Valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020

Kuuleminen 27.5.2016

Kunnioittavasti esitämme näkemyksinämme seuraavaa:

Valtioneuvoston selonteon (julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017-2020) mukaan ammatilliseen koulutukseen kohdistetaan 190 milj. euron säästö. Rahoituksen leikkaus toteutetaan vuonna 2017 siten, että lailla määrättäisiin ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteena oleva opiskelijamäärä järjestämisluvan enimmäismäärää alhaisemmalle tasolle ja rahoitusta maksettaisiin enintään noin 90 % järjestämisluvan enimmäisopiskelijamäärän mukaisesta rahoituksesta.

Vuodesta 2017 alkaen ammatillisen koulutuksen rahoitusta leikataan merkittävästi ja toisaalta säädökset velvoittavat ja ohjaavat koulutuksen järjestäjän toimintaa kuten aiemmin. Ammatillisen koulutuksen säästöjen ja lainsäädäntömuutosten eriaikaisuus on ongelmallinen.

Ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja ei voida vähentää säästöjen aikaansaamiseksi ainakaan suurimmissa kaupungeissa. Tampereen kaupungille ei ole myönnetty lisäpaikkoja tuleville vuosille, vaikka nuorten määrä alueella kasvaa ja myös aikuiskoulutuksen tarve lisääntyy. Koulutuksen kasvavaan kysyntään voidaankin vastata ainoastaan oppisopimusmuotoista koulutusta lisäämällä ja lisäämällä lukion aloituspaikkoja.

On myönteistä, että kehyspäätöksen mukaan uuden indeksisäästön vaikutukset kompensoidaan täysimääräisesti opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan ja valtionosuusmäärärahoihin. Kuitenkaan indeksikorotuksien kompensoinnilla ei kyetä välttämään merkittävän leikkauksen vaikutuksia.

Ammatillisen koulutuksen reformin valmistelusta ja toteuttamisesta 2018 alkaen

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistamista valmistellaan siten, että uusi ohjausjärjestelmä voidaan ottaa käyttöön vuoden 2018 alusta lukien. Uudistuksen yhteydessä ammatillisen koulutuksen sääntely, rahoitus ja ohjaus uudistetaan.

Ammatillisen koulutuksen reformin osalta on myönteistä, että siirrytään yhteen järjestämislupaan. On kuitenkin selvää, että jatkossakin koulutuksen järjestäjillä on erilaisia koulutustehtäviä: osa keskittyy perusopetuksen päättävien perustutkintokoulutukseen sekä alueen työelämää tukevaan ammatilliseen perus- ja lisäkoulutukseen. Osa järjestäjistä keskittynee jatkossakin muuhun kuin perusopetuksen

päättäneiden opetuksen järjestämiseen. Myös rahoituksen määräytymisessä tulisi nämä eri tehtävät ottaa huomioon. Esillä ollut versio ei ota riittävästi huomioon esimerkiksi hitaammin eteneviä opiskelijoita, joilla ei ole erityisopiskelijan statusta ja siten myös erillisrahoitusta.

Uudesta ohjausjärjestelmästä ja rahoituksesta

Esillä olleessa luonnoksessa osalle ammatillisen koulutuksen järjestäjistä määriteltäisiin toiminta-alue, jossa tulee järjestää opetusta perusopetuksen päättäneille. Muutoin koulutuksen järjestäjillä olisi vapaus päättää koulutuksen järjestämispaikkakunnastaan ja alueestaan. Samaan järjestämislupaan sisällytettäisiin myös oppisopimuskoulutus ja se voisi siten tulla määrällisen sääntelyn piiriin.

Nykyinen oppisopimuskoulutuksen järjestäminen ja rahoituksen määräytyminen ilman määrällistä säätelyä on mahdollistanut suhdannevaihtelujen tasaamisen erityisesti tilanteessa, jossa oppilaitosmuotoiseen koulutukseen ei ole ollut saatavissa lisäpaikkoja. Olisi erittäin tärkeää mahdollistaa tämä joustavuus jatkossakin. Mikäli koulutuksen järjestäjä voisi jatkossa järjestää koulutusta missä tahansa, tämä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa erityisesti suuriin kaupunkeihin todennäköisesti hakeutuu uusia järjestäjiä järjestämään vetovoimaista, edullista koulutusta (liiketalous, kauneudenhoito, media-ala ym.). Tämä johtaisi rajallisten resurssien epätarkoituksenmukaiseen käyttöön.

