

**Ammatilliset  
erikoisoppilaitokset  
ja niiden  
käyttökustannusten  
valtionosuusjärjestelmä**

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUS 124/2006

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja  
niiden käyttökustannusten  
valtionosuusjärjestelmä



EDITA PRIMA OY


VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO  
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 310/54/04  
5.5.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen ammatillisia erikoisoppilaitoksia ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmää koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetusministeriölle, opetushallitukselle, Elinkeinoelämän oppilaitokset ry:lle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

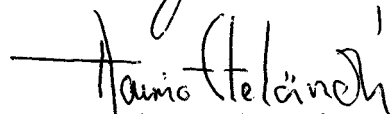
Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Raimo Etelävuori

***Asiasanat:***

aikuiskoulutus, työelämäkoulutus, ammatillinen koulutus, ammatillinen aikuiskoulutus, ammatillinen lisäkoulutus, yritysten henkilöstökoulutus, elinkeinoelämän oppilaitokset, yritysten- ja yritysryhmien oppilaitokset, rahoitus, käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä, yksikköhinta, ohjaus, hallinnointi, tietoperusta, tuloksellisuus, arviointi

---

# SISÄLLYS

---

TIIVISTELMÄ .....	7
RESUMÉ .....	11
1 JOHDANTO .....	15
2 TARKASTUSASETELMA .....	17
2.1 Tarkastuksen kohde, pääkysymykset ja rajaus .....	17
2.2 Aineisto ja menetelmät.....	18
3 AMMATILLISET ERIKOISOPPILAITOKSET .....	21
3.1 Yleistä ammatillisista erikoisoppilaitoksista.....	21
3.2 Lainsäädäntö .....	24
3.2.1 Alkuvaihe .....	24
3.2.2 Vuoden 1987 lainsäädäntö.....	25
3.2.3 Lainsäädännön muutokset vuosina 1992 - 1994.....	29
3.2.4 Nykyinen lainsäädäntö .....	33
3.2.5 Oppilaitokset kehittämis- ja arviointikohteena.....	39
3.3 Valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset .....	41
3.3.1 Yleistä.....	41
3.3.2 Nykyinen rahoitusjärjestelmä.....	44
3.3.3 Rahoitusjärjestelmän muutosten vaikutusten arviointia.....	49
3.4 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden ryhmittely.....	52
3.5 Ammatillisten erikoisoppilaitosten perustaminen ja oppilaitosten kytkennät taustayhteisöön.....	55
3.6 Ammatilliset erikoisoppilaitokset koulutusjärjestelmässä .....	60
3.7 Yritysten henkilöstökoulutuksen järjestämisvastuu.....	68
4 KÄYTTÖKUSTANNUSTEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ.....	73
4.1 Käyttökustannusten valtionosuusrahoitus.....	73
4.1.1 Rahoituksen kehitys 1988 - 2005 .....	73
4.1.2 Valtion talousarvio toiminnan volyymin ohjaajana.....	78

4.1.3 Oppilaitosten kustannuksista ja niiden jakautumista .....	83
4.1.4 Johtopäätöksiä.....	85
4.2 Hallinnointi ja ulkoinen ohjaus .....	87
4.2.1 Opetustunnit.....	88
4.2.2 Kustannukset ja oppilaitostietojen seuranta.....	92
4.2.3 Johtopäätöksiä.....	98
4.3 Valtion ulkoinen ohjaus.....	100
4.3.1 Valtionosuusrahoituksen merkitys toiminnan ohjauksessa .....	100
4.3.2 Ohjausvälineet.....	102
4.3.3 Johtopäätöksiä.....	110
4.4 Oppilaitosten näkemyksiä valtionosuusjärjestelmästä .....	112
5 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT .....	118
LÄHTEET.....	133
LIITTEET.....	140

## AMMATILLISET ERIKOISOPPILAITOKSET JA NIIDEN KÄYTTÖKUSTANNUSTEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat pääasiassa yritysten omiin tarpeisiinsa perustamia oppilaitoksia, joista on käytetty myös nimitystä elinkeinoelämän oppilaitokset. Valtionosuus (15,885 miljoonaa euroa) oli vuonna 2004 kattanut oppilaitosten valtionosuuteen oikeuttavan toiminnan käyttökustannuksista noin 30 %. Tämä toiminta kattaa kuitenkin vain osan oppilaitosten kokonaistoiminnasta. Vaikka valtionosuusrahoituksen piiriin kuului vuoden 2006 alussa 35 eri oppilaitosta, järjestelmä on hyvin keskittynyt: ilmailualan muutamat oppilaitokset saavat valtionosuusrahoituksesta 60 prosenttia. Oppilaitosten kokonaiskustannusvolyyymi on ollut vuonna 2004 yli 100 miljoonaa euroa. Rahoituksen ja myös koulutukseen osallistuneiden määrän perusteella tarkasteltuna oppilaitosryhmää voidaan pitää aikuiskoulutuksen kentässä valtakunnallisesti merkittävänä.

Tarkastuksen pääkysymyksenä on ollut, vastaako ammatillisten oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä sille asetettuja tavoitteita. Tarkastuksessa on selvitetty myös sitä, miten oppilaitosten toiminta on yleensä kytkeytynyt ammatilliseen koulutukseen ja aikuiskoulutukseen ja sitä, miten valtio on yleensä strategisesti linjannut oppilaitosten toimintaan liittyvää yritysten koulutus-toimintaa.

Tarkastuksen yleisenä johtopäätöksenä on, että ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten rahoitusjärjestelmä on monilta osin puutteellinen. Järjestelmä, jota voidaan pitää rakenteeltaan hyvin perinteellisenä valtionosuusjärjestelmänä, kaipaisi kokonaisuudessaan uudelleen arviointia ja kehittämistä. Suurelta osin puutteiden voidaan katsoa johtuneen jo siitä, että ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat jääneet koulutusjärjestelmän kehittämisessä ja yleensäkin opetushallinnon kehittämistyössä varsin vähäisen huomion kohteeksi. Vaikka viime aikoina ammatillista aikuiskoulutusta ja yleensä työvoiman osaamista koskevia asioita on alettu erityisesti painottaa, näissäkään yhteyksissä ammatilliset erikoisoppilaitokset eivät ole nousseet erityisemmin esille.



Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/98) tavoitteet toteutuvat tavallaan itsestään selvinä ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminnassa, sillä oppilaitosten toiminta on välittömästi kytketty koulutustoiminnan kautta työelämän tarpeisiin. Kun koulutusta toteutetaan nimenomaan tästä lähtökohdasta käsin, lain säännökset eivät anna toiminnan arvioinnille riittävää perustaa.

Koulutuksen kustannuksista oppilaitosten taustayhteisöt kattavat valtaosan. Kysymykseen siitä, onko valtionosuusrahoitus kaikilta osin välttämätön ja tarpeellinen tämän oppilaitoskoulutuksen järjestämisessä, on nykyjärjestelmän tuottamien tietojen varassa vaikea vastata. Jotta rahoitusjärjestelmää voitaisiin tästä näkökulmasta arvioida, se tarvitsisi nykyistä selkeämmän tavoiteasettelun. Nykyisin tavoiteasettelun perusteet ovat monilta osin puutteellisia. Opetustunnit kuvaavat varsin heikosti ja vain osittain oppilaitosten toimintaa. Tarkastuksen perusteella voidaankin pitää epäselvänä, mihin valtio omalla ohjaustoiminnallaan konkreettisesti pyrkii ammatillisten erikoisoppilaitosten osalta.

Mitään tulosohjauksen kaltaista menettelyä järjestelmään ei sisälly. Lähinnä nykyjärjestelmässä voidaan mitata ja arvioida oppilaitosten tuottavuutta. Tämäkin arviointi on epäluotettavaa, koska oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmän piiriin on luettu vain osa oppilaitosten opetus- ja ohjaustunneista eli suoritteista. Suoritteiden tuottamiskustannuksiakaan ei voida luotettavasti verrata toisiinsa, koska oppilaitosten kustannuslaskenta ei perustu yhdenmukaisesti perusteisiin ja muutoinkin oppilaitosten käytännöt eroavat osittain toisistaan. Järjestelmän perussuoritteena on sinänsä selkeä opetustunti. Järjestelmää kehitettäessä tulisi kuitenkin harkita, sopiiko tämä suorite parhaiten näiden luonteeltaan erityisten oppilaitosten toimintaan. Tavoitteeksi asetettujen oppimistuloksien tulisi viime kädessä muodostaa oppilaitosten rahoitusjärjestelmän perustan.

Viime vuosien aikana on kuitenkin valtionhallinnon erilaisissa raporteissa, työryhmäselvityksissä, suunnitelmissa ja selonteoissa käsitelty runsaasti ammatillista aikuiskoulutusta. Asia on noussut esille myös viime vuosina erityisen korostuneesti myös tulopoliittisissa sopimuksissa, joihin on sisällytetty myös työntekijöiden osamisen vahvistamiseen ja kehittämiseen liittyviä kohtia. Mitään selkeää strategista linjausta työntajien ja valtion vastuusta ja mahdollisesta työnajosta koulutuksen järjestämisessä ja rahoituksessa ei ole 1980-luvun lopun jälkeen kuitenkaan tehty. Tätä on pidettävä puut-

teena. Kun yrityssektorin työntekijöiden osaamista on alettu pitää keskeisenä kilpailutekijänä, ja kun toisaalta tämän osaamisen kehittämässä on havaittu olevan myös paljon puutteita ja ongelmia, asiaa pitäisi tarkastella myös rahoituksen ja tähän liittyvän rahoitusvastuun näkökulmasta. Periaatteellisella tasolla on tämän koulutuksen tarpeeseen otettu monissa eri yhteyksissä kantaa, mutta käytännön rahoitusratkaisujen tasolla asia ei ole edennyt.

Yritysten henkilöstökoulutusta on pidetty periaatteessa toimintana, jonka rahoituksesta itse yritykset vastaavat. Yritysten omat oppilaitokset ovat kuitenkin muodostaneet tästä selkeän poikkeuksen. Myös muuta elinkeinoelämän koulutusta on eri tavoin tuettu muiden viranomaisten toimesta. Kun koulutuksen merkitys elinkeinoelämän kehittämisessä on erityisesti viimeisten vuosien aikana korostunut, koulutuksen vastuu- ja työnjakokysymykset pitäisi nostaa kokonaisuudessaan uudelleenarvioinnin kohteeksi. Kun näitä koskevat linjaukset ovat puuttuneet, ammatillisia erikoisoppilaitoksia ei nykyisin voi erityisen hyvin asemoida koulutuksen kokonaiskenttään.

Oppilaitosten koulutuksen järjestämisluvat ovat lainsäädännön siirtymäsäännösten perusteella suurelta osin vanhentuneita. Lainsäädäntöä muutettaessa näitä lupia, jotka aiemmin ovat olleet oppilaitosten ylläpitämislupia, ei ole sisällöllisesti muutettu. Tarkastusvirasto on katsonut, että järjestämisluvat pitäisi kokonaan uudistaa siten, että toiminnan ohjaukselle saataisiin nykyistä parempi, myös koulutuksen tuloksellisuuden huomioonottava perusta. Myös oppilaitosten kustannustietojen keräämiseltä puuttuu nykyisin konkreettinen tavoite.

Valtionosuusrahoituksen perustana oleva yksikköhintajärjestelmä ja tähän liittyvä oppilaitosryhmittäinen rakenne pitäisi ottaa perusteellisen selvittelyn kohteeksi. Selvittelyn pitäisi tuottaa tulokseen sellainen yksikköhinta ja oppilaitosryhmittäinen rakenne, joka kuvaisi hyvin oppilaitosten käyttökustannuksia ja niissä mahdollisesti olevia eroja ja mahdollistaisi tarvittaessa myös yksikköhintojen välisten muutosten tekemisen. Tarkastusvirasto on katsonut, että nykyinen järjestelmä ei turvaa riittävästi sitä, että valtionosuuksien myöntäminen perustuu yhdenmukaisiin ja vertailukelpoihin tietoihin.

Opetushallitus on ohjeistanut opetustuntien ja kustannusten rekisteröintiä ja laskemista. Ohjeistusta on kuitenkin pidettävä liian yleisluonteisena. Se ei ole riittävästi seurannut oppilaitosten opetustoiminnassa tapahtunutta kehitystä. Myös opetushallitukselle ilmoi-

tettujen opetustuntien oikeellisuuden varmistaminen nykyisessä valvontajärjestelmässä on ongelmallista. Opetustunnin sijasta tai ainakin rinnalla voisi käytössä olla myös muita suoritemittoja.

