

3.10.2018

Eduskunta
Sivistysvaliokunta
siv@eduskunta.fi

Asia: **HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019**

Sivistysvaliokunnan pyynnön mukaisesti Opetusalan Ammattijärjestö OAJ esittää näkemyksensä ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon etenemisestä, siihen suunnatuista eri hankkeista, ammatillisen koulutuksen ja työelämän osaamistarpeiden kohtaanto-ongelmasta sekä niiden ratkaisuvaihtoehdoista.

1. Ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon eteneminen

OAJ kiertää parhaillaan eri puolilla Suomea tukemassa ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanoa. Kiertueen yhteydessä on teetetty lyhyt kysely opettajille reformista. Tähän asti käydyt keskustelut sekä kyselyyn saadut vastaukset tuovat esille, että reformia toteutetaan melko sekavissa tunnelmissa ja koulutuksen järjestäjät ovat hyvin eri vaiheissa toimeenpanon osalta. Keskeisimpänä haasteena nousee selkeästi kuitenkin joka paikassa esille rahoituksen puutteellisuus.

Mittavat leikkaukset, jotka vähensivät järjestäjien rahoitusta keskimäärin noin 20-25 prosenttia ennen reformin voimaantuloa, ovat tehneet reformin toimeenpanosta erittäin haastavaa. Asiaa ei ole yhtään helpottanut se, että reformi toi Kuntaliiton arvioin mukaan noin 80 miljoonan verran uusia kuluja (muun muassa erityisen tuen saamisoikeuden, opiskeluhuollon ja ateriointi oikeuden laajentuminen ja opiskelijan henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman eli laadinta.)

Kun rahaa ei ole, alkoi reformin toimeenpano laajoilla YT - neuvotteluilla. Niiden seurauksena ammatillisista oppilaitoksista on irtisanottu yli 1600 opettajaa viime vuosien aikana.

Indeksijäädytyksen seurauksena muiden kulujen kasvaessa opetukseen jää yhä vähemmän rahaa. Eurosta käytetään opetukseen enää 56 senttiä. Opetuksen määrä onkin vähentynyt 16-18 prosenttia, mikä tarkoittaa melkein yhtä koulupäivää

3.10.2018

vähemmän opetusta viikossa. Opiskelijamäärä sen sijaan on kasvanut vuodesta 2009 noin 16,5 prosenttia vuoteen 2016 mennessä. Erityisopiskelijoiden määrä on kolminkertaistunut vuosituhannen vaihteen jälkeen. Heitä on 9 prosenttia kaikista opiskelijoista ja yli 14 prosenttia perustutkinnon suorittajista. Vuosittain ammatillisen koulutuksen aloittaa yli 10 000 vieraskielistä opiskelijaa, joilla on yli 100 eri äidinkieltä.

Kaikki edellä kerrottu tarkoittaa sitä, että, opettajilla on liian vähän aikaa opiskelijan kohtaamiseen, opiskelijan henkilökohtaisen osaamisenkehittämissuunnitelman (HOKS) laadintaan, opettamiseen, opinto- ohjaukseen ja muuhun ohjaukseen sekä tuen antamiseen kaikissa opiskeluympäristöissä. Opettajilla pitäisi olla enemmän mahdollisuuksia myös solmia työelämäyhteyksiä, kertoa heille reformin ja tutkintojen perusteiden muutoksista, ohjata opiskelijaa työpaikoilla, kouluttaa työpaikkaohjaajaa ja kehittää palveluita alueen elinkeinoelämälle.

OAJ:n kyselyn mukaan opettajat tarvitsevat myös lisää koulutusta reformista ja oman työnsä muutoksista. Kaikkien osatekijöiden muuttuessa vain harva kykenee hahmottamaan muuttuvien tekijöiden yhteisvaikutuksia. Opettajien vastaukset työolobarometrissa 2017 viestivät, että he ovat stressaantuneita, eivät voi käyttää osaamistaan työssään, ovat tyytymättömiä esimiesten toimintaan, tiedonkulkuun ja työhönsä.

Toimeenpanon jatkuessa ilman riittävää rahoitusta nuortemme osaamistaso jatkaa laskua. Ammatillisen koulutuksen vetovoima heikentyy sekä opiskelijoiden että opettajien keskuudessa. Nuoret hakeutuvat lukioon tai jäävät ilman toisen asteen koulutusta ja opettajia siirtyy muihin töihin.