Rahoitus muuttuisi budjettiperusteiseksi, suhteelliseksi ja merkittävältä osin suoritteisiin perustuvaksi. Muutos johtaa merkittäviin rahoituksen vaihteluihin vuosittain ja tuo epävakautta. Suoritekohtainen hinta laskisi tilanteessa, jossa kertyneiden suoritteiden määrä lisääntyy. Rahoitus ohjautuisi sinne, missä kertyy suhteessa eniten suoritteita. Yksittäisen koulutuksen järjestäjän on siten jatkossa erittäin vaikea arvioida tulevan vuoden ja lähivuosien rahoituksen määrää ja tämä vaikeuttaisi toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä. Koska opetusresurssi on suurin menoerä oppilaitoksessa, epävarmuus rahoituksesta vaikuttaisi vakinaisessa työsuhteessa olevien opettajien määrään. Tämän suuren henkilöstön vaihtuvuuden takia toiminnan pitkäjänteinen suunnittelu ja opetuksen kokonaislaatu vaarantuu.

Nykyiset koulutusalakohtaiset hinnat sekä porrastuskorotukset ovat perustuneet toteutuneisiin kustannuksiin ja siten on selkeää näyttöä eri koulutusten erilaisesta kustannusrakenteesta. On selvää, että jo pelkästään työturvallisuuteen liittyvät vaatimukset lisäävät useiden koulutusten kustannuksia ja vähentävät mahdollisuuksia suurempiin opetusryhmiin. Erityisesti tämä koskee tekniikan alan koulutuksia.

On vaarana, että järjestäjille kalliit, mutta erikoistuvaa osaamista tuottavat koulutusohjelmat lakkautetaan säästöpaineissa. Koulutus heikommin vetovoimaisille, mutta hyvin työllistäville toimialoille saattaa samoin vähentyä, ja tämä voi johtaa jo muutamassa vuodessa tiettyjen alojen osalta työvoimapulaan. Esimerkkinä tästä on kone- ja metalliala. Myös perusopetuksen päättäneiden oppimisvalmiuksissa on huomattavia eroja ja tästä syystä tarvitaan lisäpanostuksia ja tukitoimenpiteitä, jotta opintojen eteneminen mahdollistetaan.

Ohjausjärjestelmässä tulee säilyttää paikallinen päätösvalta koulutuksen suuntaamisen osalta nykyiseen tapaan. Maakuntaliitoilla on alueellinen kehittämistehtävä ja reformin

valmistelussa tulee ottaa huomioon myös uusien maakuntien mahdolliset alueiden kehittämistä koskevat tehtävät. Ohjausjärjestelmän uudistamisessa tulee ottaa huomioon myös kuntien asema ammatillisen koulutuksen päärahoittajana.

Työpaikoilla tapahtuva oppiminen ja ohjaus

Ammatillisen koulutuksen reformissa kootaan nuorten ja aikuisten koulutustarjonta sekä työvoimakoulutus ja niiden rahoitus yhteen. Nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen järjestelmien yhdistämistä voidaan pitää hyvänä toimivana ratkaisuna elinikäisen oppimisen ja järjestäjien toiminnan kehittämisen kannalta. Käytännössä näin on jo monilta osin toimittukin.

Luonnoksessa esitettyjen tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että työelämä sitoutuu myös lisäämään työpaikoilla ja niiden tiloissa tapahtuvaa oppimista ja mielellään ilman korvauksia. Tästä ei ole täyttä varmuutta tällä hetkellä. Erityisesti pk-yritysten ja yksinyrittäjien mahdollisuudet lisätä sitoutumista ei ole saadun palautteen perusteella kaikilta osin mahdollista. Työpaikoilla mahdollisuudet kouluttaa nuoria ja aikuisia vaihtelevat ja ovat hyvin suhdanneherkkiä. Ratkaisevaa on, miten koulutuksen järjestäjät pystyvät tukemaan ja kannustamaan myös pienyrityksiä osallistumaan työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen. Työpaikalla tapahtuvan riittävän monipuolisen osaamisen kehittymisen varmistamiseksi tarvitaan jatkuvaa ohjausta.