Nykyinen oppilaitoksiin kohdistuva normiohjaus ei ole selkeällä perustalla ja oppilaitoksissa asiassa on myös ilmeistä epätietoisuutta. Ohjeistuksen nykytilannetta ja normien sitovuutta olisi aihetta tarkemmin selvittää.

Nykyisessä muodossaan oppilaitoksilta kerättävillä tiedoilla on varsin vähän yleistettävyyttä ja käyttöarvoa. Valtion tukijärjestelmille asetettu yleinen tavoite järjestelmien läpinäkyvyydestä toteutuu näiden oppilaitosten osalta varsin huonosti. Oppilaitosten arviointitoiminnan kautta ei myöskään ole toistaiseksi voitu tuottaa sellaista kokonaistietoa, jolle voitaisiin rakentaa informaatio-ohjausta. Jotta informaatio-ohjauksella olisi riittävät perusteet, koko ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminnan ja rahoituksen peruste pitäisi pystyä tarkemmin ja selkeämmin määrittelemään.

Ammatillisilla erikoisoppilaitoksilla on hallussaan sellaista erityisosaamisvarantoa, jota muualla yhteiskunnassa ei juuri ole. Tätä varantoa voidaan pitää luonteeltaan myös innovatiivisena suhteessa ammatilliseen koulutukseen. Tarkastusvirasto on tämän vuoksi katsonut, että olisi syytä tutkia mahdollisuuksia hyödyntää oppilaitosten erityisosaamista nykyistä enemmän koko koulutusjärjestelmässämme ja sen kehittämisessä.

## SPECIALYRKESLÄROANSTALTERNA OCH SYSTEMET MED STATSANDELAR FÖR DERAS DRIFTSKOSTNADER

Specialyrkesläroanstalterna är huvudsakligen av företagen för deras egna behov inrättade läroanstalter, om vilka också har använts benämningen näringslivets läroanstalter. Statsandelen (15,885 miljoner euro) hade år 2004 täckt ca 30 % av driftskostnaderna för läroanstalternas till statsandel berättigande verksamhet. Denna verksamhet innefattar emellertid endast en del av läroanstalternas verksamhet som helhet. Trots att 35 olika läroanstalter omfattades av finansiering med statsandel i början av år 2006, är systemet mycket centraliserat: några läroanstalter på luftfartens område får ca 60 procent av finansieringen med statsandel. Läroanstalternas totala kostnadsvolym har år 2004 varit över 100 miljoner euro. Med hänsyn till finansieringen och även antalet personer som har deltagit i utbildning kan denna grupp av läroanstalter anses vara av riksomfattande betydelse på vuxenutbildningens område.

Huvudfrågan vid revisionen har varit huruvida systemet med statsandelar för yrkesläroanstalternas driftskostnader uppfyller de målsättningar som har uppställts för systemet. Vid revisionen har också klarlagts hur läroanstalternas verksamhet allmänt taget är knuten till yrkesutbildning och vuxenutbildning, och vilka strategiska riktlinjer staten generellt har dragit upp för företagets utbildning i anslutning till läroanstalternas verksamhet.

Den allmänna slutsatsen av revisionen är att systemet för finansiering av specialyrkesläroanstalternas driftskostnader i många avseenden är bristfälligt. Systemet, som till sin struktur kan betraktas som ett mycket traditionellt statsandelssystem, skulle i sin helhet kräva en omvärdering och utvecklande. Till stor del kan bristerna anses bero redan på att specialyrkesläroanstalterna har fått synnerligen liten uppmärksamhet vid utvecklandet av utbildningssystemet och allmänt taget i utvecklingsarbetet inom undervisningsförvaltningen. Trots att man på senare tid har börjat särskilt betona den yrkesinriktade vuxenutbildningen och allmänt taget sådant som berör arbetskraftens kunnande, har specialyrkesläroanstalterna inte heller lyfts fram desto mer i de här sammanhangen.

Målsättningarna i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/98) förverkligas på sitt sätt som självklara i specialyrkesläroanstalternas verksamhet, för läroanstalternas verksamhet är genom utbildningen direkt knuten till arbetslivets behov. När utbildningen verkställs uttryckligen från denna utgångspunkt, ger lagens bestämmelser inte en tillräcklig grund för utvärdering av verksamheten.

De sammanslutningar som står bakom läroanstalterna täcker merparten av kostnaderna för utbildningen. Frågan huruvida finansiering med statsandel till alla delar är nödvändig och behövlig för att ordna denna läroanstaltsutbildning är svår att besvara i belysningen av den information som det nuvarande systemet alstrar. För att finansieringssystemet skall kunna bedömas ur detta perspektiv, skulle det behöva ett klarare måluppställande än det nuvarande. För närvarande är grunderna för måluppställandet i många avseenden bristfälliga. Undervisningstimmarna beskriver synnerligen ofullständigt och endast delvis läroanstalternas verksamhet. På basis av revisionen kan det därför betraktas som oklart, vad staten konkret eftersträvar med sin egen styrningsverksamhet i fråga om specialyrkesläroanstalterna.

Något förfarande liknande resultatstyrning ingår inte i systemet. I det nuvarande systemet kan närmast mätas och utvärderas läroanstalternas produktivitet. Också denna utvärdering är otillförlitlig, för i statsandelssystemet för läroanstalternas driftskostnader har inkluderats endast en del av läroanstalternas undervisnings- och handledningstimmar dvs. prestationer. Inte heller kostnaderna för produktion av prestationerna kan jämföras tillförlitligt med varandra, emedan läroanstalternas kostnadsberäkning inte baserar sig på enhetliga grunder och förfarandena vid läroanstalterna också i övrigt delvis avviker från varandra. Den grundläggande prestationen i systemet är den i sig tydliga undervisningstimmen. När systemet utvecklas borde emellertid övervägas huruvida denna prestation är bäst lämpad för verksamheten vid dessa till sin karaktär speciella läroanstalter. De som mål uppställda inlärningsresultaten borde i sista hand utgöra grunden för läroanstalternas finansieringssystem.

