Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto

Asiantuntijalausunto HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Ammatillinen ja lukiokoulutus

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto on pyytänyt Opetushallituksen lausuntoa hallituksen talousarvioesityksestä koskien toisen asteen koulutusta. Tässä lausunnossa keskitytään talousarvioesityksen keskeisiin painotuksiin ja kipupisteisiin, jotka liittyvät muun muassa oppivelvollisuuden laajentumiseen ja uudistuksen toimeenpanon resurssitilanteeseen, lukiokoulutuksen laatustrategian toimeenpanoon ja koulutuspaikkojen alueelliseen riittävyyteen. Lausunnossa tuodaan esiin myös tarve saada Opetushallituksen perustoimintamenoihin 3,3 miljoonan euron tasokorotus, jotta Opetushallitus pystyy hoitamaan sille määrätyt lakisääteiset tehtävänsä.

Tiivistelmä

Opetushallituksen perustoimintamenoihin on saatava pysyvä 3,3 miljoonan euron tasokorotus. Määrärahan mitoitus valtion talousarviossa ei ole vastannut Opetushallituksen todellista menotasoa. Menoista valtaosa on kiinteitä menoja: henkilöstömenoja, vuokria sekä ICT-järjestelmien ylläpitomenoja toimittajamaksuina. Vuotuisia alimitoituksia on paikattu kertaluonteisina lisäyksinä joko täydentävässä talousarviossa tai lisätalousarviomenettelyssä. Vuoden 2022 talousarviossa perustoimintamenojamme on yhä pienennetty, vaikka määrärahataso on ollut riittämätön jo aiemminkin. Lisäksi on hyvä muistaa, että Opetushallitus selvisi korona-aikana taloudellisesti säästyneiden (siirtyneiden) rahojen ansiosta, koska menot olivat tuolloin selkeästi normaaliaikaa pienemmät.

Oppivelvollisuuden laajentumisen osalta ensimmäisen koko vuoden taloustiedot saadaan vasta keväällä 2023. Kustannusvaikutusten seurannan avulla huolehditaan siitä, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjät pystyvät yhdessä kuntien kanssa turvaamaan sujuvat siirtymät perusopetuksesta toiselle asteelle, voivat toteuttaa oppivelvollisuuskoulutuksen laadukkaasti sekä pystyvät varmistamaan, että oppivelvolliset saavat tarvitsemat ohjaus- ja tukipalvelut.

Lukion laatustrategian tavoitteena on luoda yhdensuuntaiset periaatteet ja suuntaviivat lukiokoulutuksen eri toimijoiden laadunhallinnalle ja sen johtamiselle. Koska lukioiden ominaispiirteet vaihtelevat ja ne toimivat hyvin erilaisissa ympäristöissä ja olosuhteissa, ei Opetushallituksen mielestä ole tarkoituksenmukaista luoda kaikille yhteisiä mittareita, vaan koulutuksen järjestäjät voivat valita toimintaympäristöönsä ja kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopivat laadunhallinnan toimintamallit ja menettelytavat. Opetushallitus valmistautuu laatustrategian toimeenpanon tuen järjestämiseen.

Toisen asteen koulutuksen kysyntä ja tarjonta kohtaavat kokonaisuutena tarkastellen maakunnallisessa tarkastelussa hyvin. Ongelmana näyttäytyy, että suurissa kaupungeissa on lukioihin hakijoita enemmän kuin **aloituspaikkoja on** tarjolla. Lisäksi ammatillisessa koulutuksessa vaativaa erityistä tukea tarvitseville oppivelvollisille opiskelijoille ei ole riittävästi koulutuspaikkoja. Koulutuspaikkoja tarvittaisiin lisää niin Työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa (TELMA) kuin ammatillisten erityisoppilaitosten tutkintokoulutuksessa.

