Valtiovarainvaliokunta sivistys- ja tiedejaosto

Teema: Talousarvioesityksen keskeiset painotukset ja kipupisteet, mm. oppivelvollisuuden laajentuminen ja uudistuksen toimeenpanon resurssitilanne, lukiokoulutuksen laatustrategian toimeenpano, koulutuspaikkojen alueellinen riittävyys

Ammatilliset opettajat AO ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto pyydetyistä teemoista.
Keskitymme erityisesti ammatillisen koulutuksen näkökulmaan.

Yleistä

Esityksen selvitysosassa on hyvin kuvattu hallinnonalan toimintaympäristöä: ”Suomalaisten koulutus- ja osaamistaso on kansainvälisesti vertaillen edelleen korkea, mutta kehityksessä on huolestuttavia merkkejä. Nuorten aikuisten koulutustaso on jäänyt kehittyneiden maiden keskitason alapuolelle, väestön koulutustason nousu on pysähtymässä ja inhimillisen pääoman ennakoidaan kääntyvän laskuun. Nuorten oppimistulokset ovat laskeneet ja Suomen tiede on jäämässä jälkeen kilpailijamaistaan. Oppimistulosten heikentyessä myös taustaan liittyvät erot tuloksissa ovat kasvaneet, eikä lasten ja nuorten hyvinvointi ole kaikilta osin kehittynyt suotuisasti. Työuran aikainen jatkuva oppiminen ei toteudu lisääntyviä tarpeita vastaavasti eikä kohdennu tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.” ”Työllisyyden ja talouden kehitys on epävarmaa ja koulutetun työvoiman saatavuus vaikeuttaa yritystoimintaa sekä julkisten palvelujen tuotantoa. Kansalaisten hyvinvointiin kohdistuu uhkia ja yhteiskunnallinen eriarvoisuus on kasvanut myös koulutuskentällä. Koronapandemian kaikki vaikutukset eivät ole vielä näkyvissä, mutta sen aikana kasvatuksen ja koulutuksen poikkeusjärjestelyt ovat vaikuttaneet lasten ja nuorten oppimiseen ja hyvinvointiin ja syntynyt oppimisvaje on korjattava.”

- Ottaen huomioon esityksessä todetut seuraavat tosiasiat, pidämme välttämättömänä, että valiokunta esittää laadittavaksi parlamentaarisen yli hallituskausien menevän suunnitelman, kuinka kasvatuksen, koulutuksen ja tutkimuksen rahoitustaso nostetaan.

Esityksessä todetun mukaisesti ”opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala vahvistaa ja uudistaa yhteiskunnan sivistysperustaa ja rakentaa edellytykset osallisuuden vahvistumiselle kestävään kasvuun perustuvassa yhteiskunnassa. Taloudellinen kasvu perustuu ensisijaisesti teknologisen kehityksen ja osaamisen tuomalle tuotavuuskasvulle. Varhaiskasvatusta, koulutusta ja jatkuvaa oppimista edistävillä toimilla tuetaan osaavan työvoiman saatavuutta, korkeaa työllisyyttä ja tuottavuuskasvua. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa vahvistamalla tuetaan teknologista kehitystä, tuottavuutta ja talouden rakennemuutosta. Luovat alat ja aineettomat sisällöt tukevat hyvinvointia ja kestävää kasvua. Tieteellinen tieto rakentaa sivistystä ja maailmankuvaa, tuottaa vaurautta ja hyvinvointia sekä toimii päätöksenteon perustana ja käytäntöjen kehittäjänä. Tieto, osaaminen ja luovuus ovat olennaisia myös kansakunnan henkiselle kriisinkestävyydelle.”

