KOULUTUSKUNTAYHTYMÄ LAPPIA

Lausunto

6.10.2016

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto

Sähköposti 29.9.2016:
Sivistys- ja tiedejaosto perjantai 07.10.2016 klo 09:00/HE 134/2016 vp / Asiantuntijapyyntö

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

Teema: Ammatillinen koulutus; resurssit ja rakenneuudistuksen toimeenpano; pahimmat kipupisteet

Kiitämme mahdollisuudesta lausua valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2017 ja pidämme erittäin hyvänä, että sivistys- ja tiedeosasto pyytää asiantuntija-lausuntoa laajalla teemalla tarkastellen asiaa yli talousarviovuoden. Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia (myöh. Lappia) lausuu seuraavaa pyytäen huomioimaan lausunnon lopussa ilmaistut esityksemme.

Tiivistelmä

Kipupiste 1:
Valtiontalouden leikkaukset kohdistuvat ammatilliseen koulutukseen, jonka merkitys alueiden elinkeinojen kehittämisessä on ratkaisevaa.

Kipupiste 2:
Ammatillisen koulutuksen resursointi on ollut ja näyttää jatkuvan ennakoimattomana.

Kipupiste 3:
Rahoituslain muutoksissa ei huomioida aikaisempia leikkauspäätöksiä eikä niiden vaikutuksia ole tutkittu ennen reformin toimeenpanoa. Lisäksi itse reformin vaikutukset ovat ennakoimattomia.

Lappia

Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia on vahva maakunnallinen ammatillisen koulutuksen järjestäjä. Kuntayhtymä ylläpitää Ammattiopisto Lappiaa. Henkilökuntaa on yli 300 ja opiskelijoita perustutkintokoulutuksessa noin 2 400. Aikuiskoulutuksen opiskelijavirta vuodessa on noin 4 000. Kiinteitä toimipaikkoja koulutuskuntayhtymällä on Kemissä, Torniossa, Tervolassa ja Muoniossa.

Ammatillinen koulutus

Ammatillinen koulutus käsittää laajan kokonaisuuden koko yhteiskunnan elinvoiman ja kilpailukyvyn sekä yhteiskuntarauhan kehittymisen kannalta tarkastellen. Ammatillinen koulutus käsittää niin peruskoulun päättäneiden kuin elinikäisen oppimisen eri vaiheissa tapahtuvan osaamisen kehittämisen. Ammatillinen koulutus on keskeinen työkalu yritysten henkilöstön ja toiminnan kehittämisessä. Tehtävä on laaja ja parhaillaan valtavassa murroksessa, joka aiheutuu merkittävimmin työn muutoksen ja tiedon avoimuuden vaikutuksista työhön ja toimintaan, mutta myös valtion talouden ongelmista sekä yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä. Ammatillinen koulutus tarvitsee voimavaroja tämän muutoksen toteuttamiseen koko Suomea tukevalla tavalla. On muistettava, että noin 80 % työelämän tehtävistä ovat taustaltaan ammatillisia ja erityisesti se, että yli 90 % innovaatioista tapahtuu käytännön tasolla. Ammatillisen koulutuksen merkitys alueiden elinkeinojen kehittämisessä on merkittävä ja alueellisesta koulutustarjonnasta riippuen merkitys voi olla jopa ratkaiseva aluekehityksessä.

Ammatillisen koulutuksen tehtävä on laaja. Me huolehdimme yhteiskunnan heikoimmasta yksilöstä, ihmisenä kasvusta, ammattilaiseksi kehittymisestä ja työllistymisedellytysten parantamisesta, kädentaidoista ja ammattilaisuudesta aina osaajien huippuihin, esimerkiksi yritysjohtajien johtamiskoulutukseen saakka. Ammatillinen koulutus on elinkeinoelämän kilpailukyvyn keskeinen työkalu.

Resurssit ja rakenneuudistuksen toimeenpano

Isku 1:

Ammatillisen koulutuksen rahoitus on leikkautunut vuodesta 2012 alkaen, jolloin leikkaukset käynnistyivät oppisopimuskoulutuksen

rahoituksesta jatkuen työvoimakoulutuksen rahoitukseen, joiden leikkaukset ovat jatkuneet vuosittain ja ovat jatkumassa edelleen.

