

14.11.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriökirjaamo@minedu.fiverkko@minedu.firahoitus@minedu.fi**Asia** Itä-Savon koulutuskuntayhtymän lausunto**Viite** OKM/57/010/2014
OKM//58/010/2014**ITÄ-SAVON KOULUTUSKUNTAYHTYMÄN LAUSUNTO**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4§:n muuttamisesta sekä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle koulutuksen rahoituksesta.

A. JÄRJESTÄJÄVERKON KEHITTÄMINEN / JÄRJESTÄMISLUVAT

1. KOKO TOISEN ASTEEN KOULUTUKSEN EHEYTTÄMINEN. Järjestäjäverkon kehittämisessä lähtökohtana tulee olla koko toisen asteen koulutuksen seudullinen vahvistaminen siten, että sekä ammatillisen että lukiokoulutuksen tarpeita ja tarjontaa tarkastellaan samojen kansallisten ohjauskriteerien ja työ-elämätarpeiden avulla (koulutuksen mitoitus, ennakointityö, tulosojaus ja tuoksellisuus, laadunhallinta jne.).
2. DUAALIMALLIN LAAJENTAMINEN RAKENTEESSA.
Järjestäjäverkon kehittämisessä etusijalle tulee asettaa koko toisen asteen sisäinen seudullinen integraatio, jossa tehtävät ratkaisut edistävät ammattiopis-tojen ja lukioiden välistä koulutustarjontaa nykyistä duaalimallia täydentäen ns. "tupladyaalilla", jossa peruskoulun päättävälle ikäluokalle tarjotaan perinteisen kaksijakoisen mallin (A ja L) lisäksi näiden yhdistelmiä (A+A, A+L, L+A sekä L+L).

3. JÄRJESTÄJÄKOKO EI INDIKOI TULOKSELLISUUTTA.

Ammattiopistojen kohdalla normitettu järjestäjäkokoko tai väestöpohja ei ole relevantti kriteeri, koska alueet ja seutukunnat ovat erikokoisia, opiskelijarekrytointi kattaa koko maan (SAMledun 20.9.2014 opiskelijat 2302 olivat kirjoilla 93 Suomen kunnassa) ja toisaalta myöskään tulosrahoituksen rankingissa järjestäjäkoolla ja tuloksilla ei ole suoraa yhteyttä.

4. KOKONAISHARKINNAN LÄHTÖKOHTANA KRITEERISTÖ.

Järjestämislupaprosessin kokonaisharkinnan tulee perustua järjestäjille ilmoitettuihin ammattiopistostrategiaan (viite: 2006 vauhdittamiskirje), joka muodostaa monialaiselle ammattiopistolle esitetyt järjestämislupien myöntämisen kriteerit (viite: luonnos 13.6.2014) ja joiden avulla järjestämislupia koskeva kokonaisharkinta voidaan tehdä. Ne kohdentavat kaikkien lupahakemusta valmistelevien järjestäjien huomioon niihin toiminnallisiin ja taloudellisiin edellytyksiin, joilla järjestäjäverkon kokoamista on perusteltu vuodesta 2006 lähtien..

5. VAHVAN KOULUTUKSEN JÄRJESTÄJÄN PIIRTEET

Mainitut selvityskriteerit tuovat lupaprosessin valmisteluun avoimuutta, läpinäkyvyyttä sekä tasavertaisuutta ja mittaavat ammatillisen koulutuksen järjestäjän kaikkia olennaisia edellytyksiä toteuttaa myös muut varsinaisen kansallisen koulutuspolitiikan kehittämisen tavoitteet (TUTKE; ECVET; VALMA; TELVA jne).