Under senaste år har emellertid i statsförvaltningen den yrkesinriktade yrkesutbildningen behandlats utförligt i olika rapporter, utredningar från arbetsgrupper, planer och redogörelser. Frågan har på senare år också fått en framskjuten ställning i de inkomspolitiska

avtalen, i vilka också har inkluderats avsnitt som har att göra med att stärka och utveckla arbetstagarnas kunnande. Någon klar strategisk linjedragning angående arbetsgivarnas och statens ansvar och eventuella arbetsfördelning i ordnandet och finansieringen av utbildningen har emellertid inte gjorts sedan slutet av 1980-talet. Detta bör ses som en brist. När kunnandet hos arbetstagarna på företagssektorn har börjat betraktas som en central konkurrensfaktor, och å andra sidan det också har observerats att många brister och problem förekommer i utvecklandet av detta kunnande, borde frågan granskas också ur finansieringens och det härtill hörande finansieringsansvarets perspektiv. På det principiella planet har i många olika sammanhang tagits ställning till betydelsen av detta slags utbildning, men på de praktiska finansieringslösningarnas plan har saken inte avancerat.

Företagens personalutbildning har i princip betraktats som en verksamhet för vars finansiering företagen själva svarar. Företagens egna läroanstalter har emellertid utgjort ett klart undantag från detta. Också annan utbildning inom näringslivet har stötts på olika sätt av andra myndigheter. När betydelsen av utbildning för utvecklande av näringslivet har accentuerats i synnerhet under de senaste åren, borde frågorna gällande ansvaret för och arbetsfördelningen inom utbildningen i sin helhet tas upp till omvärdering. När linjedragningar gällande dessa har saknats, kan specialyrkesläroanstalternas placering numera inte anges särskilt väl på utbildningens fält som helhet.

Läroanstalternas tillstånd att ordna utbildning är på basis av övergångsbestämmelser i lagstiftningen till stor del föråldrade. När lagstiftningen har ändrats har dessa tillstånd, som tidigare har varit tillstånd att upprätthålla en läroanstalt, inte ändrats till sitt innehåll. Revisionsverket har ansett att tillstånden för ordnande helt borde förnyas så, att för styrning av verksamheten skulle fås en bättre grund än den nuvarande och som också skulle beakta utbildningens resultat. Också för insamlandet av läroanstalternas kostnadsuppgifter saknas för närvarande en konkret målsättning.

Det system med enhetspriser och den hit hörande strukturen med grupper av läroanstalter, som utgör grund för finansieringen med statsandelar, borde göras till föremål för grundlig utredning. Utredningen borde resultera i ett sådant pris och en sådan struktur enligt grupper av läroanstalter som väl skulle beskriva läroanstalternas driftskostnader och i dem eventuellt förekommande skillnader, och vid behov också möjliggöra att förändringar mellan enhetspriserna

görs. Revisionsverket har ansett att det nuvarande systemet inte tillräckligt tryggar att beviljandet av statsandelar baserar sig på enhetliga och jämförbara uppgifter.

Utbildningsstyrelsen har gett anvisningar om hur undervisningstimmar och kostnader skall registreras och beräknas. Anvisningarna bör emellertid betraktas som alltför allmänt hållna. De har inte tillräckligt följt med den utveckling som har skett i läroanstalternas undervisningsverksamhet. I det nuvarande övervakningssystemet är det också problematiskt att säkerställa riktigheten för det antal undervisningstimmar som har meddelats till utbildningsstyrelsen. I stället för undervisningstimmar eller åtminstone vid sidan av dem borde användas också andra mätare på prestationerna.

Den nuvarande normstyrningen av läroanstalterna vilar inte på klar grund och vid läroanstalterna råder också en uppenbar ovisshet om saken. Det vore skäl att närmare klargöra instruktionernas nuläge och normernas bindande karaktär.

I sin nuvarande form äger de uppgifter som insamlas från läroanstalterna mycket liten allmängiltighet och användbarhet. Den för statens bidragssystem uppställda allmänna målsättningen att systemen skall vara genomskinliga förverkligas synnerligen illa i fråga om dessa läroanstalter. Inte heller med utvärderingar av läroanstalterna har hittills kunnat alstras sådan övergripande information, på vilken informationsstyrningen kunde baseras. För att informationsstyrningen skall ha tillräckliga grunder, borde hela grunden för specialyrkesläroanstalternas verksamhet och finansiering kunna definieras exaktare och klarare.

Specialyrkesläroanstalterna besitter en sådan reserv av specialkunnande, som just inte förekommer i det övriga samhället. Denna reserv kan betraktas som till sin karaktär också innovativ i förhållande till yrkesutbildningen. Revisionsverket har därför ansett att det vore skäl att undersöka möjligheterna att utnyttja läroanstalternas specialkunnande mera i hela vårt utbildningssystem och utvecklandet av detta.

---

# 1 JOHDANTO

---

Ammatilliset erikoisoppilaitokset, joita on ollut vuoden 2006 alussa toiminnassa 35 kappaletta, ovat nykyisin suurimmalta osin teollisuuden tai kaupan yksittäisten yritysten tai yritysryhmien omia oppilaitoksia, jotka kouluttavat pääasiallisesti omia työntekijöitään yritysten tarpeita varten erityistehtäviin. Oppilaitosten taustayhteisöt, ylläpitäjät ovat erilaisten kriteerien perusteella mitattuna kooltaan pääsääntöisesti hyvin suuria. Oppilaitoksen toiminnan jatkuvuuden voidaan katsoa pitkälti juuri edellyttävän tätä kokoa.

Koulutus on valtaosin ammatillista lisäkoulutusta, joka voi olla luonteeltaan lyhyt- tai pitkäkestoista. Jonkin verran oppilaitokset järjestävät myös ammatillista peruskoulutusta, työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta sekä oppisopimuskoulutusta. Ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa erotetaan nykyisin omaksi ryhmäkseen valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset, jotka kuuluvat nykyisin eri rahoitusjärjestelmään kuin ammatilliset erikoisoppilaitokset. Näiden oppilaitosten koulutustoiminta on ammatillisiin erikoisoppilaitoksiin verrattuna avointa koulutusta.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten toimintahistoria ulottuu viime vuosisadan alkuun asti, jolloin ensimmäiset yritykset perustivat omia oppilaitoksiaan. Erityisesti viisikymmenluvulta lähtien näitä on perustettu hyvin paljon; viimeisimmät oppilaitokset on perustettu tämän vuosikymmenen aikana. Nykyisin käytössä olevan ammatilliset erikoisoppilaitokset – nimen sijasta näistä oppilaitoksista on historian eri vaiheissa käytetty hyvin monenlaisia nimiä.