Vuosina 2014 – 2016 toteutettiin ammatillisen peruskoulutuksen leikkaukset, jotka valtakunnallisesti tarkastellen olivat keskimäärin 5 % -luokkaa. Alueellisesti leikkaukset vaihtelivat voimakkaasti tarkoittaen mm. Lappialle yli 18 % leikkausta ammatillisesta peruskoulutuksesta kolmen vuoden aikana. Esimerkiksi Lappian kiinteistömenot ovat noin 17 % kaikista menoista eikä niistä täysin luopuminenkaan siten riittäisi ensimmäisen vaiheen sopeuttamiseen.

Isku 2:

Nyt käsiteltävässä valtion talousarviossa vuodelle 2017 on jälleen kyse noin 13 % leikkauksesta. Ensimmäinen ja toinen isku yhteenlaskettuna tulorahoituksen leikkaus Lappialle on yli 10 miljoonaa euroa neljän vuoden aikana. Esityksen kirjauksissa on elementtejä, jotka painottavat leikkausta lisenssin mahdollisilla muutoksilla jälleen alueittain em. keskiarvosta poikkeavasti, mutta oletettavasti ei kuitenkaan yhtä suurin poikkeuksin, kuin vuosien 2014 – 2016 leikkauksissa tapahtui. Näennäisesti tämä tasaleikkaus ei kuitenkaan ole tasapuolinen erilaisilla alueilla toimivien koulutuksen järjestäjien kesken näiden erilaisen alueellisen roolin vuoksi. Rooli on erilainen alueiden erilaisuuden vuoksi ja näkyy muun muassa siinä, valikoiko oppilaitos opiskelijansa vai huolehtiiko koulutuksen järjestäjä alueellaan osaamistarpeista kattavasti ja siis myös muun muassa koulutustakuusta.

Rooli on myös erilainen huomioiden oppilaitoksen rooli alueen kehittämisessä. Se on sitä suurempi, mitä vähemmän alueella on koulutuksen järjestäjiä. Alueiden erilaisuus näkyy myös siinä, että alueilla, joilla on vain vähän koulutuksen järjestäjiä, on näiden huolehdittava kattavasti eri alojen koulutustehtävästä alueen elinkeinojen ollessa moninaiset. Tämä edellyttää oppimisympäristöjä ja osaajia myös pienempiin osaamistarpeisiin. Näillä perusteilla tasaleikkaus ei kohtele koulutuksen järjestäjiä edelleenkään tasapuolisesti.

Isku 3:

Ammatillisen koulutuksen reformissa vuodesta 2018 alkaen uusi rahoitusmalli on tämän hetken ennakkotietojen mukaan muodostumassa ns. kolmanneksi merkittäväksi iskuksi juuri reuna-alueiden (negatiivisen väestökehityksen alueet) koulutuksen järjestäjille. Asia avataan omassa otsikossaan myöhemmin.

Muut muutokset:

Lappian osalta on huomioitava, että ammattikorkeakoulujen yhtiöittämisen yhteydessä ministeriön ohjauksella ammattikorkea-koulutoiminta irtautettiin Lappiasta, joka sekin tarkoitti merkittävää muutosta ja myös osittaista sopeuttamistarvetta kohdistuen ammatilliseen koulutukseen.

Vaikutukset:
Tämä koko kokonaisuus on käytännössä mahdotonta sopeuttaa vaaditussa aikataulussa. On huomioitava, että samaan aikaan on panostettava merkittäviin kehittämistoimiin, joilla saavutetaan mm. reformin, työnmuutoksen, digitalisaation ja uusien toimintatapojen vaatimukset.

Lappialla on suunnitelma etenemisestä huomioiden vuoden 2017 leikkaukset, mutta suunnitelma on riskinen syystä, että organisaatio on sopeuttanut toimintaansa jo voimakkaasti aiempien leikkausten vuoksi. Olemme Opetushallituksen kustannustietoraporttien mukaan kaikkien kustannuserien osalta yksi tehokkaimmista koulutuksen järjestäjistä vuonna 2015. Tehokkaasta tehokkaamman tekeminen vaatii aikaa ja panostuksia. Toisin päin tarkastellen siis mahdollisuuksia tehokkaampien ratkaisujen etsimiseen on olemassa toisaalla.

