OPETUSHALLITUS
UTBILDNINGSSTYRELSEN

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Opetusneuvos Esa Karvinen
14.10.2015

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto

HE 30/2015 vp HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2016, Ammatillinen aikuiskoulutus, nuorten ammatillinen koulutus: koulutuksen rahoitus ja rakenteiden uudistaminen sekä rakennemuutoksen tuomat haasteet aikuiskoulutukselle.

Taustaa

Pääministeri Juha Sipilän strategisen hallitusohjelman kärkihankkeena toteutetaan toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi. Hallituksen 28.9.2015 julkistama toimintasuunnitelma ammatillisen koulutuksen reformista uudistaa kokonaisvaltaisesti nuorten ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen. Ammatillisen koulutuksen reformi toimeenpannaan siten, että uudistettu ammatillisen koulutuksen toimintalainsäädäntö sekä uutta rahoitusjärjestelmää koskevat säädökset astuvat voimaan 1.1.2018.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen yhteiskunnallista merkitystä tullaan vahvistamaan reformin tavoitteiden mukaisesti. Ammatillisen koulutuksen tehtävänä on vastata valtakunnallisiin ja alueellisiin työ- ja elinkeinoelämän sekä eri-ikäisten yksilöiden nykyisiin ja tuleviin ammatillisiin osaamistarpeisiin. Toimintaympäristössä tapahtuva toimiala- ja tehtävärakenteiden nopea ja laajamittainen muutos edellyttää myös osaamistarpeilta nopeita muutoksia. Osaaminen vanhenee yhä nopeammin ja tarve jatkuvalle osaamisen uudistamiselle ja kehittämiselle kasvaa. Tutkintorakenteen, tutkintojen perusteiden sekä niiden sisältämien ammattitaitovaatimusten jatkuva ajantasaistaminen ja kehittäminen on siten keskeisessä asemassa ammatillisen koulutuksen järjestämisessä ja onnistumisessa.

Tällä hetkellä ammatillisia perustutkintoja (52), ammattitutkintoja (184) ja erikoisammattitutkintoja (124) on yhteensä 360. Ammatilliseen koulutukseen tehdään tutkintouudistus laaja-alaistamalla ja erillisten tutkintojen määrää vähentämällä sekä keventämällä ja yksinkertaistamalla tutkintojärjestelmään liittyvää sääntelyä ja hallintoa. Tutkintojen perusteiden uudistaminen tehdään Opetushallituksen johdolla kiinteässä yhteistyössä työ- ja elinkeinoelämän, sidosryhmien ja koulutuksen järjestäjien kanssa. Riittävän nopean ja ajantasaisen uudistamistyön onnistumiseksi ja siten ammatillisen koulutuksen yhteiskunnallisen merkityksen vahvistamiseksi ja varmistamiseksi on myös sen resursoinnista huolehdittava. Rakenteiden ja järjestelmien uudistamisen lisäksi tärkeäksi tulee huolehtia ammatillisen koulutuksen toiminnan ja toimintatapojen uudistumisesta. Keskeisessä asemassa tässä ovat ammatillisen koulutuksen järjestäjät ja niiden opettajat. Osaamisperusteisuus ja asiakaslähtöisyys ovat oppimisen lähtökohtia.

Aikaisempien vuosien määrärahasupistukset ovat olleet ammatillisen koulutuksen järjestäjien kannalta merkittäviä. Koulutuksen järjestäjät ovat joutuneet tekemään rakenteellisia muutoksia ja sopeuttamaan talouttaan.

Opetushallitus
Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 029 533 1000, faksi 029 533 1035, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi
Utbildningsstyrelsen
Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 029 533 1000, fax 029 533 1035, fornamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi

Ammatillisen peruskoulutuksen suunniteltu kokonaisopiskelijamäärä oppilaitosmuotoisessa koulutuksessa vähenee 1000 opiskelijalla vuodesta 2015. Vähennys kohdistuu erityisesti nuorten koulutukseen, sen sijaan aikuiskoulutuksessa opiskelijamäärä lisääntyy. Alueellisesti tarkasteltuna opiskelijamäärämuutokset ovat erilaisia. Lähinnä ikärakenteen muutoksiin perustuvat vähennykset kohdistuvat erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomeen ja lisäykset Etelä-Suomeen. Opiskelijamäärät vaikuttavat koulutuksen järjestäjien rahoitukseen. Oppisopimusmuotoisessa ammatillisessa lisäkoulutuksessa on myös arvioitu opiskelijamäärien vähentymistä (1000).