Nykyinen näyttötutkintojärjestelmä on laajentunut huomattavasti alkuperäisestä esimerkiksi suoritettujen tutkintojen määrällä mitattuna. Järjestelmän toimintoja ja laatua tarkkailevilla tutkintotoimikunnilla menee paljon resursseja tutkintotodistusten käsittelyyn että järjestämissopimusten solmimiseen. Tämän johdosta tutkintotoimikunnilla jää vähän aikaa kehittämistyöhön. Tutkintotoimikuntien käytännöt poikkeavat suuresti toisistaan, mikä aiheuttaa ongelmia ja lisää hallinnollista taakkaa järjestämisluvan saanneille (esim. tutkintotoimikunnat soveltavat säädöksiä eri tavalla mm. henkilökohtaistamisessa, ei ole yhdenvertaisia ohjeita jne.). Lisäksi OKM:n järjestämisluvan saaneet joutuvat solmimaan myös järjestämissopimuksen useiden kymmenien, jopa sadan eri tutkintotoimikunnan kanssa.

Työvoimakoulutuksen siirto

Työvoimapoliittisen koulutuksen siirto OKM:n hallinnonalalle vuodesta 2018 alkaen on kannatettava muutos. Koulutuksen suuntaaminen paikallisesti yhdessä työvoimahallinnon kanssa ilman aikaa vievää kilpailutusmenettelyä vähentää hallinnointia ja nopeuttaa koulutusten toteuttamista. Epäselvää on keskeytyykö ns. pidempien koulutusten hankinta vuonna 2017 tämän siirron johdosta. On erittäin tärkeää, että ministeriöiden välillä voidaan sopia menettelystä, jolla estetään työvoimapoliittisten koulutusten jatkuminen vastuuministeriön vaihtumisesta huolimatta.

Rahoituksen leikkausten vaikutukset Tampereen seudun ammattiopisto Tredussa

Tampereen seudun ammattiopisto Tredun osalta yksikköhintarahoitus vähenee vuosien 2015-2017 arviolta noin 12-14 milj. euroa. Tredun liikevaihto on vuonna 2016 n 110 milj. euroa ja ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvan mukaisia opiskelijoita on 8 110. Tredun osalta voidaan leikkauksia toteuttaa hieman asteittain, mutta talous tulee

tasapainottaa n 2 vuoden kuluessa. Tredu on muodostettu yhteistoimintasopimuksella v. 2013 ja työntekijöillä on kuntarakennelain 29 §:n mukainen irtisanomissuoja 31.12.2017 saakka.

Tredun ja Tampereen kaupungin lukiokoulutuksen osalta on valmisteltu Kilpailukykysuunnitelmaa, jonka tarkoituksena on linjata ne keskeiset toimenpiteet, joilla toisen asteen koulutus sopeutetaan taloudellisiin muutoksiin ja mahdollistetaan menestyminen toimintaympäristön muutoksessa. Merkittävimmät leikkaukset arvioidaan toteutettavan henkilöstömenoihin (arvio tässä vaiheessa noin 8 milj. euroa) sekä kiinteistökustannuksiin (noin 3 milj. euroa). Palkkausmenoja koskeva vähennys sisältää mm. lomarahojen leikkauksen määräaikaisesti, työnantajamaksujen alenemisen, eläköitymisen / tehtäväjärjestelyin sekä opetusjärjestelyin.

Keskeisiä Kilpailukykysuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä ovat myös pedagogisen toiminnan uudistaminen, hallinnon tehostaminen sekä henkilöstön hyvinvointiin panostaminen. Tutkintojen perusteiden osaamisperusteisuus ja toiminnan asiakas- ja työelämälähtöisyys muuttavat opetuksen suunnittelua ja toteutusta. Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteistyötä tiivistetään ja samoin yhteistyötä työelämän ja jatko-opintomahdollisuuksia tarjoavien oppilaitosten kanssa tehostetaan. Myös yhteistyötä kaupungin työllisyyspalvelujen kanssa lisätään edelleen.

