Ami-säätiö, Amiedu

LAUSUNTO

7.10.2016

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaostolle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOESITYKSEKSI VUODELLE 2017, TEEMA: AMMATILLINEN KOULUTUS, RESURSSIT JA RAKENNEUUDISTUKSEN TOIMEENPANO, PAHIMMAT KIPUPISTEET
RE: eduskunnan sivistys- ja tiedejaoston kuuleminen 7.10.2016, HE 134/2016 vp, Ami-säätiön, Amiedun asiantuntijalausunto

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan määrärahoihin liittyvä hallituksen esitys vähentää ammatilliseen koulutukseen kohdistettavia määrärahoja jyrkästi (-190M€) vuodesta 2017 eteenpäin. Esityksen toteuttaminen vaikuttaisi vääjäämättä eri tavoin koulutustarpeessa olevien kansalaisten sekä eri yritysten ja työyhteisöjen palveluasteeseen. Lisäksi leikkaus johtaisi varmuudella merkittäviin supistuksiin järjestäjä- ja toimipisteverkostossa ja edelleen eri koulutuksen järjestäjien asiakkailleen tuottamissa palveluissa. Positiivista talousarvioesityksessä on 21M€:n suuruinen valtionavustus maahanmuuttajien ammatilliseen koulutukseen ja sitä tukeviin TNO -palveluihin sekä määräaikaisen Nuorten aikuisten osaamisohjelman jatkaminen vuodella ja määrärahojen nostaminen tasolle 25M€.

OKM:n hallinnonalan määrärahojen kehitystä ei voi tarkastella irrallaan ammatillisen koulutuksen reformin päämääristä tai keinoista. Reformin kanssa samanaikainen murros myös TEM:in roolissa ja asemassa ammatillisen työvoimakoulutuksen järjestäjänä edellyttävät hyvän hallintotavan mukaisesti sektorirajat ylittävää kokonaisvaikutusten arviointia erityisesti työikäisen aikuisväestön kohdalla. Se kuinka hyvin ammatillisen koulutuksen järjestäjät kykenevät muuttuvien odotusten, tehtävien ja toimintamallien sekä alenevan rahoituskehyksen toimintaympäristössä toimimaan asiakaslähtöisesti sekä tuottamaan laatua ja vaikuttavuutta, riippuvat uudistukselle asetetun vision ja päämäärien ohella lähiaikoina linjattavista ratkaisuista uudistuksen useiden yksityiskohtien osalla.

Ami-säätiön yhteenveto ammatillisen koulutuksen rahoituksen ja reformin pahimmista kipupisteistä:

- Koulutuspoliittinen keskustelu on reformin yhteydessä on ollut vähäistä. Esim. seuraavia linjauksia ei ole vielä tehty: millaista työelämää ja Suomea olemme rakentamassa reformin avulla, onko reformin päämäärä avoin koulutusmarkkina vai keskitetty jakelujärjestelmä sekä kenelle, mitä ja millä ehdoin yhteiskunta tarjoaa ammatillisen koulutuksen palveluja?
- Eduskunnan tulisi edellyttää, että OKM ja TEM arvioivat hyvän hallintotavan mukaisesti nyt suunnitellun, sektorirajat ylittävän muutoksen kokonaisvaikutukset ammatillisen koulutuksen eri asiakasryhmien (opiskelijat, yritykset ja yhteisöt sekä yhteiskunta) kannalta
- Eduskunnalla tulisi jatkossakin olla käytössään mekanismi, jolla erilaiset koulutuspoliittiset päämäärät esim. aliedustettujen ryhmien palveleminen voidaan varmistaa. Lisäksi erityistä tukea tarvitsevien, aliedustettujen ryhmien asema on varmistettava myös tulevassa tulosrahoitusmallissa
- Itsenäisten järjestäjien päätöksentekoa keskittyä joihinkin asiakaskohderyhmiin ja tutkintonimikkeisiin sekä vastaavasti leikata osa palvelutarjontaansa tulee koordinoida riittävästi sekä alueellisella että valtakunnallisella tasolla
- Alenevan rahoituskehyksen toimintaympäristössä tulee jatkossakin kyetä varmistamaan riittävät resurssit muutoksen johtamiseen ja hallintaan sekä siihen keskeisesti liittyvään kehitystyöhön niin valtakunnallisella (OKM ja OPH) kuin koulutuksen järjestäjätaholla
- Valtiovallan tulee tukea sopijaosapuolia siinä, että sekä kunnallinen (VES), että yksityinen alan työehtosopimus (TES) uudistetaan reformissa tavoitteeksi asetetun toimintatavan muutosta tukeviksi

Ami-säätiö | PL 151 | Valimotie 8 | 00381 HELSINKI | puhelin 020 7461 200 | faksi 020 7461 206 | www.amiedu.fi
Y-tunnus 0213612-0 | kotipaikka Helsinki | pankki 800018-1590085

Suomen, suomalaisen tuotannon ja työn kilpailuaseman muutos, toimialarakennemuutokset, digitalisaatio sekä työn ja ammattitaitokvalifikaatioiden muutos edellyttävät, että kansalaisilla on tosiasialliset mahdollisuudet täydentää ja tarvittaessa myös kokonaan uusintaa niin perus- kuin ammattitaitonsa. Suomessa on ollut kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen vahva ja kattava aikuiskoulutusjärjestelmä, jonka merkitys niin kilpailukyvyn vahvistamisessa kuin sosiaalisen eriarvoistumisen ja syrjäytymisen kehittämisessä on tärkeä.