Lappian sopeuttamistoimet ovat tähän saakka olleet haasteen suuruudesta johtuen mittavia, eikä haaste ole vielä selätetty. Kaikkia vaikutuksia on vielä mahdotonta arvioida. Toimipaikkoja on ollut ennen kahdeksan, mutta viime vuosina määrä on vähennetty neljään. Tämä puolestaan lisää asuntoloiden tarvetta entisestään. Kiinteistöistä on tavoitteena vähentää vähintään viidennes ja toimenpiteet ovat etenemässä kohtuullisesti. Kiinteistöjä on purettu, myyty, myytävänä, vuokrattu, osittain vuokrattu, käyttötarkoitusta muutettu ja rakennuksia on myös tyhjänä odottaen ratkaisuja. Kiinteistömarkkinat koulukiinteistöille ovat huonot alueellamme. Henkilöstömäärä on vähentynyt vuodesta 2014 alkaen noin sadalla henkilöllä eli neljänneksellä. Organisaation johtamis-järjestelmää on kevennetty voimakkaasti ja jokaisen työn-vaatimukset ovat kasvaneet. Kaikki toiminnot on ”kammattu” läpi ja tehokkuutta mahdollistaneet toimet myös näissä ovat olleet mittavia.

Lappialla on myös kehittämissuunnitelma koskien ammatillisen koulutuksen reformia. Olemme uudistamassa strategiaamme,

organisaatiota sekä palveluprosesseja. Lisäksi kehitämme uuden ammatillisen opetuksen toteuttamismallin, ns. Lappian mallin, jonka uskomme edustavan ammatillisen koulutuksen edelläkävijän pedagogiikkaa muotoutuessaan valmiiksi. Reformin rahoitusmalli on muodostumassa kuitenkin riskiksi myös vuodesta 2018 alkaen.

Ammatillisen koulutuksen reformi ja sen rahoitusmalli

Ammatillisen koulutuksen reformissa on ajan mukaisia tavoitteita. Muutokset eivät kuitenkaan tule itsestään, vaan ne on tehtävä. Reformiin suunnitellun rahoitusmallin heikkous on käsitellä koko Suomea samanlaisena alueena.

Pienenevien ikäluokkien alueilla (maakunnissa) uhkana on *oppilaitosten toimintaedellytysten nopea heikkeneminen ja koulujen näivettyminen*, minkä estämiseksi niille koituvat haittavaikutukset tulee huomioida leikkausten täytäntöönpanossa. Reformin ja rahoituslain toimeenpanossa maakuntien näkökulman huomioiminen on ensiarvoisen tärkeää.
Perusteluja lyhyesti:

- Näiden oppilaitosten rahoitusta ja opiskelijamääriä on jo leikattu merkittävästi 2013 – 2016.
- Ehdotettu rahoituslain muutos heikentää kyseisten oppilaitosten rahoitusta kahdella tavalla:

  1) vähenevien opiskelijavuosisuoritteiden kautta ja

  2) tästä seuraavien pienenevien tutkinto- ja osatutkintomäärien vaikutuksesta (=> leikkaus n. 90 % osuuteen kokonais-rahoituksesta)
- Supistuvaan volyymiin sopeutuminen on erittäin haasteellista, koska kiinteistöistä luopuminen sekä hallinnon ja muiden kiinteäluonteisten kustannusten karsiminen vaativat paljon aikaa.
- Koska kyseisten oppilaitosten rahoituksen kokonaisleikkaus on yli 30 – 50 %, koulutus on järjestettävä radikaalisti uusilla ja merkittävästi nykyistä kustannustehokkaammilla tavoilla.
- Uudet mahdollisuudet (mm. digitalisaatio opiskelijan ohjauksessa ja työpaikkaohjauksen tehostamisessa) tulisi saada käyttöön pikaisesti, jotta talouden sopeuttaminen olisi edes teoriassa mahdollista.

- Valmius vastata seutukunnan elinkeinoelämän muuttuviin koulutustarpeisiin heikkenee.

Pahimmat kipupisteet

Ammatillisen koulutuksen leikkauksissa vuonna 2017 tulee ottaa huomioon pidemmän aikajänteen rahoituksen muutokset sekä niiden alueelliset vaikutukset.