Keskeisenä oppilaitoksen perustamissyynä on ollut alun perin se, ettei koulujärjestelmän kehittymättömyyden vuoksi yrityksen tarvitsemää koulutusta ollut valtakunnassa saatavilla. Teollisuudessa oma oppilaitos on pääasiassa lähtökohtaisesti ollut usein konepajakoulu. Koulutus oli tässä vaiheessa luonteeltaan hyvin pitkälti nk. rekrytointikoulutusta eli ammatillista peruskoulutusta, jota oppilaitokset jonkin verran järjestävät edelleen. Koulutustason yleinen nousu, kuten työelämän osaamisvaatimusten jatkuva kasvu, on vaikuttanut myös olennaisesti ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutustoimintaan. Koulutustarpeet ovat kohonneet toiminnan alkuvaiheiden yleistarpeista jatkuvasti kohti entistä täsmällisemmin määriteltyjä erityistarpeita. Oppilaitosten koulutustoiminnassa keskeisenä toi-



minnan ylläpitämisperustana on edelleen kuitenkin se, ettei koulutusjärjestelmän kautta ole saatavilla juuri sellaista koulutusta, jota oppilaitoksen ylläpitäjä tarvitsisi. Oppilaitosten koulutustoiminnan katsotaan siten täydentävän tältä osin koulutusjärjestelmäämme. Eriyisen ajankohtaiseksi aiheen tekee se, että ammatilliset erikoisoppilaitokset edustavat läheisillä työelämäkytkennöillään juuri sitä aluetta, jonka kehittämistä on korostettu useissa virallisissa yhteyksissä<sup>1</sup>.

Oppilaitoksen toimintaa koskevat säännökset sisältyvät lakiin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/98). Lain tarkoittamaa ammatillista aikuiskoulutusta voidaan järjestää omaehtoisena aikuiskoulutuksena, henkilöstökoulutuksena ja työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena. Laissa tarkoitettua koulutusta voidaan järjestää myös ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa. Erikoisoppilaitosten koulutustoiminta on pääasiassa lain tarkoittamaa henkilöstökoulutusta. Aikuiskoulutuksen osallistumisen muodoista henkilöstökoulutus on laajin. Erikoisoppilaitosten merkitys tämän koulutuksen järjestämisessä on huomattava. Opetusministeriö myöntää mainitun lain tarkoittaman koulutuksen järjestämisluvan, jonka saaminen on edellytyksenä sille, että koulutuksen järjestäjä voi saada koulutuksensa järjestämiseen käyttökustannuksiinsa valtionosuutta.

Oppilaitosten rahoitusta koskevat säännökset sisältyvät opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin (635/98) sekä vastaavaan asetukseen (806/98). Ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannuksiin myönnetään nykyisin valtionosuutta, jota saa käyttää tämän rahoituslain mukaiseen valtionosuuden maksamiseen. Vuonna 2005 valtion talousarviossa tätä varten on osoitettu 17.425.000 euron määräraha. Valtion talousarviossa on asetettu laskennallisten tuntien enimmäismääräksi 358 741 tuntia. Opetusministeriö jakaa tuntimäärän oppilaitosten kesken. Valtionosuuden perusteena käytettävä yksikköhinta on ollut vuonna 2005 keskimäärin 49 euroa opetustuntia kohden.

---

<sup>1</sup> *Tarkastusviraston vuonna 2000 valmistunut oppisopimuskoulutustarkastus (Oppisopimuskoulutus – tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset, tarkastuskertomus 2/2000) liittyy myös tähän alueeseen.*

---

## 2 TARKASTUSASETELMA

---

### 2.1 TARKASTUKSEN KOHDE, PÄÄKYSYMYKSET JA RAJAUS

Tarkastuksen kohteena ovat ammatilliset erikoisoppilaitokset sekä näiden oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä. Ammatillisia erikoisoppilaitoksia sekä muun muassa niihin liittyvää lainsäädäntöä ja kytkeytymistä valtakunnan koulutusjärjestelmään on käsitelty yksityiskohtaisemmin kertomuksen luvussa 3. Luvussa on käsitelty myös valtakunnallisia ammatillisia erikoisoppilaitoksia, koska nämä oppilaitokset ovat vuoteen 1997 asti kuuluneet samaan rahoitusjärjestelmään. Luvun 4 valtionosuusjärjestelmätarkastuksen piiriin nämä oppilaitokset eivät nimenomaisesti kuitenkaan sisälly.

Tarkastuksessa on pyritty arvioimaan ammatillisen erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmää sen tavoitteiden, ohjauksen, seurannan, vaikutusten ja raportoinnin näkökulmasta. Tarkastuksen pääkysymyksenä on antaa vastaus siihen, vastaako tämä järjestelmä tavoitteitaan. Keskeisenä tavoitteena on arvioida samalla myös yhtäältä sitä, mitä tämä valtionosuusrahoitus yleensä on merkinnyt näiden oppilaitosten toiminnan perustamisen, ylläpidon ja jatkuvuuden näkökulmasta sekä toisaalta myös sitä, onko tämä rahoitus valtion näkökulmasta ollut myös mahdollisimman tehokas ja tuloksellinen.

Tarkastuksen kohteena on koko oppilaitosryhmä. Oppilaitoksia ei tarkastella tässä kertomuksessa erikseen. Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa ilmenee jotakin erityistä ja poikkeavaa, tuodaan esille myös oppilaitoskohtaisia tietoja. Koulutuksen sisällölliset kysymykset rajataan tarkastuksen ulkopuolelle; näitä kysymyksiä joudutaan tarkastuksessa kuitenkin jossakin määrin sivuamaan.