Lausuttavana olevassa talousarvioesityksessä vuodelle 2023 ammatilliseen koulutukseen ja lukiokoulutukseen ehdotetaan 1,3 mrd. euroa, joka on 45 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Oppivelvollisuuden laajentamiseen ja maksuttomaan toisen asteen koulutukseen ehdotetaan kohdistettavan aiempien

päätösten mukaisesti 102 milj. euroa v. 2023. Ammatillisen koulutuksen rahoituspohjan vahvistamiseen ehdotetaan 50 milj. euron pysyvää rahoitusta vuodesta 2023 lukien. Hoitajamitoituksen muutokseen vastaamiseksi uusien lähihoitajien koulutukseen ehdotetaan jo aiemmin tehdyn päätöksen mukaisesti 30 milj. euroa ja oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen uudistamista koskevaan kokeiluun 5 milj. euroa

Indeksikorotus on 3,7 prosenttia (33,4 miljoonaa euroa). Määräaikaista rahoitusta on yhteensä n. 38 miljoonaa euroa hoitoalan koulutuksiin. Kokonaisrahoitus on 2,055 miljardia euroa. Nimellinen kokonaisrahoitus nousee vuoteen 2022 verrattuna n. 17,5 miljoonaa euroa. Koronan seurauksena syntyneisiin oppimis- ja hyvinvointivajeisiin on kohdennettu tänä vuonna mm. toisessa lisätalousarviossa 26 miljoonaa euroa.

Ammatilliseen koulutukseen kohdistuneet rahoitusleikkaukset loppuivat tällä hallituskaudella. Ammatillisesta koulutuksesta leikattiin edellisillä hallituskausilla noin 20–25 % kokonaisrahoituksesta ja toteutettiin reformi, joiden seurauksena irtisanottiin noin 1600 opettajaa. Perusrahoituksen 50 miljoonan euron tasokorotus paikkaa tilannetta, mutta ei korjaa kokonaisuutta eikä puutteita väljässä lainsäädännössä opetuksen ja erityisopetuksen osalta. Määräaikaisen rahoituksen turvin palkattua ja hyvin tarpeellista opetus- ja ohjaushenkilöstöä jouduttaneen vähentämään, kun tasokorotus jäi odotettua pienemmäksi.

Haasteita koulutuksen järjestämiselle rahoitusvajeen lisäksi ovat asettaneet koronapandemia sekä Ukrainan sota, jonka myötä kustannustaso on noussut. Myös opiskelijajoukko on monimuotoistunut oppivelvollisuuden laajentamisen sekä maahantulijoiden määrän lisäännyttyä. Ammatillisen koulutuksen rahoitus on turvattava ja rahoitustasoa viipymättä korotettava, jotta voidaan turvata riittävä opettajan antaman opetuksen määrä, henkilökohtaisen osaamisen kehittämisen suunnitelman (HOKS) laadukas laadinta ja toteuttaminen, kaikkien opiskelijoiden riittävä tuki sekä työpaikoilla tapahtuvan oppimisen vaatima riittävä opiskelijan opettamisen ja ohjauksen turvaaminen. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien saaman perusrahoituksen tasoa on nostettava ja lukuisista erillisistä, oppilaitoksia kuormittavista rahoitushauista on pyrittävä eroon. Oppilaitosten tulee voida keskittyä ydintehtäviinsä eli opetukseen.

Muutosesitykset

Esitämme valiokunnalle seuraavia muutoksia vuoden 2023 budjettiin jäljempänä kerrotuin perusteluin:

- Rahoitustaso on jäänyt merkittävästi jälkeen velvoitteista ja todellisista kustannuksista, joita laadukas ammatillinen koulutus edellyttää. Valiokunnan tulee esittää laadittavaksi parlamentaarinen yli hallituskausien menevä suunnitelma, kuinka rahoitustaso nostetaan. Toiminnallinen budjettitavoite siitä, että koulutuksen rahoituspohjaa vahvistamalla turvataan riittävä opetuksen ja ohjauksen taso kaikille ammatillisen koulutuksen opiskelijoille edellyttää suunnitelman pikaista laatimista.
- Ammatillisen koulutuksen 50 miljoonan rahoituslisäyksestä 9 miljoonaa tulee kohdentaa opiskelijoiden oikeuteen saada tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta. Muutokset momentin 29.20.30 sisällä