Ammatillisen koulutuksen reformissa uudistetaan koulutuksen säädösperusta, rahoitusjärjestelmä sekä tutkintojärjestelmä. Ammatillinen koulutus ja sen uudistaminen eivät ole kuitenkaan itseisarvo, vaan keinoja kehittää yritysten ja yhteisöjen kilpailuasemaa, tuotannon laatua ja työn tuottavuutta sekä työelämää laajemminkin. Millaista ja miten toimivaa työelämää ja Suomea olemme rakentamassa, millaisia mitattavia päämääriä asetamme ammatilliselle koulutukselle?

Koulutuspoliittinen keskustelu on reformin yhteydessä ollut "ohutta". Vastaamatta on mm. kysymys siitä, onko ammatillisen koulutuksen reformin päämäärä luoda Suomeen eri asiakasryhmien monimuotoisiin tarpeisiin parhaiten vastaava avoin ja monimuotoinen koulutusmarkkina (vrt. järjestäjä- ja palveluntuottajaroolin eriyttäminen sote -ratkaisussa) vai tarkasti säädelty, vakioituihin palvelutuotteisiin ja keskusohjaukseen perustuva jakelujärjestelmä. Ami-säätiön näkökulmasta ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon monimuotoisuus varmistaa parhaiten opiskelijoiden valinnanvapauden toteutumisen ja toimialan myönteisen kehittämisen.

Toinen vastaamaton koulutuspoliittinen kysymys on, kenelle, mitä ja millä ehdoin yhteiskunta tarjoaa ammatillisen perus-, lisä- ja täydennyskoulutuksen palveluita sekä mistä osasta ammattitaitoa työntekijä tai työnantaja puolestaan vastaavat. SAK on kiinnittänyt osuvasti huomiota ammatillisen koulutuksen kysynnän ja tarjonnan rakenteellisiin epäkohtiin järjestelmän uudistamisen haasteina keväällä 2016 julkaistussa Aikuiskoulutus rikki, 10 koulutuksen epäkohtaa -muistiossaan.

Ammatillisen koulutuksen järjestelmän varsinaisia edunsaajia tai asiakkaita ovat yksilöt sekä yritykset ja muut työyhteisöt. Olipa tuleva järjestelmä millainen tahansa, sitä koskevan säädöspohjan tulisi olla kielellisesti selkeää ja ymmärrettävää sekä hallinnoinnin yksinkertaista. Tavoitteiden toteutuminen luo osaltaan edellytykset työelämän osallistumiselle ammatillisen koulutuksen palveluprosesseihin (vrt. oppisopimus ja koulutussopimus) sekä sen kehittämiseen ja järjestäjien hallintoon.

Siirtyminen OKM:n hallinnonalalla yhden suuren momentin ja "putken" malliin ammatillisen koulutuksen ja sen järjestäjien rahoittamisessa lisää järjestäjien valtaa ja vastuuta suunnata ja kohdentaa rahoitus yksiköiden ja yritysten kulloisenkin kysynnän mukaan. Päätöksenteon hajauttamisella on etunsa, mutta hajauttaminen tarvitsee rinnalleen vastavoiman. Eduskunnan budjettivallan kannalta on tärkeää, että eduskunnalla on jatkossakin käytössään mekanismi, jolla erilaiset koulutuspoliittiset päämäärät esim. aliedustettujen ryhmien (työntekijäammatit, erilaiset oppijat, pitkäaikaistyöttömät tai maahanmuuttajat) palveleminen voidaan varmistaa. Aiemmin tähän tarkoitukseen on korjaavina toimenpiteinä suunnattu ns. "Tupo -miljoonia" tai OKM:n valtionavustuksia (NOSTE- ja NAO -ohjelmat).

