Eduskunnan Sivistys- ja tiedejaosto
tanja.timonen@eduskunta.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

AMMATILLINEN KOULUTUS (29.20)

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto on pyytänyt 7.10.2020 Opetushallituksen lausuntoa hallituksen vuoden 2021 talousarvioesityksestä koskien ammatillista koulutusta.

Tiivistelmä

Talousarvioesityksen tavoitteet mm. työttömiksi jääneiden osaamisen kehittämisestä, lähihoitajakoulutuksen määräaikaisesta lisäyksestä sekä ammatillisen koulutuksen osaamisperusteisuuden, laadun ja vaikuttavuuden vahvistamisesta ovat tärkeitä, jotta varmistetaan ja vahvistetaan ammatillisen koulutuksen asiakaslähtöisyyttä, osaamisperusteisuutta ja opiskelijoiden työllistymistä.

Ammatillisen koulutuksen ja tutkintojen työelämävastaavuus, monimuotoiset oppimisympäristöt ja täsmäkoulutukset varmistavat ammatillisen koulutuksen vaikuttavuutta ja työllistävyyttä. Tärkeätä on talousarvioesityksessä mainittu tiedonkeruun, tilastoinnin ja seurannan kehittäminen vastaamaan kokonaisuudessaan voimassa olevaa ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöä.

Maksuttoman oppivelvollisuuden laajentamisella on merkittäviä kustannusvaikutuksia, joita syntyy mm. oppimateriaalien ja opiskelutarvikkeiden kustannusten korvaamisesta. Yhdenvertaisuuden lisääntymisen ja syrjäytymisen ehkäisyn kautta saavutettavat säästöt kompensoivat panostuksia. Oppivelvollisuuden laajentamisen aiheuttamien lisäkustannusten selvittäminen on jatkossa tärkeää.

Oppimisen ja osaamisen palvelut ovat tärkeitä siinä, miten Suomi selviää ja jälleenrakentaa hyvinvointia myös koronaepidemian jälkeen. Ammatillisessa koulutuksessa keskeisiä ovat osaamispääoman vahvistaminen ja koulutusmahdollisuuksien varmistaminen, koulutuksen sisältöjen kehittäminen ja digitaalisten taitojen vahvistaminen. Valtionavustuksia tulisi myös jatkossa kohdentaa ammatillisen koulutuksen laadun ja tasa-arvon sekä osaamisen ja digivalmiuksien kehittämiseen.

Ammatillisen koulutuksen uudistamisen eteneminen ja näkymät osaamisen ja työllistymisen kannalta

Työelämässä tarvittavan osaamisen varmistamiseksi talousarvioesityksen toiminnallisissa tavoitteissa on mainittu mm. työttömiksi jääneiden osaamisen kehittäminen uudelleentyöllistymisen mahdollistamiseksi, lähihoitajakoulutuksen määräaikainen lisäys ja osaamisperusteisuuden vahvistamiseksi tehtävä tutkintorakenteen ja tutkintojen kehittäminen ammatillisen koulutuksen toimijoiden ja sidosryhmien kanssa. Lähihoitajien koulutukseen esitetyllä 27 000 000 euron määrärahalla voidaan varautua hoitajamitoituksen muutokseen ja siihen, että tulevaisuudessa Suomessa on kattavasti hoitoalan ammatillista osaamista.

Talousarvioesityksen tavoitteiden mukaan työpaikkojen roolia keskeisenä oppimisympäristönä vahvistetaan. Näillä tavoitteilla voidaan vahvistaa ammatillisen koulutuksen asiakaslähtöisyyttä ja osaamisperusteisuutta sekä opiskelijoiden työllistymistä.

Tavoitteelliset tutkintokoulutuksen uusien opiskelijoiden määrät pysyvät talousarvioesityksessä vuonna 2021 vuoden 2020 tasolla. Tutkinnon suorittaneiden määrässä puolestaan on esitetty lievä nousu. Opetushallitus näkee, että vastatakseen talousarvioesityksen tavoitteeseen siitä, että ammatillinen koulutus tuottaa muuttuville työmarkkinoille osaavaa työvoimaa nopeasti ja oikea-aikaisesti, tarvitaan myös täsmäkoulutuksia ja tutkinnon osien suorittajia koko tutkinnon suorittaneiden lisäksi.

Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteisten menojen vuoden 2021 talousarvioesitys on 14 006 000 euroa, joka on 10 % enemmän kuin vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa. Ko. määrärahaa voi käyttää esim. kokeilu-, tutkimus-, kehittämis- ja arviointihankkeista aiheutuvien menojen ja avustusten jakamiseen sekä tietoteknisten palvelujen rahoittamiseen ja toiminnan seurannan ja ohjauksen tietojärjestelmien rahoittamiseen. Talousarvioesityksen mukaan kokeilu-, tutkimus-, kehittämis- ja arviointihankkeilla tuetaan ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen strategisia tavoitteita. Määrärahan nousulla voidaan tukea ammatillisen koulutuksen uudistuksen etenemistä tavoitteidensa mukaisesti, varmistaa koulutuksen laatua ja tukea koronaepidemian edellyttämien digitaalisten oppimisympäristöjen kehittämistä.

Talousarvioesityksessä todetaan, että ammatillisen koulutuksen tiedonkeruut, tilastointi ja seuranta uudistetaan kokonaisuudessaan vuonna 2018 voimaan tulleen lainsäädännön mukaiseksi. Opetushallitus näkee tämän keskeisenä toimena varmistamaan osaltaan uudistusten toteutumista ja toiminnan seurantaa.

Rahoituksen riittävyys ja toimenpiteet opetuksen laadun ja tasa-arvon parantamiseksi

Ammatillisen koulutuksen valtionosuuksien ja -avustusten määrärahaksi esitetään vuoden 2021 talousarvioesityksessä 884 657 000 euroa (29.20.30). Momentin osuus on pienentynyt vuodesta 2020 lähes 33 miljoonalla eurolla. Kun otetaan huomioon talousarvioesitys ja budjettiriihen linjaukset täydentävästä talousarviosta sekä kuntien rahoitusosuus, ammatillisen koulutuksen määräraha on kokonaisuudessaan yli 1,9 miljardia euroa. Määrärahaesityksessä on huomioitu lisääntyvä lähihoitajakoulutus ja oppivelvollisuuden laajentamisen lisärahoitus.

Talousarvioesityksessä oppivelvollisuuden laajentamiseen on varattu ammatillisessa koulutuksessa 3 600 000 euron määräraha. Maksuttoman oppivelvollisuuden laajentamisella on merkittäviä kustannusvaikutuksia. Yhdenvertaisuuden lisääntymisen ja syrjäytymisen ehkäisyn kautta saavutettavat säästöt kompensoivat panostuksia. Panostuksia tarvitaan mm. opettajien täydennyskoulutukseen varmistamaan opettajien erityispedagoginen ja ohjauksellinen osaaminen. Uudistuksen laajempi ohjausvelvoite tulisi huomioida myös opinto-ohjaajakoulutuksen volyymeissä. Oppimateriaalien ja opiskelutarvikkeiden kustannusten täysimääräiseen korvaamiseen tulisi resursoida riittävästi. Oppivelvollisuuden laajentamisen aiheuttamien lisäkustannusten selvittäminen on jatkossa tärkeää ammatillisen koulutuksen osalta myös koulutusalakohtaisesti.

Talousarvioesityksessä toiminnallisena tavoitteena on, että koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta vahvistetaan ammatillisen koulutuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman mukaisesti. Vuonna 2020 opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat käynnistäneet kolmivuotisen Oikeus osata -ammatillisen koulutuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelman, jolla vahvistetaan ammatillisen koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta. Ohjelman tavoitteena on pitkäjänteisen kehittämistoiminnan tukeminen, jolla jatketaan ja tehostetaan myös ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tukea. Osana perusopetuksen ja toisen asteen laadun kehittämistä

toteutetaan myös Opinto-ohjauksen kehittämisohjelma. Vuosina 2020-2022 ammatillista koulutusta on tarkoitus kehittää yli 270 000 000 eurolla. Keskeinen osa kokonaisuuden toimeenpanoa on opettajien ja ohjaajien (opetuksen ja ohjauksen) määrän lisäämiseen kohdennettu rahoitus, jota opetus- ja kulttuuriministeriö on jo myöntänyt hakumenettelyn kautta vuosina 2019 ja 2020 yhteensä 100 000 000 euroa. Jo tehdyt kohdennukset opetuksen ja ohjauksen määrän ja laadun parantamiseksi ovat olleet tärkeitä. Vuoden 2020 täydentävässä talousarvioesityksessä rahoitusta on tarkoitus kohdentaa ammatillisen koulutuksen opettajien palkkaamiseen 150 000 000 euroa vuoteen 2022 mennessä, jotta voidaan kasvattaa lähiopetuksen määrää laadukkaan oppimisen turvaamiseksi. Opetushallitus katsoo, että jatkossa on tarpeen tarkastella resurssilisäysten vaikutuksia oppimistuloksiin ja läpäisyyn sekä huomioida muun muassa koronatilanteen kehittyminen ja sen vaikutukset koulutuksen järjestämiseen.