OAJ:n esitykset reformin toimeenpanon ratkaisuvaihtoehdoksi

Henkilökohtaistamisprosessin rahoitusvaje korjattava

Lain mukaan opiskelijan henkilökohtaisen osaamisenkehittämissuunnitelman laadintaan ja päivittämiseen opiskelijan kanssa osallistuu koulutuksen järjestäjän nimeämä opettaja, opinto-ohjaaja tai tarvittaessa muu koulutuksen järjestäjän edustaja. Lakia säädettäessä vaikutusten arvioinnissa todettiin, että: ”Opiskelijalle laadittava henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma aiheuttaa nykyisiin menettelyihin verrattuna kunkin ammatillista perustutkintoa suorittavan osalta opettajan lisätyötä 3,5 työtunnin verran ja opinto-ohjaajan lisätyötä 3,5 lisätunnin verran eli yhteensä noin yhden henkilötyöpäivän verran.” Hallituksen esityksessä henkilökohtaistamisen menettelyiden laajentumisesta aiheutuvan kustannuslisäyksen ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjille arvioitiin olevan noin 10,7 miljoonaa euroa.

3.10.2018

Hallituksen talousarvioehdotuksessa vuodelle 2019 todetaan, että ”Ammatillisen koulutuksen järjestäjät kehittävät ja ottavat käyttöön yksilöllisten opintopolkujen toteuttamista tukevia pedagogisia toimintamalleja ja ohjauspalvelujen malleja sekä niitä tukevia digitaalisia ratkaisuja, jotka parantavat toiminnan vaikuttavuutta.” OAJ korostaa, että reformilain tavoite yksilöllisistä opintopoluista ei toteudu, ellei HOKS laadintaan osoiteta lisärahoitusta vaikutusarviointilaskelman mukaisesti. Lain mukainen HOKS prosessi on mahdotonta toteuttaa tilanteessa, jossa rahoitus on pienentynyt viidenneksellä.

OAJ esittää, että 29.20.21 momentille kohdennetaan 15 miljoonaa euroa opettajille, erityisen tuen opettajille sekä opinto-ohjaajille opiskelijan HOKS:n laadintatyöhön. Tällä saadaan n. 200 opettajatyövuotta HOKS:n laadintaan. Tämä rahoitus tarvitaan pysyvästi lisää henkilökohtaistamisprosessiin. Lisäksi käytännössä on otettava huomioon, että peruskoulun jälkeen opintoja suorittaneen ja työelämässä olleen opiskelijan henkilökohtaistaminen vie enemmän aikaa kuin opiskelijan, jolla ei ole muuta kuin peruskoulun päättötodistus.

Opiskelijan oikeus opettajan antamaan opetukseen, ohjaukseen ja tukeen turvattava

Amisbarometrin noin 10 000 vastaajasta, joka kolmas halusi lisää omaan opiskelualaan liittyvää opettajan antamaa opetusta. Amis2018 kyselyn mukaan melkein puolet vastaajista toivoo, että opettajilla ja opinto-ohjaajilla olisi enemmän aikaa keskustella opiskelijan kanssa heidän asioistaan. Reformin voimaan tulon jälkeen on mediassa ollut säännöllisesti useiden eri tahojen esille tuomana huoli ammatillisen koulutuksen opiskelijan oikeudesta saada opettaja johtoista opetusta, opinto-ohjausta ja tukea. Yksi tunti opetusta lisää maksaa noin 48 euroa työnantajamaksuineen, mikä ei ole paljon.

OAJ esittää, että 29.20.21 momentille kohdennetaan 15 miljoonan euron lisärahoitus, jolla vahvistetaan opiskelijan oikeutta saada opettajan johdolla tapahtuvaa opetusta, opinto-ohjausta ja tukea. Tällä summalla saadaan 312 500 tuntia opettajajohtoista opetusta, ohjausta ja tukea opiskelijalle oppilaitoksessa tai työpaikalla.

2. Hankkeet ja hankerahoitus

Kaikki lisärahoitus ammatilliseen koulutukseen on enemmän kuin tarpeen. On hienoa, että hallitus on kohdentanut hankerahaa ammatilliseen koulutukseen ja tukenut reformin toimeenpanoa.

3.10.2018

Keväällä 2017 valtio varautui kehysriihessä pääomittamaan 80 miljoonalla eurolla ammatillisen koulutuksen oppimisympäristöjä ja -välineitä omistavaa ja ylläpitävää osaamiskeskusta tai muuta yhtiötä. Vieläkään ei ole kuitenkaan kerrottu, mitä tämä käytännössä tarkoittaa eikä pääomitettu mitään taho.

Ammatillisen reformin toimeenpanon avuksi perustettiin myös tukiohjelma, johon myönnettiin noin 60 miljoonaa euroa vuosille 2017–2020. Rahoitusta on käytetty muun muassa opettajien osaamisen kehittämiseen, keskeyttämisten vähentämiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn, vastaamaan rekrytointi tarpeisiin ja helpottamaan osaavan työvoiman saatavuusongelmia, kehitetty ammatillista koulutusta tukemaan alanvaihtotilanteita sekä uudenlaisiin toimintamuotoihin ja digitaalisiin työkaluihin.