Kokonaisharkinnassa ns. vahvan järjestäjän/ ammattiopiston strategiset edellytykset

- alueellista ja valtakunnallista tarvetta vastaava koulutustarjonta sekä opiskelijarekrytointi
- pitkän aikajänteen ammatilliset ja taloudelliset edellytykset /tase, omistajahallinnon rakenteet ja näkemykset alueen tarpeista, oppimisympäristöt, näytöt toiminnan tuloksellisuudesta ja laadusta
- toiminta- ja laadunhallintajärjestelmän toimivuus käytännössä ja yhteys organisaation ydin- ja avainprosesseihin
- palveluvalikoiman kattavuus ja keskeiset koulutusalat sekä toimiva ennakointi
- kaikki ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestämis- ja suorittamismuodot oppisopimuskoulutus sekä työelämän kehittämispalvelut mukaan lukien
- osaaminen näyttötutkintojen järjestämisessä sekä tutkinnon ja valmistavan koulutuksen henkilökohtaistamisessa (määrä ja laatu)
- työelämäkumppanuudet ja hyvin toimiva ja kannattava maksullinen palvelutoiminta sekä koulutuspalvelujen (työvoimapolitiittinen koulutus) että erilaisten työtoiminnan palvelujen osalta (asiakastyöt)

6. **MÄÄRÄAIKAISET JÄRJESTÄMISLUVAT VÄHINTÄÄN 3 VUODEKSI**
Määräaikaisten järjestämislupien lähtökohtana on kehitysoptimismi ja siirtymäajan tavoite antaa koulutuksen järjestäjälle mahdollisuus kehittää toimintaedellytyksiään vaadittavalle tasolle. Tähän tarkoitukseen vuoden määräaika on aivan riittämätön jo senkin takia, että opiskeluajat ovat 2,5-3 vuotta. Siten määräajan tulee olla vähintään 3 vuotta, joissakin tapauksissa 5 vuotta, sisältäen selkeät kehittämistavoitteet ja edellytykset järjestämisluvan mahdolliselle jatkamiselle.
7. **KOKO TOISEN ASTEEN KOULUTUKSEN SEUDULLINEN HYÖTYSUHDE**
Koko toisen asteen koulutuksen kehittämisessä on tärkeää, että ammattiopistoille ja lukioille luodaan edellytykset yhdessä vahvistaa seudullista koulutustarjontaa työelämän ja jatko-opintojen kannalta mahdollisimman korkealla hyötysuhteella, joka muodostuu lukioista ja ammattiopistoista valmistuvien sijoittumisesta työelämään ja jatko-opintoihin heti valmistumisen jälkeen. Sekä ammatillinen että lukiokoulutus molemmat ovat sekä työelämä- että jatko-opintolähtöinen koulutuspalvelu, jolloin niiden rakenteita pitää kehittää yhdessä siihen suuntaan.
8. **SEUDULLISESTI VAHVAT AMMATILLISEN JA LUKIOKOULUTUKSEN KOKONAISUUDET**
Hyvin toimivien seudullisten ammattiopistojen rinnalle tulee edellä mainitun tavoitteen toteuttamiseksi voida vahvistaa hyvin toimiva seudullinen lukiokoulutuksen kokonaisuus, jotka yhdessä tasavertaisina luovat edellä sanotun korkean hyötysuhteen mahdollisuuden seutukunnalla ja kansallisesti. Ammatillisen kokoaminen maakunnallisesti eriyttäisi seudullisen toisen asteen mahdollisuudet ja voisi johtaa myöhemmin ammattiopistojen väliseen polarisaation, jossa keskittynyt päätöksenteko ja omistajaohjaus karsisi reuna-alueiden toimintaedellytyksiä ja koulutuksen saavutettavuutta.

B. KOULUTUKSEN RAHOITUS

1. **UUSI RAHOITUSLAKI EHEYTTÄÄ JA VAHVISTAA TULOSOHJAUSTA**
Esitys uudeksi rahoituslaiksi on perusteltu ja rakenteeltaan nykyistä parempi, vaikkakin edelleen monimutkainen. Järjestäjä voi itse omilla kehittämistoimillaan vaikuttaa siihen, miten toiminnan rahoitus muodostuu ja kehittyy. Tulosmittarit tutkintojen suorittaminen, läpäisyn tehostaminen ja keskeyttämisen vähentäminen, työllistyminen ja jatko-opintoihin sijoittuminen ovat paremmin yhteydessä suorituksia painottavaan rahoitukseen kuin nykyisessä mallissa. Tämä parantaa ja tukee vaikuttavuusrahoituksen yhteyttä muuhun rahoitukseen ja toimintaan. Rahoituselementtien avulla koulutuksen vaikuttavuuden ja tuoksellisuuden kehittäminen on tulosohjauskulttuurin mukaista.