Tredun talouden tasapainottamiseksi luovutaan osasta tiloja, tiivistetään tilojen käyttöä ja ulosvuokrataan osia tiloista. Opetusta järjestetään vielä nykyistä enemmän työpaikoilla. Tilojen osalta on tavoite vähentää menoja noin 18 % vuoteen 2015 verrattuna, jolloin toimipisteitä oli 22, yhdeksän kunnan alueella. Vuoden 2016 loppuun mennessä kiinteitä toimipisteitä on viisi vähemmän yhdeksän kunnan alueella ja toimipisteiden määrää tultaneen edelleen vähentämään.

Oppimistilanteita viedään aiempaa enemmän työpaikoille ja ohjaamisen merkitys kasvaa. Joitakin koulutuksia järjestetään jo nykyisin kokonaan työpaikoilla. Toisaalta on koulutuksia, joiden opetusympäristö ja lähiopetuksen määrä on tarkasti säädeltyä tai muutoin turvallisuusvaatimukset asettavat opetukselle vaatimuksia (esimerkiksi lentokonetekniikka/avioniikka, kuljetusala, sähköala).

Tampereen kaupunginvaltuuston päätöksellä Tredussa on toteutettu yksikköhintarahoituksen lisäksi nuorisotakuun mukaista toimintaa. Yksikköhintarahoitus ja lisärahoitus huomioiden Tredu käyttää noin 3-4 milj. euroa vuosittain opetukseen hakeutumista ja opetusta tukeviin sekä muihin nuorisotakuuta edistäviin toimenpiteisiin. Ohjaus- ja neuvontapalvelujen tarjontaa on parannettu TreduNavi hakupalvelun avulla, joka palvelee opiskelijaksi hakeutuvia asiakkaita. TreduNavista saa keskitetysti tietoa eri koulutusvaihtoehdoista, neuvontaa, yksilöllistä tukea ja ohjausta. Kun yksikköhintarahoitusta merkittävästi leikataan, vastaavanlaista resurssia enää jatkossa käytettävissä.

Tampereen kaupunki ei saanut erityistä koulutustehtävää erityisopetuksessa (TELMA-opetuslupaa), vaikka Tredussa järjestetään ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaa koulutusta erityisopetuksena (VALMA er). Erityisoppilaitosten tarjonta ei riitä kattamaan kaikilta osin kysyntää Tampereen seudulla.

Yhteisvalintamenettelyn tulisi jatkossa mahdollistaa haku koulutukseen siten, että opetus tapahtuu kokonaan työelämässä, ei välttämättä oppilaitoksen kiinteissä toimipisteissä. Myös koulumatkatuen määräytymisperusteiden tulisi olla nykyistä joustavampia: nykyisin esimerkiksi koulumatkatuen myöntämisen edellytyksenä on, että koulumatka tulee olla noin 3 viikkoa sama ja se ei mahdollista esimerkiksi toimintatapaa, jossa saman viikon aikana olisi erilaisia työssäoppimiseen liittyviä ja oppilaitoksen toimipisteeseen liittyviä koulumatkoja.

Lukiokoulutuksen rahoituksesta

Tampereen kaupunki rahoittaa lukiokoulutusta yksikköhintarahoituksen päälle noin 2 000 e/opiskelija. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2017-2020 (s. 25) ja vuoden 2016 valtion talousarviossa todetaan, että lukiokoulutusta kehitetään ja valmistellaan lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamista. Paikallisesti keskustelussa on esillä esitys rahoituslain muuttamiseksi siten, että lukiokoulutukseen palautettaisiin mahdollisuus kotikuntalaskutukseen. Lukion yksikköhintarahoituksen ja toteutuneiden kustannusten välinen ero on kasvanut erittäin merkittäväksi ja tämä rasittaa suurten lukioiden sijaintikuntien taloutta. Tällä hetkellä Tampereen kaupunki rahoittaa muista kunnista tulevien opiskelijoiden osalta yksikköhinnan ylittäviä kustannuksia noin 2,2 milj. eurolla vuodessa.