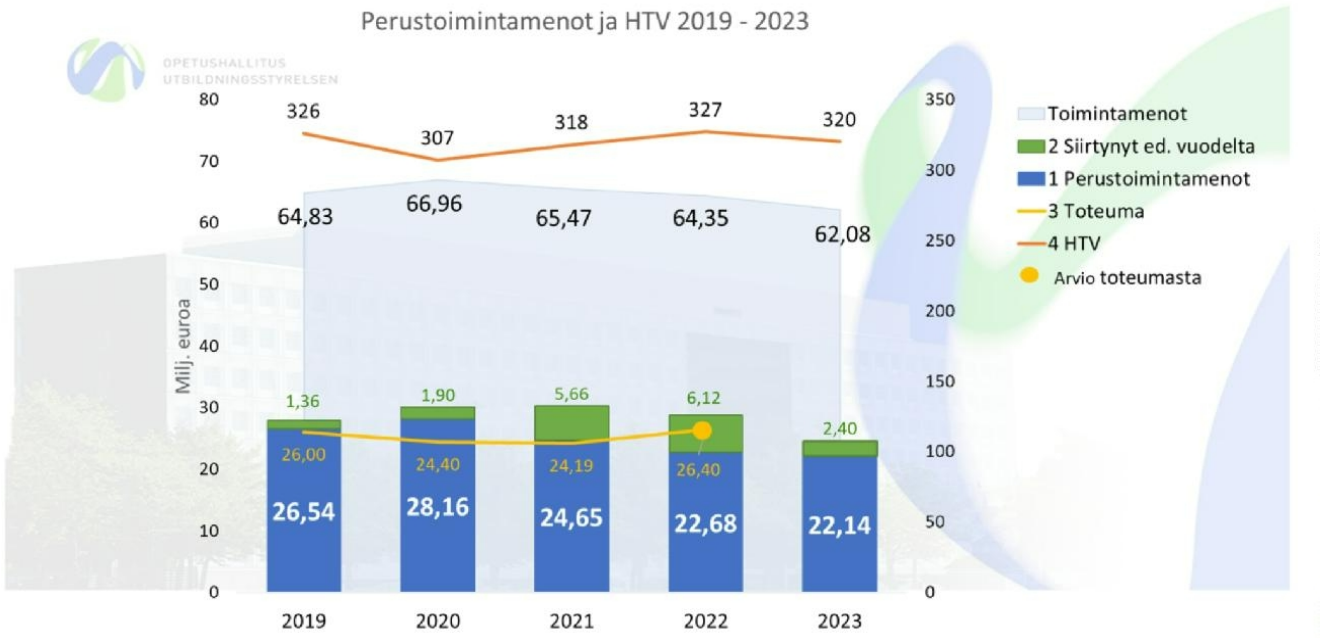
Talousarvioesityksen painotukset/kipupisteet

Opetushallituksen perustoimintamenojen tasokorotus

Opetushallituksen perustoimintamenot momentilla 29.01.02. Vuoden 2023 talousarvioesitys sekä vuosien 2024–2026 julkisen talouden suunnitelma

Opetushallituksen perustoimintamenoihin on saatava pysyvä 3,3 miljoonan euron tasokorotus.

Opetushallituksen perustoimintamenojen taso on vuosikausia jatkunut alenevalla tasolla oheisen kuvan mukaisesti.



Kuvassa näkyy Opetushallituksen toimintamenojen vuotuinen taso kokonaisuudessaan, erillisinä pylväinä Opetushallituksen käyttöön osoitettu perustoimintamenorahoitus sekä siirtyneiden perustoimintamenojen taso. Kuvassa esitetään myös viivagraafina vuotuiset perustoimintamenojen toteumat.

Määrärahan mitoitus valtion talousarviossa ei ole vastannut Opetushallituksen todellista menotasoa. Menoista valtaosa on kiinteitä menoja: henkilöstömenoja, vuokria sekä ICT-järjestelmien ylläpitomenoja toimittajamaksuina. Vuotuisia alimitoituksia on paikattu kertaluonteisina lisäyksinä joko täydentävässä talousarviossa tai lisätalousarviomenettelyssä. Vuoden 2022 talousarviossa

perustoimintamenojamme on yhä pienennetty, vaikka määrärahataso on ollut riittämätön jo aiemminkin. Rakenteellinen vaje on kasvanut 3,3 milj. euroon ja samaa osoittavat myös tulevien vuosien kehykset.

Tärkeää onkin varmistaa perustoimintamenorahoituksen **riittävä taso sekä pyrkiä jatkossa rahoituksen pitkäjänteisyyteen ja sitä kautta myös parempaan ennustettavuuteen, mikä tarkoittaa tasokorotuksen huomioon ottamista myös kehysmenettelyssä**.