- Ammatillisen koulutuksen 50 miljoonan rahoituslisäyksestä 5 miljoonaa euroa tulee kohdistaa mahdollistamaan toisen asteen kehittämishankkeen tuoma mahdollisuus opiskelijalle opiskella 180 osaamispisteen yli meneviä opintoja 30 osaamispisteen edestä. Ilman rahoitusta ei ole opetusta. Muutokset momentin 29.20.30 sisällä. Huoli siitä, ettei rahoitusta kohdenneta koulutuksen järjestäjän toimesta hankerahoilla määräajaksi palkattujen opettajien ja opinto-ohjaajien palkkaamiseen vakituisiin työsuhteisiin, on suuri. Tähän uskoi vain joka toinen kyselyymme vastanneista.
- Toisen asteen kehittämishankkeessa on luotava perusta myös sille, kuinka rahoitetaan tutkinnon osia pienempiä osia. Pellervon taloustutkimuksen Akava Worksille toteuttamassa osaajapulaa koskevassa raportissa todetaan ratkaisuiksi mahdolliseen osaajapulaan mm. lyhyiden tutkintoon johtamattomien osaamiskokonaisuuksien lisääminen. Näiden tarjoaminen ei voi jäädä vain oppilaitosten oman rahoituksen varaan, kun kyse on koko Suomen työllisyyden tukemisesta.
- Vaativan erityisen tuen opiskelupaikkoja tarvitaan lisää ja niihin on kohdennettava riittävä rahoitus.
- Koulutuksen näkökulmasta budjetti painottuu henkilöstöpulan korjaamiseen eri aloilla (ammatillinen koulutus, hoitajat, opiskeluhuolto), mutta unohtaa varhaiskasvatuksen opettajien aloituspaikkojen nostamisen. Varhaiskasvatuksen aloituspaikkamäärä on nostettava 1400 ja kohdennettava siihen 2,3 miljoonaa euroa vuonna 2023.
- Pula kelpoisista opettajista on levinnyt jo varhaiskasvatuksesta perusopetuksen, erityisopettajiin, aineenopetukseen ja ammatilliselle puolelle muun muassa tekniikan ja logistiikka alan opettajiin. Siksi opettajarekisterin toimeenpanon aloittamiseen osoitettujen rahojen puute budjettiesityksessä on suuri kipupiste**.** Opettajarekisterin perustamisen käynnistämiseen tulee kohdentaa 500 000 euroa Opetushallituksen budjettiin kohtaan 29.01.02.
- Työvoimakoulutuksena ehdotetaan jaettavaksi 7,8 miljoonaa euroa hoiva-avustajakoulutukseen ja myös JOTPA jakaisi siihen 10,8 miljoonaa. Emme kannata rahoituksen pirstaleisuutta, koska se lisää hallinnollista työtä. Rahoitusta ei pidä antaa JOTPA:n jaettavaksi, koska sen tehtävänä on erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun ja muuta julkisesti tuettua koulutustarjontaa täydentävän koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittaminen. On hyvin haasteellista löytää opiskelijoita hoiva-avustaja koulutukseen tähän kohderyhmään kuuluvista. Raha on siirrettävä jaettavaksi vos-rahoituksena OKM:n toimesta suoran koulutuksen järjestäjille ammatillisen koulutuksen momentilta (30. Valtionosuus ja -avustus ammatilliseen koulutukseen (arviomääräraha).
- Oppivelvollisuuden laajentamine non rahoitettava täysimääräiseti ja seurattava rahoituksen riittävyyttä.
- Kannamme lisäksi huolta, että indeksikorotuksista huolimatta koulutuksen rahoitustaso uhkaa jäädä kohoavien kustannusten, mm. energia- ja rakentamiskustannusten, vuoksi liian pieneksi**.**
- Kannatamme sitä, että oppisopimuskoulutukseen kohdennetaan 5 miljoonan euron rahoitus.
- Kannatamme ammattikorkeakoulujen harjoittelukorvausten poistamista niin, että ammattikorkeakouluille vapautuu 12 miljoonaa euroa. Tämä pitäisi kohdentaa opetuksen vahvistamiseen, sillä esimerkiksi ammattikorkeakouluissa tutkinto tuotetaan nyt puolet pienemmällä rahalla kuin kymmenen vuotta sitten.