Tarkastuksen eräänä tavoitteena on muodostaa myös yleiskuva näistä oppilaitoksista jo niiden perustamisajankohdista lähtien. Tarkastuksen kohde eli ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden valtionosuusjärjestelmä ovat koulutusjärjestelmän kehittämisessä jääneet varsin vähäisen huomion kohteeksi. Näitä oppilaitoksia ei siten ole voinut juurikaan arvioida tämän yleiskuvan puuttumisen vuoksi kokonaisuutena, koska tällaista tietoa ei ole ollut. Keskeisenä syynä

tähän tiedon puutteeseen lienee ollut se, että yritysten henkilöstökoulutuksen rahoitusvastuu on ensisijaisesti katsottu olleen aina yrityksillä itsellään. Valtionrahoitus on usein ollut tilapäistä ja satunnaista. Tästä mallista ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusjärjestelmä on kuitenkin muodostanut poikkeuksen, vaikka valtionrahoitus ei välttämättä suhteessa toiminnan kustannuksiin olisi ollutkaan kovin suuri. Yleisesti tämä oppilaitosryhmä lienee kuitenkin jo nimeltään yrityssektorin ulkopuolella varsin vähän tunnettu<sup>2</sup>.

Tarkastuksessa on pyritty myös tarkastelemaan sitä, miten valtio yleensä on strategisesti linjannut yritysten koulutustoimintaa sekä siihen mahdollisesti myös kytkeytyvää valtionaputoimintaa. Tämän tarkastelun, johon sisältyy myös olennaisena osana eduskunta-aineisto, kautta on arvioitu saatavan myös tietoa ja kriteereitä, jonka kautta voitaisiin arvioida myös ammatillisia erikoisoppilaitoksia ja niiden valtionosuusjärjestelmää. Tarkastuksessa on suppeasti käsitelty myös eräitä tutkimuksia ja selvityksiä, joissa kohteena on ollut joko välittömästi tai välillisesti ammatillisten erikoisoppilaitostenkin kattamaa koulutustoimintaa.

## 2.2 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tarkastuksen aineisto jakautuu neljään eri pääryhmään:

1. ammatillisiin erikoisoppilaitoksiin liittyvä olemassa oleva kirjallinen aineisto
2. paikalliskäynneiltä ammatillisista erikoisoppilaitoksista hankittu tieto
3. tarkastuksessa erilliskyselyillä kaikista oppilaitoksista hankittu aineisto sekä

---

<sup>2</sup> *Esimerkiksi ammatilliset erikoisoppilaitokset ja ammatilliset erityisoppilaitokset saatetaan usein esimerkiksi sekoittaa toisiinsa. Ammatilliset erityisoppilaitokset järjestävät ammatillista koulutusta nuorille ja aikuisille, joilla on huomattavia erityisen tuen tarpeita vamman, sairauden tai muun syyn vuoksi. Elinkeinoelämä käyttääkin ammatillisista erikoisoppilaitoksista nykyisin nimitystä "Elinkeinoelämän oppilaitokset", johon ryhmään kuuluvat edelleen myös valtakunnalliset ammatilliset erikois-oppilaitokset.*

4. eri tahoilta (esimerkiksi opetusministeriö, opetushallitus, Elinkeinoelämän oppilaitokset ry.) hankittu ammatillisiin erikoisoppilaitoksiin liittyvä aineisto.

Tämän kertomuksen lähteissä mainittu kirjallisuus on luonteeltaan enemmän koko koulutusjärjestelmää kuin suoraan ammatillisia erikoisoppilaitoksia koskevaa. Kuten aiemmin on jo mainittu, kirjallista erityisesti oppilaitoksista koottua aineistoa on oppilaitoksista ollut viime vuosilta hyvin vähän saatavilla. Siinä vaiheessa, kun valtiosuusjärjestelmä oli kustannuspohjainen ja oppilaitoksiin kohdistuva valvonta oli varsin yksityiskohtaista, tällaista tietoa vielä oli. Kun siirryttiin laskennallisiin valtiosuusjärjestelmiin ja valvontaa samalla purettiin, tietoa muodostui enää varsin vähän.

Ainakaan viimeisten parinkymmenen vuoden aikana oppilaitokset eivät, toisin kuin yleensä muut oppilaitokset, ole olleet myöskään opetushallinnon työryhmä – käsittelyn kohteina. Oppilaitoksia koskevia yleisesityksiä on tehty lähinnä vain Elinkeinoelämän Keskusliiton, EK:n ja niiden edeltäjien toimesta. Nämäkin esitykset ovat jo varsin vanhoja. Oppilaitoksia koskeva kirjallinen aineisto käsittää nykyisin lähinnä vain oppilaitosten koulutuksen järjestämislupa-asiakirjat, opetushallituksen oppilaitoskohtaiset seurantatiedot sekä opetusministeriön valtiosuuspäätökset. Elinkeinoelämän Keskusliiton erilaisiin julkaisuihin on kuitenkin jonkin verran sisällytetty oppilaitoksia koskevaa koostetietoa. Tilastokeskus kerää vuosittain oppilaitoksista suppeasti yleisiä volyymitietoja<sup>3</sup>.

Tarkastuksessa suoritettiin paikalliskäynnit 20 oppilaitokseen. Suurin osa näistä oppilaitoksista sijaitsee Etelä-Suomessa. Oppilaitokset pyrittiin valitsemaan siten, että eri toimialaryhmistä kohteeksi tuli aina joitakin oppilaitoksia<sup>4</sup>. Kriteerinä oppilaitosten valinnassa oli myös valtiosuusrahoituksen suuruus. Paikalliskäyntien kohteina olivat seuraavat oppilaitokset: Adultan Radio- ja TV-opisto aRTO, Avia College (Ilmailulaitos), Finnairin ilmailuopisto, Helsingin kaupungin liikennealan ammattioppilaitos, Konecranes Nos-

---

<sup>3</sup> Tilastokeskuksen keräämiin oppilaitostilastoihin sisältyy tämän tarkastuksen kannalta se ongelma, että tilastokeskus käsittelee ammatillisia erikoisoppilaitoksia ja valtakunnallisia erikoisoppilaitoksia edelleenkin yhtenäisenä ryhmänä. Näiden kahden oppilaitosten käyttökustannusten rahoitusjärjestelmien muutos ei ole vaikuttanut – ainakaan toistaiseksi – tähän tilastointiin.

<sup>4</sup> Toimialaryhmittäin oppilaitokset on lueteltu kertomuksen luvussa 3.4.

turi-instituutti, Oy Nokia Ab teollisuusoppilaitos, Sanomain ammattioppilaitos, Suomen Ilmailuopisto, Tampellan Teollisuusoppilaitos, ABB Oy, Askon ammattioppilaitos, Koneen teollisuusoppilaitos, Ferrea Rautaruukin teollisuusoppilaitos, UPM-Kymmene Oyj:n teollisuusoppilaitos (Lotila), AVA-Instituutti, Jollas Instituutti, Vakuutusalan koulutuskeskus, POHTO Oy:n teollisuusoppilaitos, Rakenusteollisuuden koulutuskeskus, Suomen Ympäristöopisto SYKLI.