Opetushallituksen rakenteellista alijäämää ei ole korjattu pysyvien toimintaedellytysten turvaamiseksi, vaan tilannetta on ratkottu lyhytjänteisesti vuosittain ja erityisesti koronasta johtuneen kasvaneen siirtomäärärahakannan turvin.

Toimiessaan hallinnonalan keskeisenä asiantuntijakeskusvirastona ja opetuksen kehittäjävirastona Opetushallitus vastaa suuressa määrin myös koulutuspoliittisten uudistusten läpiviennistä ja niiden laadukkaasta toimeenpanon tuesta. Tämä vastuu korostuu entisestään koronakriisin jälkihoidossa ja lisää myös merkittävästi Opetushallituksen työmäärää. Lisäksi tulossopimuksissa osoitetut uudet tehtävät sekä laajasti yhteiskuntaa hyödyttävien digitaalisten palvelujen voimakas kehitys ovat kasvattaneet Opetushallituksen tehtäväkenttää ja työmäärää viime vuosina merkittävästi.

Tukea poikkeusoloista selviytymiseen

Koronapandemiasta ja Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan johtuvat muutokset kasvatuksen, koulutuksen ja kansainvälistymisen toimintaympäristöissä ovat vaikuttaneet maailmanlaajuisesti. Kuluneen vuoden aikana Opetushallitus on tukenut toisen asteen koulutuksen järjestäjiä informaatio-ohjauksella yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä muiden hallinnonalan toimijoiden, sidosryhmien ja verkostojen kanssa. Tämän työn jatkuminen on turvattava kohdentamalla taloudellisia resursseja. Lisäksi on vahvistettava, tuettava ja kehitettävä niitä hyviä oppeja, käytäntöjä ja ratkaisuja, joita pandemian aikana on saatu muun muassa digitalisaation, erilaisten hybridimallien ja joustavien järjestelyjen käytöstä.

Oppivelvollisuuden laajentuminen ja uudistuksen toimeenpanon resurssitilanne

Oppivelvollisuuden laajentumisen osalta ensimmäiset koko vuoden taloustiedot saadaan vasta 2023 keväällä (ensimmäinen kirjanpitovuosi on vuosi 2022, koska uudistus astui voimaan 1.8.2021).

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat laatineet Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanon seurantasuunnitelman vuosille 2021–2024 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163531/OKM_2021_45.pdf.

Suunnitelma kertoo uudistuksen kustannusvaikutuksista seuraavaa: Oppivelvollisuuden laajentamisen myötä laajeni myös oikeus maksuttomaan

koulutukseen. Opetus on nykytilaa vastaavasti maksutonta. Myös kaikki toisen asteen opiskelussa tarvittavat välttämättömät oppimateriaalit ja välineet ovat uudistuksen jälkeen oppivelvolliselle ja muille oppivelvollisuuslain mukaiseen maksuttomaan koulutukseen oikeutetuille maksuttomia. Perustuslaissa turvattu opetuksen maksuttomuus tarkoittaa myös tarpeellisia koulukuljetuksia ja riittävää ravintoa sekä joissakin tapauksissa myös asumista.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan oppivelvollisuustehtävään liittyvien erilaisten koulutusmuotojen järjestäjille korvataan täysimääräisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset. Oppivelvollisuuden laajentamisen kustannusvaikutusten systemaattisen seurannan tavoitteena on varmistaa, että tämä hallitusohjelman kirjaus toteutuu. Kustannusvaikutusten seurannan avulla huolehditaan siitä, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjät pystyvät yhdessä kuntien kanssa turvaamaan sujuvat siirtymät perusopetuksesta toiselle asteelle, voivat toteuttaa oppivelvollisuuskoulutuksen laadukkaasti sekä pystyvät varmistamaan, että oppivelvolliset saavat tarvitsemat ohjaus- ja tukipalvelut.