Ammatillisen koulutuksen strategiarahoituksen määrä on talousarvioesityksessä 15 miljoonaa euroa vuonna 2021 (0,78 % ammatillisen koulutuksen määrärahasta). Opetushallitus katsoo, että strategiarahoituksesta osan voisi kohdentaa Oikeus osata -ohjelman kehittämistoimien tukemiseen erityisesti opiskelijoiden tarvitseman yksilöllisen opetuksen, ohjauksen ja tuen turvaamiseksi. Rahoituksen kohdentamista tulisi tarkastella suhteessa jo tehtyihin toimenpiteisiin ja havaittuihin kehittämistarpeisiin.

Toimenpiteet koronaepidemian haittavaikutusten vähentämiseksi

Oppimisen ja osaamisen palveluilla on suuri rooli siinä, millä edellytyksillä Suomi selviää ja jälleenrakentaa hyvinvointia myös koronaepidemian jälkeen. Merkityksellistä on muun muassa se, miten ja millä tavoin opiskelijoiden ja työssäkäyvien sekä toisaalta työttömiksi jääneiden osaamispääomaa vahvistetaan. Epidemian vaikutusten vähentämisen näkökulmasta erityisesti toimet opettajien ja ohjaajien palkkaamiseksi sekä opetuksen ja ohjauksen tuen vahvistamiseksi ovat tarpeellisia mahdollisten elämänhallintaan, hyvinvointiin ja osaamisvajeeseen liittyvien puutteiden korjaamiseksi. Oppivelvollisuuden laajentaminen voi osaltaan vähentää haittavaikutuksia.

Ammatillinen koulutus pystyy vastaamaan nuorten ja aikuisten osaamistarpeisiin joustavasti, mitä varmistavat mm. henkilökohtaistaminen, jatkuva haku ja tutkinnon osan suorittamismahdollisuus. Opetushallitus pitää tärkeänä, että koronaepidemian vaikutusten madaltamiseksi panostetaan ammatillisen koulutuksen sisältöjen kehittämiseen ja tutkintojen ajantasaisuuden varmistamiseen. Epidemia on tuonut esiin monia uusia osaamisen kehittämistarpeita, erityisesti digitaalisuuteen ja uudenlaisiin työn tekemisen tapoihin liittyen. Taloutta elvyttävät kiertotalouden ja vähähiilisyyden ratkaisut edellyttävät myös uudenlaista ammatillista osaamista.

Ammatillisessa koulutuksessa on tärkeää kehittää edelleen opetuksen ja ohjauspalveluiden digitaalisia ratkaisuja. Ne koulutuksen järjestäjät, jotka olivat jo ennen koronaepidemiaa kehittäneet toimivia digitaalisia ratkaisuja, olivat valmiita tarjoamaan opetusta ja ohjausta etäyhteyksin poikkeusjärjestelyjen aikana. Etä- ja lähiopetuksen yhdistäminen ns. hybridiopetukseksi on arkipäiväistynyt, oppimisympäristöjä monipuolistettu ja verkko-opintotarjontaa kehitetty. Digitaalisuuteen ja uudenlaisiin toimintamalleihin panostaminen sekä opettajien riittävän osaamisen varmistaminen ovat kaikki keskeisiä, jotta varmistetaan koulutuksen saatavuus myös koronaepidemia-aikana ja opiskelijat saavat työelämässä tarvittavan osaamisen ja voivat joustavasti valmistua ammattiin.

Koronaepidemian haittavaikutusten vähentämiseksi, koulutuksen laadun ja tasa-arvon sekä ohjauksen, opetuksen ja osaamisen varmistamiseksi Opetushallitus näkee tärkeänä näiden teemojen kehittämiseen liittyvien valtionavustusten jakamisen vuonna 2021.

Opetusneuvos Anne Liimatainen

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen asianhallintajärjestelmässä.