Maahanmuuttajakoulutuksen lisäämisestä ja kohdistamisesta

On myönteistä, että Julkisen talouden suunnitelman mukaisesti ammatilliseen koulutukseen lisätään 2 000 opiskelijapaikkaa vuodesta 2017 alkaen, mihin osoitetaan täysi valtionrahoitus. Myös ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusta alennetaan ja opintojen aikaista kielenopetusta lisätään. On hyvä, että VALMA-koulutuksen osalta kielitaitovaatimusta alennetaan. Käytännössä nykyinen taso on liian korkea aiempaan verrattuna. Tämä on hidastanut koulutukseen pääsyä.

Maahanmuuttajataustaisten työllistymisen näkökulmasta olisi tärkeää, että OKM antaisi ammatillisen koulutuksen järjestäjille, vaikka määräaikaisena kokeiluna, mahdollisuuden järjestää opetusta ja antaa tutkinto englannin kielellä. Suomen kieltä voitaisiin opiskella osana opintoja. Esimerkiksi tekniikan alalle olisi mahdollisuus saada tätäkin kautta henkilöstöä kansainvälisiin, vientiä harjoittaviin yrityksiin. Myös monipuolisen kielitaidon omaavia yrittäjiä tarvitaan lisää. Maahanmuuttajataustaisten nuorten ja aikuisten natiivikielitaidosta (esim. ranska, venäjä, arabia) ja kulttuurituntemuksesta olisi esimerkiksi vientiin suuntautuneille yrityksille paljon hyötyä. Samalla saisimme luotua valmiita koulutusvientituotteita.

Hallituksen kärkihankkeista

Hallituksen kärkihankkeet, jotka koskevat erityisesti toista astetta ovat toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformin lisäksi työelämään siirtymisen nopeuttaminen ja yhteisötakuu.

Tampereella nuorisotakuuta on toteutettu pitkään yhteistyössä useiden eri toimijoiden kanssa ja esimerkiksi Nuorten talo on toiminut jo useamman vuoden ajan

matalankynnyksen asiointipisteenä. Toivomus on, että jo pitkään, nuorille tutuiksi tulleita monialaisia toimintamalleja, voidaan jatkossakin toteuttaa ilman, että ne tulee muuttaa tiukan määrämuotoiseksi, keskitetysti ohjatuksi Ohjaamo-toiminnaksi.

Tampereen lukioissa tehdään yhteistyötä paikallisten korkeakoulujen kanssa siten, että lukio-opiskelijat voivat suorittaa yliopistojen opintoja osana lukio-opintojaan ja näin nopeuttaa jatko-opintoihin siirtymistä. Lukiokoulutuksen rahoituksen voimakas vähentyminen on rajoittanut tätä toimintaa. Kysyntää olisi myös englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämiseen, myös maksullisena toimintana, mutta tämä ei ole lainsäädännöllisesti ollut mahdollista.

Ammatti-lukiokoulutuksen avulla opiskelijan jatko-opintovalmiudet esimerkiksi ammattikorkeakouluun ovat hyvät ja osa ammatillista opinnoista on voitu hyväksilukea ammattikorkeakouluopintoina. Valmistuneet opiskelijat ovat sijoittuneet myös työelämään erittäin hyvin. Tärkeää on, että ammattilukiokoulutus on mahdollista myös lainsäädäntömuutosten toteutuessa. Se monipuolistaa ammatillisen koulutuksen opiskelijarakennetta, lisää vetovoimaisuutta ja vähentää lukio-opintoihin siirtyvien nuorten määrän kasvua. Yhteishaussa haku suoraan ammattilukiokoulutukseen tulee olla selkeää ja yksiselitteistä.

Opetushenkilöstön täydennyskoulutushanke Osaava-ohjelma on mahdollistanut seudullisten koulutusten toteuttamisen. On erittäin tärkeää, että resurssien vähentyessä opettajien muuttuvia osaamistarpeita tuetaan jatkossakin valtionavustuksilla, jotta jatkossakin pystytään opetuksessa vastaamaan tutkinnon perusteiden edellyttämään työelämälähtöisyyteen.

Päivi Rajala
suunnittelupäällikkö
Tampereen kaupunki
Osaaminen ja elinkeinojen kehittäminen

Helena Koskinen
ammatillisen koulutuksen johtaja
Tampereen seudun ammattiopisto
TREDU