Ammatillisen koulutuksen vuoden 2017 leikkaukseen sisällytetty vapaus valita koulutuksenjärjestäjäkohtaisesti se, vähentääkö koulutuksen järjestäjä koulutustarjontaa vai pitääkö se tarjonnan ennallaan hakien säästöt muusta toiminnan tehokkuudesta pitää sisällään ansan, jossa koulutuspaikkojen vähentäminen kertautuu 2018 käynnistyvässä rahoitusmallissa muutaman vuoden aikajänteellä. Ansa on syytä poistaa vähintäänkin ammatillisen koulutuksen reformin rahoituslainsäädännön toteutuksessa. Vastaavasti vaikuttavat koulutuspaikkaleikkaukset vuosilla 2014 – 2016 ja ne on tarpeen huomioida vastaavasti.

Esityksemme

Esitämme, että vuoden 2017 leikkauksessa huomioidaan aikaisemmat leikkaukset niiden alueellisia vaikutuksia selkeästi tasoittaen ja leikkauksia kohtuullistaen. Tapa, jolla tämä voidaan tehdä, on esimerkiksi harkinnanvaraisen rahoituksen osoittaminen niille koulutuksen järjestäjille, joille on tehty merkittäviä leikkauksia aikaisempina vuosina ja joiden aluekehitykseen vaikuttava rooli on merkittävä. Lisäksi esitämme, että leikkaus toteutetaan pidemmällä aikajänteellä alkaen vuodesta 2018, jolloin reformilainsäädäntö astuu voimaan.

Tuleville rahoitusmuutoksille täytyisi asettaa kohtuullinen vaihteluväli, sillä muuten tulevien leikkausten jälkeen tilanne voi vaurioittaa koulutustarjontaa ennakoimattomalla tavalla. Esitämme myös, että 2014 – 2016 ja mahdollisesti vuonna 2017 tapahtuneet koulutuspaikkojen leikkausten vaikutukset kompensoidaan ammatillisen koulutuksen reformin rahoituslaissa, niin että niiden seurauksena rahoitus ei heikkene tästä syystä uudelleen.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusmalliin huomioidaan alueelliset vaikutukset koulutustakuun hoitamisessa (koulutustakuukerroin), aluekehityksen merkityksessä (aluekehityskerroin), saavutettavuuden turvaamisessa (saavutettavuuskerroin) ja elinkeinojen vaatiman monipuolisen tarjonnan varmistamisessa (saatavuus-

kerroin) sekä työllisyysnäkymissä (työllisyyskerroin). Ammatillisen koulutuksen hyvänä tuloksena on yhtälailla pidettävä työllistymistä kuin jatko-opintoihin sijoittumista ja työelämän jatko-opintoina on tunnustettava ammattitutkinto (AT) ja erikoisammattitutkinto (EAT) koulutukset. Samoin on huomioitava kansainvälistymiskehitys ja mahdollistettava muun muassa työllistyminen tai oppisopimuksen solmiminen luonnollisille työssäkäyntialueille ulkomailla, kuten Lappian tapauksessa Ruotsiin ja Norjaan.

Lisäksi esitämme rohkeasti, että peruskoulussa saavutettavan osaamisen tasoon kiinnitetään huomiota, sillä luku-, luetun ymmärtämisen, kirjoittamisen-, laskemisen ja kielitaidon puutteet ovat jossain määrin peruskoulun päättäneillä lisääntymässä. Näistä huolehditaan nimenomaan ammatillisen koulutuksen rahoituksella.

Olemme Lappiassa tulokselliseen toimintaan kannustavan mallin kannalla. Se tulee kuitenkin toteuttaa kestävästi erilaiset toimintaedellytykset varmistaen. Suomi on edelleen riippuvainen alueistaan. Kestävämpi eteneminen on uuden rahoitusmallin perusrahoituksen suuri osuus (60 % tai enemmän), suorite-rahoituksen toiseksi suurin osuus (30 % tai enemmän) ja vaikuttavuusrahoituksen pienempi osuus (10 % tai vähemmän) sekä edellä mainitut kertoimien huomiointi. Strategiarahoituksen osuudessa tulisi pystyä turvaamaan aluekehityksen tarpeet Lappian kaltaisilla vahvoilla vientiteollisuusalueilla.

Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia

Virpi Lilja
kuntayhtymän johtaja