Kun investointien takuukorotus poistuu, yksikköhinnan pieneneminen pienentää ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusta vuodesta 2016 lukien noin 59 milj. euroa vuoteen 2015 verrattuna (-39 milj. euroa). Lisäksi vaikutukset ammatillisen lisäkoulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen yksikköhintoihin ovat noin -8 milj. euroa. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformilla tavoitellaan 190 milj. euron säästöä vuodesta 2017 lukien. Vuonna 2018 poistuu nuorten oppisopimuskoulutuksen laajentamiseen ja työpaikalla tapahtuvan oppimisen lisäämiseen kohdennettava lisärahoitus (yhteensä 18,7 milj. euroa). Indeksit jäädytetään vuosina 2016 – 2019 ja kohdistuvat koko opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kattavina. Ammatillisen koulutuksen rahoitus tulee vähenemään pysyvästi ja kokonaisuutena tarkastellen rahoituksen vähennys nykytilanteesta on noin 15 %.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat pääsääntöisesti varautuneet toimintaympäristön muutoksiin ja sopeuttaneet toimintaansa aikaisempina vuosina vähentyneen rahoituksen vuoksi. Koulutuksen järjestäjät käsittelevät paraikaa talousarviota vuodelle 2016. Nuorten ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen säästöt ovat vuonna 2016 maltillisia verrattuna vuoteen 2017. Rahoituksen väheneminen tulee lisäämään koulutuksen järjestäjien halukkuutta tehdä yhteistyötä koulutuksen suunnittelussa ja tarjonnassa, opettajien ja oppimisympäristöjen sekä koneiden ja laitteiden yhteiskäytössä sekä hallinnollisissa ratkaisuissa.

Reformi on tärkeä

Ammatillisen koulutuksen reformin keskeinen lähtökohta on osaamisperustaisuus ja työelämän osaamistarpeisiin vastaaminen. Valtakunnallista osaamis- ja koulutustarpeiden ennakointitietoa tuotetaan Opetushallituksessa. Reformin kannalta tulee kiinnittää huomiota siihen, että ennakoinnin resurssit turvataan myös jatkossa ja että ennakoinnin toimintamalleja kehitetään työelämän muutosten varhaiseksi tunnistamiseksi.

Nykyisillä rakenteilla ja toimintatavoilla ei vastata jatkossa ammatillisen koulutuksen osaamistarpeisiin.
Tulevaisuudessa laadukkaan ammatillisen koulutuksen järjestäminen edellyttää toimintaprosessien ja -käytäntöjen sekä rahoitus-, ohjaus- ja säätelyjärjestelmän ja rakenteiden uudistamista. Uudistumiseen liittyvä lainsäädäntö astuu suunnitelmien mukaan voimaan vuoden 2018 alusta. Merkittävä rahoitusleikkaus tapahtuu vuonna 2017. Jotta koulutuksen järjestäjät voivat varautua toiminnassaan tähän suunnitelmallisesti, on tiedon varhainen saanti rahoituksen vähentämistavasta tärkeää.

Rahoitus ohjaa vahvasti koulutuksen järjestäjien toimintaa. Rakenteiden uudistamisessa keskeistä on ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistaminen yhtenäiseksi kokonaisuudeksi yhdistämällä nykyiset ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen lisäkoulutuksen, oppisopimuskoulutuksen ja työvoimakoulutuksen rahoitusjärjestelmät sekä lisäämällä toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden painoarvoa koulutuksen järjestäjien rahoituksessa. Kun rahoitus on selkeä ja yksinkertainen kokonaisuus, myös sen ennakoitavuus paranee.