Seurantaa tehdään vuosittain hyödyntäen eri koulutusmuotojen kustannusseurannasta saatavia tietoja, joissa on otettu huomioon oppivelvollisuuden laajentamisesta johtuvat seurantakohteiden muutokset. Ammatillisen koulutuksen ja yksityisten järjestäjien lukiokoulutuksen kustannustiedonkeruussa, mahdollisesti myös kansanopistojen kustannustiedonkeruussa, oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät kustannukset eritellään vuodesta 2021 lukien. Kuntataustaisten lukiokoulutuksen järjestäjien taloustiedot kerätään kuntalain (401/2015) nojalla Valtiokonttorin toteuttaman tiedonkeruun kautta, jonka osalta oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät kustannukset tullaan erittelemään vuodesta 2022 lukien. Mikäli uudistuksen kustannukset eivät vastaa hallituksen esityksessä arvioitua, rahoitustasoa tulee arvioida uudelleen.

Osana kustannusvaikutusten seurantaa OKM teettää lisäksi erillisen selvityksen siitä, miten maksuttomuus käytännössä toteutuu. Selvityksessä selvitetään sitä, miten koulutuksen järjestäjät käytännössä huolehtivat siitä, että opiskelijat saavat tarvitsemansa oppimateriaalit ja työvälineet käyttöön koulutuksen ajaksi. Selvitys käynnistyy syksyllä 2022, ja sen tulokset julkaistaan viimeistään 12/2023. Vuosittain tehtävällä kustannusseurannalla ja seurantatiedon pohjalta tarvittaessa tehtävillä toimenpiteillä vastataan myös eduskunnan lausumaan 18. Lausumassaan eduskunta edellytti, että hallitus seuraa oppivelvollisuusuudistukseen varatun rahoituksen riittävyyttä ja ryhtyy toimiin, mikäli se havaitaan riittämättömäksi.

Vuodesta 2022 alkaen pyritään saamaan systemaattisesti määrällistä seurantatietoa myös ammatillisen koulutuksen opetuksen ja ohjauksen määrästä kustannustiedonkeruun ja mahdollisesti myös eHOKS:n tietojen perusteella. Pohjatietoa opetuksen ja ohjauksen riittävyydestä ammatillisessa koulutuksessa saadaan Karvin tekemästä yksilöllisten opintopolkujen toteutumisen arvioinnista.

Vuonna 2022 tarkastellaan tarkemmin myös vammaisille opiskelijoille tarkoitettujen palveluiden, tukitoimien ja tukivälineiden saatavuutta sekä oppimisen tueksi tarvittavien terveys-, mielenterveys-, sosiaali- ja

vammaispalvelujen saatavuutta ja toimivuutta STM:n kanssa yhteistyössä tehtävän selvityksen avulla.

Lisäksi vuonna 2022 seurannan kohteena ovat erityisesti opinto-ohjauksen kokonaisuus ja siihen kytkeytyvät koulutukseen kiinnittymisen (erityisesti opintojen keskeyttämisen ehkäisy ja opiskelijoiden hyvinvointi) ja yhteisöllisyyden vahvistamisen näkökulmat. Seuranta tehdään hyödyntämällä olemassa olevia tietolähteitä ja niihin sisältyvää määrällistä seurantatietoa sekä opiskelijapalautteita ja -barometreja. Käytössä ovat muun muassa Amisbarometrin ja Lukiolaisbarometrin tiedot. Tilastoaineiston hyödyntämisen lisäksi käynnistetään opinto-ohjauksen arviointi (Karvi) sekä perusopetuksen tehostetun henkilökohtaisen oppilaanohjauksen osalta erillinen seurantatutkimus.

Lukiokoulutuksen laatustrategian toimeenpano

Opetus- ja kulttuuriministeriö on laajassa sidosryhmäyhteistyössä valmistellut osana lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelmaa luonnoksen lukiokoulutuksen laatustrategiaksi. Luonnos on parhaillaan lausuntokierroksella, joka päättyy 30.09.2022.

Lukion laatustrategian tavoitteena on luoda yhdensuuntaiset periaatteet ja suuntaviivat lukiokoulutuksen eri toimijoiden laadunhallinnalle ja sen johtamiselle. Laatustrategian avulla tuetaan valtakunnallisesti lukiokoulutuksen järjestäjien systemaattista ja jatkuvaa laadun kehittämistä. Se pohjautuu lukioyhteisön osallistamiseen, eri toimijoiden väliseen luottamukseen sekä toiminnan läpinäkyvyyteen, ja sitä arvioidaan kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti.