Paikalliskäynneillä hahmotettiin ammatillisten erikoisoppilaitosten asemaa, tehtäviä ja toimintaa. Paikalliskäynneillä oppilaitosta edustivat keskusteluissa oppilaitosten rehtorit. Joissakin oppilaitoksissa keskusteluihin osallistui myös oppilaitosten taustayhteisön edustaja, jonka vastuualueeseen oppilaitoksen toiminta kuului.

Paikalliskäyntien keskeisenä tavoitteena oli samalla täsmentää tarkastuskysymykset. Tämän pohjalta laadittiin sitten erityinen kysymyslomake, joka lähetettiin kaikille erikoisoppilaitoksille täytettäväksi; lomake on kertomuksen liitteenä 2. Kaikki oppilaitokset vastasivat tämän lomakkeen kysymyksiin. Vastauksesta laadittiin myös yhteenveto, joka sisältyy tähän kertomukseen.

Myös valtakunnallisille erikoisoppilaitoksille tehtiin tarkastuksessa kysely, jossa kerättiin lähinnä näitä oppilaitoksia koskevia taustatietoja. Tarkastuksen yhteydessä on suoritettu myös paikalliskäynti yhteen valtakunnalliseen ammatilliseen erikoisoppilaitokseen, Ammattien Edistämislaitokseen (AEL).

Tarkastuksen yhteydessä suoritettiin asiantuntijahaastatteluja opetusministeriössä, opetushallituksessa, Elinkeinoelämän keskusliitossa, Elinkeinoelämän oppilaitokset (ELO) ry:ssä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestössä ja Metallityöväen Liitossa. Tarkastuksen loppuvaiheessa esiteltiin Elinkeinoelämän oppilaitokset ry:n johtokunnan kokouksessa yhdistyksen pyynnöstä tarkastusta ja tarkastuksessa tehtyjä alustavia havaintoja. Keskusteluihin ja haastatteluihin osallistui tarkastuksessa yhteensä noin 50 henkilöä.

Tarkastuskertomusluonnos on ollut kommentoitavana opetusministeriössä, opetushallituksessa ja Elinkeinoelämän Oppilaitokset ry:ssä. Saatu palaute on otettu huomioon tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Raimo Etelävuori. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Jarmo Soukainen.

---

## 3 AMMATILLISET ERIKOISOPPILAITOKSET

---

Tässä luvussa tarkastellaan aluksi ammatillisia erikoisoppilaitoksia yleisellä tasolla, sekä tämän jälkeen ammatillisia oppilaitoksia koskevaa lainsäädäntöä. Luvussa tarkastellaan myös valtakunnallisia ammatillisia oppilaitoksia. Lukuun sisältyy oppilaitosten alakohtainen ryhmittely sekä oppilaitosten perustamista ja taustayhteisöjä koskevia tietoja. Oppilaitosryhmä kytketään tässä luvussa myös koko koulutusjärjestelmään. Luvussa käsitellään jonkin verran myös yritysten henkilöstökoulutusta, johon ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminta olennaisesti kytkeytyy.

### 3.1 YLEISTÄ AMMATILLISISTA ERIKOISOPPILAITOKSISTA

Tässä tarkastellaan yleisellä tasolla ammatillisia erikoisoppilaitoksia, jota asiaa on yksityiskohtaisemmin käsitelty kertomuksen liitteessä 1.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminta kytkeytyy - ja on aina kytkeytynyt - vahvasti ammatilliseen koulutukseen. Ammatillisen koulutuksen toimintahistoria juuri siinä muodossa, jossa tätä toimintaa nykyisin harjoitetaan, on kuitenkin varsin nuori eli vasta muutamia vuosikymmeniä vanha. Ammattitaitoisen työvoiman tarpeet alkoivat vasta nousta toisen maailmansodan jälkeen, jolloin myös oppilaitosverkko alkoi jo olla melko laaja. Ammattiopetus alkoi tässä vaiheessa siirtyä vahvasti työelämästä erillään oleviin kouluihin. Valtion rooli toiminnan rahoituksessa alkoi samalla vahvasti korostua. Toiminnan alusta lähtien erilaisilla yksityisillä tahoilla – muun muassa yrityssektorilla - on ollut suuri merkitys tämän ammatillisen koulutuksen kehittämisessä. Yritysten tai yritysryhmien ylläpitämät yleiset oppilaitokset ovat olleet keskeisiä koulutuksen järjestäjiä. Esimerkiksi teollisuuden ja kaupan ammatillisen koulutuksen kehittämisessä, teollisuudella ja kaupan alalla on ollut itsellään merkittävä sijansa koko valtakunnassa muun muassa erilaisten

- myös muiden kuin yritysten omien oppilaitosten - perustamisessa-kin.

Kun julkinen sektori alkoi panostaa entistä enemmän ammatilliseen koulutukseen, yksityisen sektorin merkitys koulutuksen järjestämisessä on vähentynyt. Yrityksillä on kuitenkin ollut yritysten omia tarpeita silmällä myös nimenomaisia omia oppilaitoksia aina 1900-luvun alusta lukien, koska yleisen koulutusjärjestelmän ei ole katsottu turvanneen riittävästi ammattitaitoisten työntekijöiden saantia.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminta ja toimintamuodot ovat seuranneet kuitenkin pitkälti koko koulutus- ja koulujärjestelmän muutosta ja kehitystä. Näiden oppilaitosten toiminta on kytkeytynyt sekä yleissivistävään koulutukseen, ammatilliseen koulutukseen että aikuiskoulutukseen. Nämä koulutuslajit lomittuvat edelleenkin oppilaitosten toiminnassa toisiinsa, kuitenkin siten että yleissivistävän koulutuksen osuus on olennaisesti vähentynyt. Perinteellisesti yleissivistäviksi luetut aineet ovat kuitenkin saaneet myös ammatillisen kytkentänsä. Esimerkiksi yritysten kansainvälisyydessä on kielitaidon merkitys työntekijätasollakin olennaisesti lisääntynyt<sup>5</sup>.