Toisen asteen kehittämishanke olisi pitänyt säätää budjettilakina

Hallituksen valmistelussa oleva toisen asteen kehittämishanke pilkkoisi ammatillisen rahoituksen kahtia oppivelvollisten ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen. Lausunnolla olleen esityksen mukaan oppivelvollisten osalta rahoituksessa ei otettaisi enää huomioon tutkinnon osia. Mikäli näin säädetään, tulisi perusrahoituksen osuutta kasvattaa vielä ehdotettua 80 prosentin tasoa korkeammalle 90 prosenttiin. Tällä huomioitaisiin rahoitusperustan yhdenvertaisuus lukio- ja ammatillisen koulutuksen välillä.

Esitetty rahoitusmallin muutos ei kuitenkaan korjaa jatkuvan oppimisen rahoituksen puutteita (esimerkiksi tutkinnon osia pienenpien osien opiskelun rahoitus) eikä sisällä rahoitusta siihen, että ammatillisen koulutuksen järjestäjät saisivat tarjota opiskelijoille jatkossa 30 osaamispistettä enemmän opintoja kuin nyt (180 osp). Se, ettei lisääntyvään opintomäärään ole resursoitu lainkaan rahoitusta vaarantaa laadukkaan koulutuksen toteuttamisen. Erityisesti rahoitusvaje näkyy siinä, ettei opetusta, opinto-ohjausta ja tuke voida järjestää opiskelijoiden tarvetta vastaavaa määrää.

Oppivelvollisuusuusuudistuksen toteutuminen ja uudistuksen resurssitilanne

Oppivelvollisuuden laajentamisen osalta on alun vaikeuksien kautta edetty tavoitteiden suuntaan. Keskusteluissa järjestäjien kanssa on käynyt ilmi, että uudistukseen osoitetun rahoituksen riittävyyttä ei täsmällisesti vielä ole voitu todentaa, koska esimerkiksi opiskeluvälineiden kierrätysastetta ei tiedetä.

Ammatillisen koulutuksen osalta OAJ:n keväällä 2022 tekemän jäsenkyselyn tuloksena suurin haaste on ollut oppimisen tuen sekä ohjauksen toteutuminen. Kyselyn tulosten mukaan uusista ohjausvelvoitteista huolimatta opinto-ohjaajia on palkattu vain vähän, vastaajista puolet (58%) toteaa, ettei opinto-ohjaajia ole lisätty ollenkaan. Kyselystä ilmeni myös, että viime lukuvuoden aikana oli yhä enemmän tukea tarvitsevia opiskelijoita ja lisätukea tarvitsi yli puolet oppivelvollisista (60%).
Rahoituksessa tulee erityisesti huomioida opiskelijoiden tuen toteutuminen, varmistaa mahdollisuudet tuki-, lisä- ja erityisopetukseen sekä etenkin ammatillisella puolella riittävä lähiopetuksen määrä. Tämä edellyttää riittävää määrää opetushenkilöstöä ja erityisesti erityisopettajia ja opinto-ohjaajia. OAJ:n kyselyn mukaan opettajien työmäärää on lisännyt eniten opiskelijoiden erilaisiin haasteisiin liittyvät asiat sekä opinto-ohjaajien määrän riittämättömyys, jolloin opintojen ohjaukseen liittyvää työtä on siirtynyt vastuuopettajille/ryhmänohjaajille. Rahoituksen yleiskatteellisuuden seurauksena se ei aina kohdistu kipeimmin tarvittuun kohtaan, joten rahoituksen myöntäjän tulee joko korvamerkitä tai muutoin ohjata rahoitusta opetushenkilöstön lisäämiseen.
Opiskelijoiden tuen toteutumisen varmistamisen lisäksi rahoituksessa tulee huomioida vaativan erityisen tuen opiskelupaikkojen riittävyys. Paikkoja on jo lisätty, mutta ei tarpeeksi, joten vaativan erityisen tuen opiskelijoita ohjautuu edelleen oppilaitoksiin, joilla ei ole resursseja eikä statusta vaativan erityisen tuen järjestämiseen.
Ammatillinen, OAJ:n jäsenkyselyn raportti:
https://www.oaj.fi/globalassets/julkaisut/2022/oaj_ammatillisen_koulutuksen_kysely_final.pdf