Hyvää osassa hankkeita (mm. eHOKS ja työssä tapahtuva osaamisen hankkiminen) on se, että yhteiset käytänteet ja ratkaisut on tarkoitus saada kaikkien koulutuksen järjestäjien käyttöön, jotta esimerkiksi viestintä, sopimusten tekeminen ja henkilökohtaistaminen olisi mahdollisimman yhdenmukaista, selkeää ja tehokasta eri toimijoiden kanssa. Näin koulutuksen järjestäjien päällekkäinen kehittämistyö ja resurssien käyttö vähenee. Tämä kaikki olisi pitänyt kuitenkin tehdä jo ennen reformin voimaantuloa. Näiden hyvien mallien olisi pitänyt siirtyä osaksi toimintaa reformin alkaessa. Laki edellyttää, että koulutuksen järjestäjillä on omat ratkaisut jo nyt käytössä, joten hankkeet ovat myöhässä.

Suurimpana puutteena hankkeissa OAJ pitää sitä, ettei hankerahoja ole kohdennettu lainkaan uusiin lisätehtäviin, joiden jo hallituksen esityksen vaikutustenarvioinnissa todettiin aiheuttavan lisäkuluja koulutuksen järjestäjille kuten esimerkiksi henkilökohtaistaminen. Lisäksi on valitettavaa, että kehitetään toimintaa kaikenlaisilla hankkeilla tilanteessa, jossa ei ole riittävää rahoitusta perustoiminnon eli opetuksen, ohjauksen ja tuen järjestämiseen.

Olemme myös huolissamme siitä, että hankkeet sisältävät samat puutteet kuin mitä Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi tuloksellisuuskertomuksessaan ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeita koskien. Eli hankkeet vaikuttavat pääosin pieniltä, lyhyt kestoisilta ja niiden rahoitus riittämättömältä opiskelijaa kohden. Tarkastusviraston raportin mukaan pitäisin pohtia laajempia ja pitkäkestoisempia hankkeita ja panostuksen opiskelijaa kohden tulisi olla riittävän suuri. Hankkeissa pitäisi olla myös vaikutusarviointi, minkä kannattaisi teettää ulkopuolisella.

3.10.2018

OAJ:n esitykset reformin hankerahoituksen ratkaisuvaihtoehdoksi

OAJ vaatii ammatillisen koulutuksen rahoituksen nostamista leikkauksia edeltävälle tasolle ja indeksijäädytyksen perumista.

OAJ pitää tärkeänä, että hankerahoitus kootaan isommiksi kokonaisuuksiksi.

3. Ammatillisen koulutuksen ja työelämän osaamistarpeiden kohtaanto-ongelma

Tarve ammatilliselle koulutukselle ja muulle täydennyskoulutukselle on valtava. Lähes 36 % ammasteista muuttuu tai katoaa teknologian vaikutuksesta 10-20 vuoden sisällä. Vuoden 1987 jälkeen on hävinnyt 640 000 työpaikkaa, joihin on riittänyt pelkkä perusasteen tutkinto. Ikäluokasta 15 % ei koskaan suorita toisen asteen tutkintoa. 20-24 -vuotiaista jopa neljännes keskeyttää ammatilliset opintonsa. 600 000 aikuisella puutteelliset luku-, numero- ja digitaidot. Keskimäärin työttömyyden keston lyhentäminen vain yhdellä päivällä säästäisi valtiontalouden kustannuksia 10 milj. eurolla. Jotta pula osaavista työntekijöistä ei vaaranna talouden kasvua, on tärkeää panostaa osaamiseen ja koulutukseen. Suomessa on yli 100 000 avointa työpaikkaa, vaikka työttömiä on paljon.

Hallituksen panostukset osaavan työvoiman saatavuuden varmistamiseen vuodelle 2018 ovatkin siksi perusteltuja lisäyksiä. OAJ kiittää kohdennuksista erityisesti muuntokoulutukseen, alanvaihdon täsmäkoulutuksiin ja aikuisten perustaitojen vahvistamiseen. Myös maahanmuuttajien perustaitojen ja kielen oppimisen vahvistamiseen vapaan sivistystyön oppilaitoksille suunnattu avustus on merkittävä toimenpide, jolla voidaan tukea kotoutumista Suomeen. Näiden toimintojen rahoitus pitäisi turvata jatkossa.