2. SUORITUSRAHOITUKSEN HISTORIATIEDOISTA ENNAKOIVAAN TULOS-SOPIMUSMENETTELYYN

Suoritusrahoituksen hankaluus tulee olemaan historiatietoihin perustuva las-kenta, jolloin aito tulosohejaus ja reaaliaikainen ohjaus heikentyvät. Voisi olla hyödyllistä miettiä jotakin tulossopimuksen tai tulosneuvottelujen kaltaista oh-jauskeinoa, jolla suoritusrahoitus arvioidaan talousarvion yhteydessä. Se olisi reaaliaikaisempaa ja siinä tehtävä tasaustarve vähäisempää.

3. PERUSRAHOITUS TASAA KUSTANNUSVASTAAVUUDEN PUUTETTA

Perusrahoitusosuus turvaa kansalliselle sivistystehtävälle määriteltä perusar-voa. Koulutus julkisena palveluna sisältää ominaispiirteen, jossa tuottopuolella olevaa oppimista ja oppimistuloksia ei voida kustannusvastaavasti hinnoitella, vaan ohjata kokonaisuutena ja yhteiskunnallisesti tärkeänä asiana. Tiedämme kokemuksesta, että suomalaisen koulutuksen saavutukset maailmanlaajuisissa vertailuissa ovat yltäneet huipputuloksiin ja sijoituksiin, eikä tästä asetelmasta voida tinkiä myöskään toisen asteen koulutuksen osalta. Rahoitusmallin yh-teiskunnallista ulottuvuutta ei voida vähätellä ja kun ollaan tekemässä suurta rakenteellista muutosta, on toimeenpanoa seurattava ja arvioitava koko ajan. Tässä suhteessa rahoituksen asteittainen toimeenpano on kestävä ratkaisu ja hyvä valinta.

4. VAIKUTTAVUUSRAHOITUKSESSA TOIMINNAN LAADUN JA TULOSTEN VÄLINEN YHTEYS LISÄÄ TASAVERTAISUUTTA

Vaikuttavuusrahoituksen osuus on tärkeä, mutta vaatii selkeitä numeerisia mit-tariperusteita ja kokeiluja ollakseen tasavertainen ja kokonaisuutta integroiva. Rahoituksessa laadunhallinta (laatupalkinnot) jäävät edelleen vähäiseen roo-liin, mikä on kehittämisen kannalta puute. Toiminnan laadun ja tulosten välillä on aina jokin yhteys, mutta kaikki tulokset eivät ole seurausta (yhtä) hyvästä laadutyöstä. Tällöin järjestäjät voivat joutua eriarvoiseen asemaan, jossa hu-onommalla lähtötasolla ei saavuteta yhtä hyviä tuloksia kuin hyvillä lähtötasoilla. Tämän takia rankingrahoituksella on heikkoutensa ja sitä pitäisi voida "porras-taa" arvioimalla laadunhallinnan ja ydinprosessien hyviä käytäntöjä ja yhteyk-siä, kuten laatupalkintokilpailussa on ollut lähtökohtana.

5. SIIRTYMÄVAIHEEN VAIHTELUN TASAAMINEN

Uuden rahoitusmallin eurovaikutusten muutoksia tasaamaan tarvitaan jokin ra-hoituksen "turvalauseke", jolla järjestäjälle määräytyvän rahoituksen muutokset rajataan johonkin kohtuulliseen vaihteluväliin tietyllä siirtymäajalle. Tämä on tärkeää varsinkin silloin kun järjestäjälle määräytyvä rahoituskokonaisuus poik-keaa huomattavasti huonompaan suuntaan koelaskelmien antamista tuloksis-ta.