Opetushallitus pitää hyvänä, että lukiokoulutuksen laatutekijöiksi on laatustrategiassa asetettu laadukas oppiminen, hyvinvointi ja osallisuus, kehittyvä toimintakulttuuri sekä saavutettava lukiokoulutus. Laatustrategian keskiössä ovat opiskelijan oppiminen, osaaminen ja hyvinvointi. Asetettuja laatutekijöitä voidaan pitää kriteereinä, joille voidaan paikallisesti määritellä mittarit, niin laadulliset kuin määrällisetkin. Koska lukioiden ominaispiirteet vaihtelevat ja ne toimivat hyvin erilaisissa ympäristöissä ja olosuhteissa, ei Opetushallituksen mielestä ole tarkoituksenmukaista luoda kaikille yhteisiä mittareita.

Lukiolain mukaan koulutuksen järjestäjä arvioi antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Näin ollen koulutuksen järjestäjät voivat valita toimintaympäristöönsä ja kuhunkin tilanteeseen parhaiten sopivat laadunhallinnan toimintamallit ja menettelytavat. Laatustrategia on työväline laadunhallintaan ja siksi on tärkeää, että koulutuksen järjestäjiä tuetaan laatustrategian toimeenpanossa. Opetushallitus varautuu toimeenpanon tuen järjestämiseen.

Koulutuspaikkojen alueellinen riittävyys

Toisen asteen koulutuksen kysyntä ja tarjonta kohtaavat kokonaisuutena tarkastellen maakunnallisessa tarkastelussa hyvin. Alla oleva taulukko osoittaa,

että jokaisessa maakunnassa on ollut vuonna 2022 tarjolla enemmän toisen asteen koulutuksen aloituspaikkoja kuin niihin on ollut yhteishaussa ensisijaisia hakijoita (Vipunen.fi). Ongelmana on ollut se, että esimerkiksi suurissa kaupungeissa lukioihin on hakijoita enemmän kuin aloituspaikkoja. Koulutuspaikkoja kohdennetaan kuitenkin koko ajan vastaamaan yhä paremmin hakijoiden tarpeita.

Ammatillisessa koulutuksessa vaativaa erityistä tukea tarvitseville oppivelvollisille opiskelijoille ei ole riittävästi koulutuspaikkoja. Koulutuspaikkoja tarvittaisiin lisää niin Työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa (TELMA) kuin ammatillisten erityisoppilaitosten tutkintokoulutuksessa.

Perusopetuksen jälkeisen koulutuksen yhteishaku 2022

	Aloituspaikat	Ensisijaiset hakijat	Kaikki hakijat	Valitut	Paikan vastaanottaneet
Uusimaa	24 451	23 403	25 296	21 792	20 517
Varsinais-Suomi	6 565	5 802	6 540	5 523	5 205
Satakunta	3 137	2 895	3 492	2 697	2 499
Kanta-Häme	2 966	2 604	3 900	2 421	2 235
Pirkanmaa	8 280	7 305	8 505	6 780	6 279
Päijät-Häme	2 844	2 814	3 597	2 532	2 352
Kymenlaakso	2 206	1 893	2 277	1 770	1 680
Etelä-Karjala	1 608	1 413	1 698	1 311	1 227
Etelä-Savo	2 200	1 563	2 019	1 500	1 398
Pohjois-Savo	4 038	3 171	3 771	2 988	2 781
Pohjois-Karjala	2 501	1 965	2 364	1 788	1 713
Keski-Suomi	4 898	4 311	5 103	3 768	3 555
Etelä-Pohjanmaa	3 852	2 784	3 258	2 637	2 460
Pohjanmaa	3 308	2 343	2 679	2 235	2 100
Keski-Pohjanmaa	1 571	1 143	1 551	1 098	1 035
Pohjois-Pohjanmaa	7 847	6 963	7 917	6 360	5 910
Kainuu	1 046	813	1 104	789	747
Lappi	3 182	2 400	3 042	2 178	2 031
Tieto puuttuu		27	96	15	15

Johtaja Jarkko Niiranen

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen asianhallintajärjestelmässä.