Isossa kuvassa yhtäaikainen ammatillisen koulutuksen määrärahojen leikkaus ja tutkintojärjestelmän uudistaminen edellyttävät kultakin yksittäiseltä koulutuksen järjestäjältä selkeitä päätöksiä siitä, mihin asiakaskohderyhmiin ja tutkintoihin se jatkossa keskittyy ja mistä se luopuu. Kun lähes 180 koulutuksen järjestäjää tekee koordinoimatta samanaikaisesti tarjontaa koskevat päätöksensä on uhkana, että suuret ja kasvavat alat ja ammatilliset tutkinnot yliresurssoidaan ja vastaavasti pienet tai taantuvat aliresurssoidaan. Onko OKM:n tuleva alue- tai järjestäjäkohtainen tuloskeskustelu tai tulevan aluehallinnon vastuulla oleva ennakointitoiminta riittävä työkalu riittävän koordinoinnin varmistamiseksi, jää nähtäväksi.

Säädöspohjan, rahoitusjärjestelmän ja tutkintojärjestelmän uudistaminen on ammatillisen koulutuksen reformin lähtölaukaus. Sille asetettujen päämäärien ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät vahvaa panosta muutoksen johtamiseen ja -hallintaan. Muutoksen onnistumista voidaan mitata ja arvioida todennäköisesti aikaisintaan vasta 2020 -luvulla. Muutoksen johtaminen ja hallinta edellyttävät sen

hankkeistamista ja projektointia sekä riittävien resurssien suuntaamista kehitystyöhön niin valtakunnallisella (OKM ja OPH) kuin järjestäjätahollakin. Onkin pelättävissä, että jyrkästi supistuvan rahoituksen ympäristössä asetettujen päämäärisen ja tavoitteiden saavuttaminen hidastuu, osan jäädessä ehkä kokonaan saavuttamatta.

Ammatillisilla aikuiskouluttajilla on syvää osaamista, kokemusta ja näkemystä reformin tavoitteena olevasta työelämäkeskeisessä ja näyttömuotoisessa ammatillisessa koulutuksessa. Mikäli ammatillisen koulutuksen vähenevät julkiset resurssit suunnataan ensisijassa nuorisotakuun toteuttamiseen, uhkana on, että aikuiskouluttajia irtisanotaan rahoitusleikkauksen yhteydessä merkittävissä määrin. Tämä hidastaa tai osin estää kokonaan reformin tavoitteiden saavuttamisen. Uhka voidaan torjua, mikäli ammatillisen työvoimakoulutuksen TEM:istä OKM:lle siirtyvät voimavarat kohdennetaan jatkossakin niille järjestäjille, jotka ovat saavuttaneet oman roolinsa ja lunastaneet järjestäjäkohtaisen volyyminsa avoimilla kilpailumarkkinoilla. OKM:n tulevien järjestämislupien ja rahoituspäätösten pohjaksi tulisikin ottaa TE -hallinnon tilastoista kolmen viimeisen vuoden keskiarvo kunkin palveluntuottajan volyymista tutkintoon valmistavassa työvoimakoulutuksessa.

Henkilöstökulut muodostavat ammatillisen koulutuksen järjestäjän kustannuksista noin 2/3 -osaa. Ammatillisen koulutuksen reformin läpivienti edellyttää ammatillisen opettajan toimintamallin sekä aseman ja roolin kokonaisvaltaista uudelleen arviointia. Tämä työ vaatii tuekseen myös alan nykyisten työehtosopimusten uudistamista nykyisen ns. e-liitteen tai Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten työehtosopimuksen suuntaan. Valtiovalta voinee osaltaan tukea neuvotteluosapuolia ratkaisun löytämiseksi asiassa.

Lisätiedot

Ami-säätiö, Amiedu

ammattikasvatusneuvos
Timo Karkola
johtaja, rehtori

Valimotie 8
PL 151
00381 Helsinki
050 5995 278
timo.karkola@amiedu.fi

Ami-säätiö on merkittävä ammatilliseen aikuiskoulutukseen ja työelämän kehittämispalveluihin erikoistunut ja keskittynyt palveluntuottaja Suomessa. Säätiön perustajatahot ovat pääkaupunkiseudun kunnat. Säätiö on Suomen suurin ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjä ja suurin työvoimakoulutuksen palveluntuottaja. Säätiön liikevaihdosta 60 % perustuu OKM:n sille myöntämiin valtionosuuksiin ja -avustuksiin sekä 40 % eri viranomaisten, yritysten ja yhteisöjen edustamilta kilpailumarkkinoilta saatuihin tuottoihin.

Ami-säätiön toimintamalli perustuu strategisiin yritys- ja yhteisökumppanuuksiin. Säätiön tuottamien koulutus- ja kehittämispalveluiden laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta mitataan ensisijaisesti niiden merkityksellä kunkin yhteisöasiakkaan tuotannollisten ja asiakaspalveluprosessien kehittymiseen, asiakkaan oman tuloskortin mittareita käyttäen. Oppija-asiakkaiden kohdalla vaikuttavuutta mitataan tutkintotavoitteen saavuttamisen ohella ko. henkilön työmarkkina-arvon myönteisenä kehityksenä, jonka eräitä mittareita ovat työllistyminen sekä ura- ja palkkakehitys.