C. YLEISTÄ UUDISTUKSESTA

1. KOULUTUKSEN JÄRJESTÄJÄN OMAT TOIMENPITEET RATKAISEVAT.
Rakenne- ja rahoitusuudistuksen tavoitteiden toteutumisen tärkein edellytys on koulutuksen järjestäjän oman toiminnan arviointi ja tehostaminen. Ulkopuoliset hallintopäätökset ovat helposti normiohjausta eivätkä perustu paikalliseen asiantuntemukseen ja harkintaan. Työ tehdään kentällä ja tulokset syntyvät kentän toimijoiden toiminnan ja talouden tehokkuuden kautta.

2. RAKENTEEN JA JÄRJESTÄMISLUPIEN SOPEUTTAMISEEN RIITTÄVÄ TOIMEENPANOAIKA (kuten rahoituksen osalta onkin).
Sopeuttamisessa suurimmat säästöt voidaan saavuttaa henkilöstömenoissa, jotka edustavat n. 70 % kaikista menoista. Seuraavaksi eniten säästöjä voidaan saavuttaa hyvällä ja pitkäjänteisellä kiinteistöjen/oppimisympäristöjen suunnittelulla ja hallinnalla. Ulkoistaminenkaan ei ole aina paras ratkaisu, koska siinä vastuu tiloista siirtyy ulkopuolelle, jolloin resurssien kokonaisoptimointi huononee. Vähiten vaikuttavia säästöjä on saatavissa hallinnosta, johon usein viitataan harhaanjohtavasti. Valtaosa järjestäjistä on jo nyt joutunut sopeuttamaan toimintaansa ja talouden kehyksiä, mistä esimerkkeinä ovat laajat koulutustarjonnan supistukset ja lakkautukset sekä niitä seuraavat yhteistoimintaneuvottelut ja henkilöstön irtisanomiset erityisesti ammatillisen koulutuksen sektorilla.

Tässä tilanteessa ei myöskään hallintopalveluissa eikä tukipalveluissa voi olla suuria sopeuttamismahdollisuuksia ja kaikki luonnolliset keinot hyödynnetään maksimaalisesti. Tällä trendillä ja sopeuttamisen vauhdilla on väistämättä myös epäedullisia vaikutuksia, kun avainosaamista joudutaan irtisanomaan ja koulutustarjontaa vähentämään. Vaikutukset heijastuvat suoraan myös opiskelijoiden mahdollisuuksiin ja työmarkkinoilla tapahtuvien muutosten huomioon ottamiseen. Sen vuoksi järjestäjäverkon ja järjestämislupien toimeenpanossa tarvitaan riittävästi aikaa, jotta kielteiset vaikutukset voidaan minimoida.

3. KANSALLISET TAVOITTEET - PAIKALLISET RATKAISUT.
Sopeuttaminen on aina kokonaisvaltaista harkintaa ja mitä suuremmasta sopeuttamisesta on kysymys, sitä enemmän kansallisen ohjauksen tulee antaa tavoitteita ja sitä enemmän toimenpiteet pitää arvioida paikallisesti. Koulutuspalvelun kohdalla toisen asteen koulutus merkitsee seudulliselle elinkeinoelämälle eniten, koska työvoiman koulutustarpeet ovat 60- 80 % osuudella suoritavan työn ammatteihin liittyviä rekrytointejä. Tämän johdosta paikallisen työelämän kuuleminen on tärkeää ja otettava huomioon.

4. AKTIIVIKEHITTÄMISELLÄ KOMPENSAATIOTA.
Aktiivikehittämisen tarve pitää nostaa sopeuttamisen rinnalle, koska pelkkä sopeuttaminen ja säästöt eivät tehosta toimintaa ja paranna tuottavuutta. Kokonaisvaikutuksen aikaan saaminen edellyttää huomattavan suuria kehittämispanostuksia ilman resurssilisäyksiä ja tähän on oltava selkeä velvoite. Kehittämiseen sisältyy aina positiivisen mahdollisuuden ajatus kun sopeuttaminen tarkoittaa kielteisten mielikuvien syntymistä.