OAJ:n esitykset kohtaanto-ongelman ratkaisuvaihtoehdoksi

OAJ on esittänyt kokeilua avoimista ammatillisen koulutuksen opinnoista. Avoimet ammatilliset opinnot olisivat matalan kynnyksen väylä osaamisen kehittämiseen esimerkiksi työn tai perhevapaan ohessa. Opinnot avoimessa ammatillisessa koulutuksessa vahvistaisivat aikuisten osaamista työssään sekä edellytyksiä alan vaihtoon. Opintoja voitaisiin tarjota aloilla ja alueilla, joissa uuden osaamisen kysyntä on tällä hetkellä suuri. OAJ:n esittää, että kokeiluun osoitetaan 25 miljoonan euron

3.10.2018

määräraha (Mom. 29.20.30), jolla mahdollistetaan avoimien ammatillisten opintojen tarjonta alueellisesti kattavana.

Eduskunnan käsiteltävänä oleva maakuntauudistus muuttaa olennaisesti työvoimapalvelujen järjestämistä, tuottamista ja rahoitusta. Palvelujen järjestämisvastuu siirretään valtiolta maakunnille. Maakunnat tuottavat palvelut itse ja hankkivat niitä selvästi nykyistä laajemmin yksityisiltä palveluntarjoajilta. OAJ pitää tärkeänä, että oppilaitokset voivat myös olla palveluntarjoajia perustamisensa yritysten kautta. Lisäksi pitäisi kannustaa yksityisiä palveluntarjoajia toimimaan oppilaitosten yhteydessä.

Juuri julkaistun Me-säätiön ja THL:n syrjäytymisindikaattoriselvityksen mukaan Suomessa on tällä hetkellä 60 191 työelämästä ja koulutuksesta syrjässä olevaa 15–29-vuotiasta nuorta. Niillä, jotka eivät suorita toisen asteen tutkintoa 25 ikävuoteen mennessä on viisinkertainen riski jäädä syrjäytyneeksi, on erittäin tärkeää, että oman opintopolun löytyminen ja opettajan tuki mahdollistetaan kaikille myös ammatillisessa koulutuksessa. OAJ on tehnyt oman oppivelvollisuusmallin, joka turvaa kaikille toisen asteen koulutuksen.

Heikennyskieltoa rikottu

Sivistyksellisesti perusoikeuksista säädetään perustuslain 16 pykälässä. perusoikeuksien toteutumisen kontrolli on riittämätön ilman velvollisuutta arvioida resurssipäätösten vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen ja perustuslain 22 pykälän velvoitetta.

Professori Pauli Rautiaisen mukaan ”Suomalaisessa valtiosääntösääntöajattelussa yhteiskunnallisen resurssienjaon normikontrollia jäsennetään perusoikeuden toteuttamisveloitteen ja sen loogisena kääntöpuolena olevan perusoikeuden edistämässä saavutetun tason heikentämisen kiellon kautta. Näiden erityisenä oikeudellisena kiinnekohtana toimii YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2 artikla. Se velvoittaa valtion edistämään asteittain maksimaalisten käytössään olevien resurssiensa puitteissa oikeuksien täydellistä toteutumista ja kieltää oikeuksien toteuttamisessa jo saavutetun tason heikentämisen. Julkistalouden rahoitusvaikeuksien perusteella tehtävän heikennyksen sallittavuuden arviointi voidaan kiteyttää seuraaviin perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä täydentäviin lähtökohtiin:

3.10.2018

- Heikennyksen on oltava kestoaltaan rajattu: se ei saa ulottua ajallisesti pidemmälle kuin sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien katsotaan yleisesti hyväksytyn arvion perusteella kestävän.
- Heikennyksen on oltava oikeassa suhteessa julkisen talouden tilaan: perusoikeuden toteutumisessa saavutettua tasoa ei saa heikentää enempää kuin on julkistalouden tilan heikentymisen vuoksi välttämätöntä.
- Heikennys ei saa johtaa yhteiskunnan eriarvoisuuden kasvuun: perusoikeuksien heikennykset on kohdistettava muihin kuin yhteiskunnan heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin.”

Arvioitaessa hallituksen toimia ammatillisen koulutuksen osalta OAJ toteaa, ettei hallitus ole noudattanut heikennyskiellon periaatteita. Ammatillisen koulutuksen indeksijäädytys on kestänyt pidempään kuin taloudellinen taantuma. Se olisi pitänyt jo perua. Hallituksen tekemä n. 200 miljoonan euron leikkaus oli mittavampi kuin taantumän syvyys. Lisäksi sen ajoittaminen ennen reformia vaikeuttaa kohtuuttomasti uuden lainsäädännön tavoitteiden toteutumista.

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ

Heljä Misukka
koulutusjohtaja

Nina Lahtinen
koulutusasiainpäällikkö