Koulutuspaikkojen alueellinen riittävyys

Opetushallituksen ”Koulutus ja työvoimakysyntä 2035” -raportin mukaan tulevaisuuden työpaikoista jopa yli puolet vaatii jatkossa korkea-asteen tutkinnon. Parlamentaarisesti onkin sitouduttu nostamaan koulutustasoa niin, että 50 prosenttia ikäluokista suorittaisivat korkea-asteen koulutuksen. Tämä edellyttää, että reitti korkeakoulutukseen on suosittua myös ammatillisen koulutuksen kautta. Siksi ammatillisessa koulutuksessa on vahvistettava opiskelijoiden oikeutta saada opetusta, opinto-ohjausta ja tukea. Yleinen koulutustason nosto, ammatillisen koulutuksen opetuksen vahvistaminen sekä osaavan työvoiman saatavuus ovat hyvin kiinteästi yhteydessä toisiinsa.

Pysyvä 50 miljoonan euron rahoituskorotus antaa mahdollisuuden vahvistaa ammatillisen koulutuksen opetusta, opinto-ohjausta ja tukea, mikäli rahoitus todella kanavoidaan opetukseen. Marinin hallituskaudella jaetulla hankerahalla on opetus- ja kulttuuriministeriöltä saadun tiedon mukaan rekrytoitu suuri määrä myös muuta määräaikaista henkilökuntaa kuin opettajia ja opinto-ohjaajia.

Koko opetus- ja ohjaushenkilöstön henkilötyövuosien määrän kehitys

	Koko opetus- ja ohjaushenkilöstön henkilötyövuosien määrä vuonna 2019 ennen lisäyksiä	Koko opetus- ja ohjaushenkilöstön henkilötyövuosien määrä vuonna 2019	Koko opetus- ja ohjaushenkilöstön henkilötyövuosien määrä vuonna 2020	Koko opetus- ja ohjaushenkilöstön henkilötyövuosien määrä vuonna 2021	Koko opetus- ja ohjaushenkilöstön henkilötyövuosien määrä vuonna 2022 (ALUSTAVA ARVIO, maaliskuu 2022)	Vuoden 2022 henkilötyövuosien (ALUSTAVA ARVIO) määrän muutos suhteessa määrään ennen lisäyksiä 2019 (%)	Vuoden 2022 henkilötyövuosien (ALUSTAVA ARVIO) määrän muutos suhteessa määrään ennen lisäyksiä 2019
1. Opettajat	11 904	11 998	12 511	13 110	13 384	12,4 %	1 480
2. Opinto-ohjaajat	441	453	500	588	623	41,3 %	182
3. Ohjaajat	1 646	1 688	1 979	2 355	2 467	49,9 %	821
4. Opetuksen tukihenkilöstö	2 472	2 481	2 645	2 732	2 744	11,0 %	272
Yhteensä	16 463	16 619	17 636	18 785	19 219	16,7 %	2 755

Pidämme valitettavana, että 50 miljoonan lisärahoituksesta ei suunnattu 10 miljoonaa euroa siihen, että opiskelijoille olisi säädetty oikeus tukiopetukseen ja osa-aikaiseen erityisopetukseen. miljoonalla saisi 19 % lukio-opiskelijoista neljän opiskelijan ryhmissä neljä kertaa tukiopetusta. Ammatillisessa koulutuksessa voitaisiin antaa 16 tuntia tukiopetusta tai osa-aikaista erityisopetusta neljän opiskelijan ryhmissä 15 prosentille opiskelijoista. Tämä turvaisi sekä tuen jatkumoa perusopetuksesta toiselle asteelle siirtyville oppivelvollisille, että mahdollisuuden saavuttaa parempaa osaamistasoa yleisemminkin ja siirtymistä jatko-opintoihin.

Työvoima- ja kotoutumiskoulutus

Talousarvioesityksessä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alalla ei-tutkintoperusteisessa työvoimakoulutuksessa ammatillinen koulutuksen osuus romahtaa 18,2 M€:oon viime vuoden 44,1 M€:sta (2021 55M€, 2020 67,7 M€). Toisaalta Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rooli korvaa tätä toimintaa osittain, mutta sen kohderyhmänä ei ole työnhakijat vaan työvoiman ulkopuoliset ja työssä olevat. Kotouttamisen osuus pysyy lähes kuluvan vuoden tasolla 53,8 M€ (v. 2022 53,3 M€, 2021 55M€, 2020 60,4 M€).

Pandemiasta toipuminen on ollut työmarkkinoilla nopeaa. Kaikkialla Suomessa ja kaikilla toimialalla kärsitään osaajapulasta. Koulutus on tehokas keino parantaa työllisyyttä ja vastata kasvavaan työvoimapulaan. Ammatillisen koulutuksen rahoitusosuuden romahduttaminen vaikeuttaisi merkittävästi työllisyyspalveluiden saatavuutta. Lisäksi osaajia tulee saada työhön johtavan maahanmuuton avulla.

Tavoitteena TKI-toiminta 4 prosenttia BKT:sta

Hallitusohjelma on asettanut kunnianhimoisen tavoitteen nostaa TKI-toiminnan investointien osuuden neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta. Kannatamme tavoitetta ja muistutamme, että parlamentaarisen työryhmän johdolla tehtävässä kehittämistyössä tulee mahdollistaa koko TKI-ekosysteemin toimintaa, johon myös ammatillinen koulutus sisältyy.

Rahoitusta ei pidä laskea miltään toimijalta

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että koronaepidemiasta johtuvat toiminnan volyymin ja kustannusten pienentyminen eivät vaikuta alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja jakautumiseen. Tämä esitys on pääosin kannatettava, mutta käytettäessä vuoden 2019 kustannuspohjaa osan rahoitus nimenomaan laskee. Koronan aiheuttamat poikkeukselliset olot eivät saa kertautua negatiivisina tulevien vuosien valtionosuuksia laskettaessa, koska hallituksen linjauksen tavoitteena oli nimenomaan turvata tulevien vuosien rahoitus koronapandemian vaikutuksista huolimatta. Jos vuoden 2020 kustannusten pohjalta tehtävä yksikköhintojen tarkistus jätetään esityksen mukaisesti tekemättä, on sen laskennallinen leikkaus vuoden 2023 valtionosuuksiin kansalaisopistojen osalta 10 miljoonaa euroa eli esityksen vaikutus yksikköhintaan olisi peräti -9,7 prosenttia, liikunnan koulutuskeskusten ja taiteen perusopetukseen -1,4 miljoona euroa. Tätä Ammatilliset opettajat AO ry ei kannata, sillä toisin kuin esitysluonnoksessa väitetään, ehdotetut muutokset eivät turvaisi näille toimintamuodoille vertailukelpoista ja vakaata rahoituksen tasoa varainhoitovuosina 2023 ja 2024.

Esitämme, että vuoden 2019 kustannuspohjan käyttämisestä yksikköhintalaskennan perusteena siltä osin kuin se heikentää vuoden 2023 rahoitusta luovutaan ja koska vuotta 2021 koskevat suorite- ja kustannustiedot eivät olleet tiedossa, ehdotamme, että vuoden 2024 rahoitusta koskevia vaikutuksia tulee arvioida vielä myöhemmin erikseen.

Kiitämme siitä, että vapaan sivistystyön kotouttamiskoulutuksen määrärahaa ehdotetaan nostettavaksi 5 miljoonalla eurolla.

29.9.2022

Tuija Mäntsälä, puheenjohtaja, Ammatilliset opettajat AO ry

Tapio Lindfors, 1. varapuheenjohtaja, Ammatilliset opettajat AO ry

Johanna Toivanen, 2. varapuheenjohtaja, Ammatilliset opettajat AO ry