5. VERKOSTOYHTEISTYÖN MERKITYS.

Koulutuksen järjestäjät esim. Itä-Suomessa ovat jo vuodesta 1998 lähtien tehneet vaikuttavaa verkostoyhteistyötä sopimuksen pohjalta. Tälle toimintamallille pitää antaa arvo ja edelleen mahdollisuus huolehtia asioista ilman uusia organisaatioita ja hallintoratkaisuja. Tehokkuutta voidaan parantaa tarkastelemalla koulutustarjontaa laajempänä kysymyksenä kuin itse koulutuspalvelun tuottamisen organisoitumista. Verkostot toimivat näin ja koulutustarjonnan tulevaisuusvisio toteutuu kun tavoitteena jokaisella tutkinnolla on aloituspaikkoja ylittävä hakijamäärä ja jokaisella tutkinnolla sijoitutaan työelämään tai jatko-opintoihin vähintään 80–90 % hyötysuhteella. Koulutustarjonnan alueellinen yhteensovittaminen ja koulutuksen tuottamisen seudullisuus on hyvin toimiva malli jo nyt ja takaa ammattiopistojen tasavertaiset toimintaedellytykset.

Savonlinnassa 14.11.2014



Jarmo Linnamurto
Yhtymähallituksen puheenjohtaja



Keijo Pesonen
Kuntayhtymän johtaja/ rehtori



LIITE Itä-Savon koulutuskuntayhtymän lausuntoon 14.11.2014

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

A. JÄRJESTÄJÄVERKON KEHITTÄMINEN / JÄRJESTÄMISLUVAT

1. KOKO TOISEN ASTEEN KOULUTUKSEN EHEYTTÄMINEN
2. DUAALIMALLIN LAAJENTAMINEN RAKENTEESSA.
3. JÄRJESTÄJÄKOKO EI INDIKOI TULOKSELLISUUTTA.
4. KOKONAISHARKINNAN LÄHTÖKOHTANA KRITEERISTÖ.
5. VAHVAN KOULUTUKSEN JÄRJESTÄJÄN PIIRTEET
6. MÄÄRÄAIKAISET JÄRJESTÄMISLUVAT VÄHINTÄÄN 3 VUODEKSI
7. KOKO TOISEN ASTEEN KOULUTUKSEN SEUDULLINEN HYÖTYSUHDE
8. SEUDULLISESTI VAHVAT AMMATILLISEN JA LUKIOKOULUTUKSEN KONAISSUUDET

B. KOULUTUKSEN RAHOITUS

1. UUSI RAHOITUSLAKI EHEYTTÄÄ JA VAHVISTAA TULOSOHJAUSTA
2. SUORITUSRAHOITUKSEN HISTORIATIEDOISTA ENNAKOIVAAN TULOS-SOPIMUSMENETTELYYN
3. PERUSRAHOITUS TASAA KUSTANNUSVASTAAVUUDEN PUUTETTA
4. VAIKUTTAVUUSRAHOITUKSESSA TOIMINNAN LAADUN JA TULOSTEN VÄLINEN YHTEYS LISÄÄ TASAVERTAISUUTTA
5. SIIRTYMÄVAIHEEN VAIHTELUN TASAAMINEN

C. YLEISTÄ UUDISTUKSESTA

1. KOULUTUKSEN JÄRJESTÄJÄN OMAT TOIMENPITEET RATKAISEVAT.
2. RAKENTEEN JA JÄRJESTÄMISLUPIEN SOPEUTTAMISEEN RIITTÄVÄ TOIMEENPANOAIKA
3. KANSALLISET TAVOITTEET - PAIKALLISET RATKAISUT.
4. AKTIIVIKEHITTÄMISELLÄ KOMPENSAATIOTA.
5. VERKOSTOYHTEISTYÖN MERKITYS.