Toimeenpantavan reformin jälkeen koulutuksen järjestäjällä on paremmat edellytykset vastata työelämän tarpeisiin. Muutos vaatii myös työ- ja elinkeinoelämältä kykyä tehdä uudenlaista ja entistä syvempää yhteistyötä ammatillisen koulutuksen kanssa. Uusi opettajuus ja opettajuuden muuttuminen on keskiössä. Ammatillisen koulutuksen reformi asettaa uudenlaisia haasteita ammatilliselle opettajalle. Oppilaitoskeskeisestä opettamisesta siirrytään yhä enemmän työpaikoilla tapahtuvaan oppimisen ohjaamiseen ja edistämiseen. Osaamisperusteisuudessa opettajasta tulee myös aikaisemman osaamisen tunnistaja ja tunnustaja. Reformin onnistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että opettajan työ palvelussuhde-ehtoineen tukee sen tavoitteita.

Reformin rahoitukseen osoitettu kuluvan vuoden lisätalousarvion 5 miljoonaa euroa on hyvä avaus. Ammatillisten tutkintojen työelämävastaavuus ja ajanmukaisuus ovat ammatillisen koulutuksen ydin asioita. Työelämän nopeat muutokset pitää huomioida tutkinnon perustetyössä ja osaamisen on vastattava työelämän tarpeita. Opetushallitus uudistaa tutkinnon perusteita tarvittaessa ja tämän prosessin nopeuttamiseen, varmistamiseen ja yhdenmukaistamiseen tulee osoittaa riittävät resurssit hyödyntäen digitalisoinnin (ePerusteet) mahdollisuuksia yhteistyössä työ- ja elinkeinoelämän kanssa.

Rakennemuutoksen tuomat haasteet aikuiskoulutukselle

Näyttötutkintojärjestelmä on kehitetty noin 20 vuotta sitten erityisesti aikuisväestön tarpeisiin. Valtakunnalliset tutkintotoimikunnat ovat olleet olennainen osa näyttötutkintojärjestelmän laadunvarmistusta. Tutkintotoimikunnat, joita tällä hetkellä on 147, koostuvat pääasiassa alan työ- ja elinkeinoelämän edustajista. Tutkintotoimikuntajärjestelmää ollaan uudistamassa vähentämällä niiden määrää ja perustamalla laadunvarmistusta tukeva näyttötutkintosihteeristö. Muutosten tavoitteena on yksinkertaistaa ja selkeyttää järjestelmää.

Tutkintoon johtavan työvoimakoulutuksen siirtyminen opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen mahdollistaa työvoimakoulutuksen hallinnollisen byrokratian vähentymisen sekä toteutuksen joustavuuden ja tehokkuuden. Yhteiskunnan varoin hankittujen oppimisympäristöjen, koneiden ja laitteiden sekä opettajien osaamisen hyödyntäminen tehostuu, kun koulutuksen järjestäjällä on kokonaisvaltainen järjestämislupa ammatillisen koulutuksen toteuttamiseen. Hallinnollinen järjestely myös vähenee ja selkeyttää kenttää, kun kuntalain edellyttämä yhtiöittämisvelvoite ei enää koske em. työvoimakoulutusta. Työvoimakoulutuksen toteutuksessa työhallinnon asiantuntemusta tulee hyödyntää.

Aikuiskoulutuksessa haasteena rakennemuutoksen lisäksi on maahanmuuttajien työllistymisen ja integraation tukeminen. Kotouttamiskoulutukset ja ammatillinen koulutus tulee saattaa saumattomasti yhteen maahanmuuttajien integroitumiseksi yhteiskuntaamme. Integroituminen yhteiskuntaan edistyisi ammatillisen koulutuksen parantamien työllistymismahdollisuuksien kautta nopeasti ja lisäisi yhteiskunnan taloudellista aktiviteettia.

Opetushallituksessa toteutetaan Valtakunnallinen aikuiskoulutuksen ennakointiprojekti 1.8.2015–31.7.2018 Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tuella. Projektin tavoitteena on kehittää ja pilotoida aikuiskoulutuksen ennakointimalli, jolla voidaan ennakoida aikuisväestön koulutus- ja osaamistarpeita koulutusasteittain (ml. työvoimakoulutus). Projektissa kehitettävän ennakointimallin tuloksia tullaan hyödyntämään sekä määrällisen koulutustarjonnan suuntaamiseen että opetuksen sisällölliseen kehittämiseen.

Opetusneuvos Esa Karvinen

Opetushallitus
Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 029 533 1000, faksi 029 533 1035, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi
Utbildningsstyrelsen
Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 029 533 1000, fax 029 533 1035, fornamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi