Lausunto

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto

Asia: HE 134/2016 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017
Teema: Ammatillinen koulutus: resurssit ja rakenneuudistuksen toimeenpano, pahimmat kipupisteet

Vapaa Sivistystyö ry kiittää mahdollisuudesta lausua ammatillisen koulutuksen resurssien ja rakenneuudistuksen kipupisteistä. Asia koskee kaikkia niitä vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjiä, joilla on tällä hetkellä ammatillisen peruskoulutuksen ja/tai ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämislupa. Tällaisia kansanopistojen ylläpitäjiä on 38, liikunnan koulutuskeskusten (urheiluopistojen) ylläpitäjiä 11 ja opintokeskusten ylläpitäjiä kolme. a

Ammatilliseen koulutukseen kohdennetaan 190 miljoonan euron säästöt. Ne ehdotetaan toteutettavaksi vuodesta 2017 alkaen määräämällä ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen enimmäismäärän perusteena oleva opiskelijamäärä 12,5 prosenttia järjestämislupien mukaista enimmäisopiskelijamäärää alhaisemmalle tasolle. Näin menetellen koulutuksen järjestäjä päättää säästön kohdentamisesta vaihtoehtoisesti opiskelijakohtaisten kustannusten vähentämiseen, opiskelijamäärän vähentämiseen tai edellisten yhdistelmään. Ammatillisen koulutuksen reformi on käynnissä samaan aikaan, ja valmistelussa on ammatillisen koulutuksen osalta merkittävät rahoituksen määräytymisen muutokset sekä koulutuksen toteuttamisen kokonaisvaltainen uudistaminen. Yhdistelmä on haasteellinen oppilaitosten ylläpitäjille.

- Vapaa Sivistystyön ry katsoo, että tehtävä säästö on suuri ja se vaikuttaa merkittävästi vapaan sivistystyön toimijoiden mahdollisuuteen järjestää ammatillista koulutusta. Henkilöstökustannusvaltaisella opetusalalla säästöillä on vaikutusta laatuun, saavutettavuuteen ja tuloksellisuuteen. Siksi tulisi huolella arvioida, voidaanko säästöt tehdä hitaammalla aikataululla niin että niiden vaikutus yhdelle varainhoitovuodelle kohtuuton. Koulutuksen järjestäjiltä edellytetään samanaikaisesti laajoja kehittämistoimenpiteitä sekä rahoituksen muutoksiin sopeutumista. Vapaan sivistystyön oppilaitoksiin kohdentuu leikkauksia myös vapaan sivistystyön koulutuksen osalta. Oppilaitostasolla resurssit vähenevät 10–13 prosenttia.

- Viime hallituskaudella tehdyn toisen asteen koulutuksen rakenteellisen uudistamisen valmistelutyön yhteydessä linjattiin opetus- ja kulttuuriministeriössä, että vapaan sivistystyön oppilaitosten toimintaa tullaan järjestäjäverkkoa muodostettaessa arvioimaan kokonaisuutena. Tämä on tärkeä kaikille ammatillista koulutusta järjestäville vapaan sivistystyön oppilaitoksille, koska ne tuottavat monialaista koulutusta. Linjaus vahvistettiin silloin myös valtioneuvostossa. Kokonaistarkastelua ei ole kuitenkaan tehty leikkausten eikä ammatillisen koulutuksen reformin uudistusesitysten osalta.

Vapaa Sivistystyö ry \ Fritt Bildningsarbete rf
Finnish Adult Education Association
Annankatu 12 A 18 \ FI-00120 Helsinki
toimisto@sivistystyo.fi \ +358 (0)50 546 6038 \ www.sivistystyo.fi

- Periaate, että koulutuksen järjestäjä voi päättää säästön tarkemmasta kohdentamisesta, on hyvä. Vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämä ammatillinen koulutus on kuitenkin tietyille aloille erikoistunutta. Käytännössä pienten tai yksialaisten koulutuksen järjestäjien ei ole mahdollista kohdentaa säästöjä opiskelijamääriin. Ne eivät voi myöskään luopua jonkin tutkinnon järjestämisestä, eikä ryhmäkokojen pienentäminen tuo tarvittavia säästöjä. Vapaan sivistystyön kampukset ovat ns. monitoimijakampuksia. Ylläpitäjät eivät pysty vähentämään kiinteistökustannuksia samalla määrin kuin ammatilliset toimijat, koska kiinteistöjä tarvitaan vapaan sivistystyön opetukseen tai perus- ja lukiokoulutukseen tai liikunnan valmentaja- ja huippu-urheilukoulutukseen. Näin ollen vaihtoehdoksi jää opiskelijakohtaisten kustannusten vähentäminen ja henkilöstökulujen leikkaaminen.

- Haluamme kiinnittää huomiota myös siihen, että opetus- ja kulttuuriministeriön aiemmin (vuonna 2013) päättämät opiskelijamäärien vähennykset kohdistuivat suhteellisesti rankimmin yksityisiin ammatillisen koulutuksen järjestäjiin. Esimerkiksi 18 kansanopistojärjestäjältä vähennettiin 278 opiskelijapaikkaa. Tasavertainen kohtelu olisi tarkoittanut, että opiskelijamääriä olisi leikattu 180 paikkaa vähemmän.

Vuoden 2017 talousarviossa linjataan ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteita. Tavoitteena on aikaansaada toimintaedellytyksiltään vahvoja monialaisia ammatillisen koulutuksen järjestäjiä, jotka kykenevät vastaamaan omalla toiminta-alueellaan työelämän ja yksilöiden osaamistarpeisiin asiakaslähtöisesti ja tehokkaasti käyttäen hyödyksi koko ammatillisen koulutuksen palveluvalikoimaa. Lisäksi tavoitteena on, että järjestäjäverkkoon kuuluu erikoistuneita, toimintaedellytyksiltään vahvoja koulutuksen järjestäjiä, jotka kykenevät tarjoamaan valtakunnallisesti, toimialakohtaisesti tai muutoin merkittäviä koulutuspalveluja. Järjestäjärakenteen kehittämisohjelman avulla varmistetaan yksilöiden ja työelämän tarpeisiin vastaavien koulutuspalveluiden saatavuus maan kaikissa osissa ja molemmissa kieliryhmissä.

Terveyden ja liikunnallisen elämäntavan edistäminen on yksi valtiovallan tärkeistä kehittämishankkeista. Vapaan sivistystyön oppilaitokset ja ennen muuta liikunnan koulutuskeskukset toimivat juuri näiden tavoitteiden mukaisesti. Oppilaitosten toimintaedellytysten kaventaminen erilaisin valtionosuusleikkauksin on kuitenkin jyrkässä ristiriidassa valtiovallan pyrkimysten kanssa.

Ammatillisen koulutuksen reformin valmistelu on edennyt siihen, että tarkasteltavana on esityksiä rahoituksesta ja uudesta tutkintorakenteesta. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2018.

- Käytettävissä olevien tietojen perusteella koulutuksen järjestäjien on tässä vaiheessa mahdoton arvioida järjestämisedellytyksiä tai suunnitella toimintaa ja taloutta. Uuden rahoitusmallin ja tutkintorakenteen osalta tulisi ehdottomasti hyvissä ajoin laatia vaikuttavuusarvio suhteessa reformin tavoitteisiin ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen.

- Ammatillisen koulutuksen uudistamisen osalta perustuslakivaliokunta on aiemmin (HE 306/2014) kiinnittänyt huomiota sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen siihen ammatillisen koulutuksen leikkausesityksissä ja rakenteen muuttamisessa. Nyt meneillään olevan ammatillisen koulutuksen reformin osalta tulisi arvioida vaikutuksia sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen, varsinkin koulutuksen alueelliseen saatavuuteen ja vähävaraisten opiskelumahdollisuuksiin. Heikkenevätkö esimerkiksi nuorten tosiasialliset ja yhtäläiset mahdollisuudet saada koulutusta?

Rahoituksen ja rakenteen muutokset kohdistuvat erityisesti pieniin ja yksityisiin koulutuksen järjestäjiin.

- Vapaa Sivistystyö ry katsoo, että vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämän ammatillisella koulutuksella on erityisiä tehtäviä suomalaisessa yhteiskunnassa: ammattitaidon lisäksi myös mm. ihmisenä kasvaminen, aktiivisena ja demokraattisena kansalaisena toimiminen ja terveyden ja liikunnallisen elämäntavan edistäminen. Jatkossa järjestämislupien tulisi tunnistaa nämä erityiset tehtävät, jotka koskevat arvoperustaa, aikuisten oppimista ja sisäoppilaitosmuotoisuutta. Koulutuspolitiikalla ei tule murentaa yhteiskuntaa heijastavaa moniarvoista koulutuspalvelua.
- Toistuvasti ammatillisen koulutuksen uudistamisesitysten yhteydessä on ollut esillä kunnalliseen tai maakunnalliseen koulutuksen organisoimis- ja rahoitusmalliin siirtyminen. Vapaa Sivistystyö ry katsoo, että tämän tyyppinen kehitys vaarantaisi yksityisten koulutuksen järjestäjien tarjoaman opetuksen sekä arvopohjan elinvoimaisuuden tukemisen suomalaisessa koulutusjärjestelmässä.
- Uudistuvaa rahoitusta koskevissa esityksissä perusrahoituksen osuus vaihtelee 50–80 prosentin välillä kokonaisrahoituksesta. Henkilöstökustannukset muodostavat koulutuksen järjestäjillä 60–70 prosenttia ja kiinteistökustannukset 15–20 prosenttia kokonaiskustannuksista. Koulutuksen järjestäminen epävarman rahoituksen perusteella on erittäin ongelmallista. Perusrahoituksen tulisi mahdollistaa laadukkaan koulutuksen järjestämisen sekä henkilöstön osaamisen ja tarvittavien kiinteistöjen ylläpitämisen. Näin ollen perusrahoituksen tulisi olla 80 prosentin tasolla.
- Ammatillisen koulutuksen uudistamiseen liittyy keskeisenä asiana opettajien osaamisen päivittäminen ja täydentäminen. Opettajakoulutusfoorumi on linjaamassa ja uudistamassa tällä hetkellä opettajankoulutusta koulutuspoliittisten muutosten suunnassa. Ammatillisen koulutuksen osalta suurin huoli ei ole tulevien opettajien osaamisessa, vaan nykyisten opettajien osaamisen täydentämisessä. Ammatillisen koulutuksen uudistus muuttaa opettajuutta merkittävästi. Siksi opettajien täydennyskoulutukseen tulee ohjata resursseja opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta. Vain näin taataan reformin tavoitteiden toteutuminen kaikilta osiltaan.

Ammatillisen koulutuksen reformin suunnittelutyössä työpaikkojen ja siellä tapahtuvaksi katsottavan oppimisen rooli on suuri. Tämä korostaa oppilaitosten vastuuta työelämäosaajien ohjaamisessa ja kouluttamisessa. Tämä on niukentuvien resurssien oloissa vaikea yhtälö.

- Koulutuksen järjestäjät joutuvat jo tälläkin hetkellä korvaamaan työpaikoille opiskelijoiden työharjoittelujaksoista. Koulutuksen järjestäjiä kohdellaan tässä osin epätasa-arvoisesti. Kuntapohjaiset järjestäjät eivät välttämättä joudu maksamaan maksuja kunnan työoppimispaikoista, mutta yksityisiltä järjestäjiltä maksuja peritään. Tätä ei saa tapahtua uudistuvassa ammatillisessa koulutuksessa jatkossa.

Ammatillisen koulutuksen reformissa on käsitelty myös eri tavoin tukea tarvitsevien oppijoiden opintoja.

- Ammatillisen koulutuksen reformin myötä yksilöllinen tuki tulee muuttumaan. Esityksen mukaan yksilöllinen tuki olisi jatkossa kolmiportainen: yleinen ohjaus, tehostettu ohjaus ja erityinen tuki. Luonnosesityksen mukaan vain erityinen tuki oikeuttaa +0,47 prosentin yksikköhinnan korotukseen. Tähän olisivat oikeutettuja vain *”erityistä tukea järjestävät ammatillisen koulutuksen järjestäjät, joilla on erityisopetusta tarvitsevia opiskelijoita ryhmissään. Erityistä tukea tarvitsevia opiskelijoita on myös erityisopetuksen erityisen koulutustehtävän saaneilla koulutuksen järjestäjillä. Erityisopetusta saavalle opiskelijalle laaditaan hojks.”* Tämän korotetun yksikköhinnan vaikutukset koulutuksen järjestäjien saamaan rahoitukseen eivät ole vielä tiedossa. Esityksen perusteella jää epäselväksi, ovatko esimerkiksi kansanopistot tai liikunnan koulutuskeskukset mukana niiden koulutuksen järjestäjien joukossa, jotka tätä korotusta voisivat saada. Nykytilanteeseen verrattuna vaikutukset voivat olla merkittäviä.

Helsingissä 11.10.2016

Vapaa Sivistystyö ry

Aaro Harju
puheenjohtaja