Ammatilliset erikoisoppilaitokset edustavat historiallisesti tarkasteltuna omalta osaltaan selvästi vielä sitä toimintamallia, jossa työnantajilla on ollut huomattava merkitys ammatillisen koulutuksen järjestämisessä. Yhteiskunnan yleisen koulutusjärjestelmän kehittyessä ovat työnantajat voineet vähitellen luopua kuitenkin yleissivistävän ja myös ammatillisen peruskoulutuksen – tätä toki annetaan kyllä monissa oppilaitoksissa edelleenkin – ja siirtyä omilla oppilaitoksissaan lähes kokonaan henkilöstönsä lisäkoulutuksen järjestämiseen. Tarve tämän koulutuksen järjestämiseen on noussut kuitenkin vasta lähinnä parin viime vuosikymmenen aikana.

Työelämän yleinen kehitys on vaikuttanut monin tavoin teollisuuden koulutukseen. Tuotantoteknologian kehityksen vaikutus on näkynyt erikoisammattimiesryhmien ja teknistä asiantuntemusta vaativissa tehtävissä työskentelevien toimihenkilöiden koulutuksessa. Pääosan näiden ryhmien koulutustarpeesta on kuitenkin tyydyttänyt julkinen koulutusjärjestelmä. Yritykset joutuvat kuitenkin jatkuvasti

---

<sup>5</sup> Tästä on esimerkkinä vaikkapa jo se, että eräässä oppilaitoksessa opetus tapahtuukin pääsääntöisesti englannin kielellä.

kuvasti täydentämään tätä koulutusta myös omien oppilaitostensa toimesta.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutustoiminnan painopiste on edelleen työntekijöiden perus- ja lisäkoulutuksessa. Eli näiden oppilaitosten toimintaprofiili on pitkälti edelleenkin vielä samanlainen, kun oppilaitostoiminnan alkuvaiheessa. Johdon koulutusta ei juurikaan oppilaitoksissa järjestetä. Toimihenkilöitä sen sijaan koulutetaan. Koulutus on pääsääntöisesti lyhytmuotoista lisäkoulutusta. Koulutus on perusluonteeltaan nk. täsmäkoulutusta, jota voidaan järjestää välittömästi ja konkreettisesti yrityksen tarpeisiin. Järjestämisen perusteena on usein myös se, ettei vastaavaa koulutusta ole muualta edes saatavissakaan. Koulutuksella katsotaan usein myös korjattavan niitä puutteita, joita ammatillisen peruskoulutuksen oppilaitoskoulutuksessa on. Osittain nämä puutteet johtuvat siitä, että oppilaitokset eivät pysty riittävän nopeasti seuraamaan yritysten koulutustarpeita ja niissä tapahtuneita muutoksia. Osittain nämä puutteet johtuvat kuitenkin siitä, että näitä muutoksia on hyvin vaikeakin seurata nopeasti oppilaitostasolla<sup>6</sup>. Tutkintotavoitteista koulutusta järjestetään opetussuunnitelmien perusteiden mukaisesti.

Kun toiminnan alkuvaiheissa oppilaitosten koulutustoiminnalla pyrittiin pitkälti täyttämään yleisiä taustayhteisön koulutustavoitteita, toiminnan nykyvaiheessa koulutustoiminnalla pyritään enemmänkin täyttämään erityisiä, taustayhteisön koulutustavoitteita. Toiminnan nykyistä peruslähtökohtaa voidaan kuitenkin pitää vielä melko pitkälti samana, kun toiminnan alkuvaiheenkin peruslähtökohtaa. Tarkastuksessa on nimittäin monissa oppilaitoksissa korostettu, että koulutustoiminnalla pyritään täyttämään sitä aukkoa, joka

---

<sup>6</sup> *Yritysten tyytyväisyyttä ammatillisen peruskoulutuksen tasoon on myös selvitetty. Esimerkiksi TT selvitti vuonna 1997 asiaa omalla toimintakentällään. Noin kolmasosa yrityksistä oli tyytymätön ammatilliseen peruskoulutukseen. Saman selvityksen mukaan 57.8 % yrityksistä ilmoitti joutuvansa korjaamaan ammatillisen peruskoulutuksen puutteita henkilöstökoulutuksena (Viita). Mitä suuremmaksi tämä luku muodostuu, sitä suuremmat paineet yrityssectorille koulutuksen järjestämisessä muodostuvat, ja sitä enemmän kustannuksia tästä koulutuksesta yrityksille muodostuu. Vuoden 1997 jälkeen tilanteessa on ilmeisesti tapahtunut kuitenkin paljonkin myönteistä kehitystä, koska oppilaitosten ja yritysten välistä yhteistyötä - ja toimintaa on monilta osin em. puutteiden korjaamiseksi parannettu. Mitään laajempia valtakunnallisia selvityksiä asiasta ei ole havaittu tehdyn, vaikka tämä osaamiskysymys nyt viime vuosina on noussut erityisen keskeiseksi kysymykseksi.*



vallitsee nykyisen koulutusjärjestelmän tarjonnan ja oppilaitosten taustayhteisön koulutustarpeiden välillä. Kun oppilaitokset voivat toisaalta itse järjestää tätä koulutusta, koulutuksen tulokset ovat parhaat mahdolliset.

## 3.2 LAINSÄÄDÄNTÖ

Tässä käsitellään ammatillisia erikoisoppilaitoksia koskenutta ja koskevaa lainsäädäntöä. Pääpaino on vuoden 1987 lainsäädännössä, sekä sen jälkeisessä, nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä.

Ammatillisia erikoisoppilaitoksia koskevaa nimenomaista, omaa lainsäädäntöä ei ole ollut, vaan nämä oppilaitokset ovat sisältyneet lainsäädäntöön vain yhtenä oppilaitosryhmänä. Tällä oppilaitosryhmällä on ollut historiansa eri vaiheissa erilaisia nimiä. Ammatillisista oppilaitoksista vuonna 1987 annetussa laissa näistä oppilaitoksista käytettiin jo nykyistä nimitystä ammatilliset erikoisoppilaitokset.

### 3.2.1 Alkuvaihe

Ensimmäisten erikoisoppilaitosten perustaminen oli pohjautunut vuoden 1885 asetukseen alemmista ja ylemmistä käsityöläiskouluista. Koulun kurssi oli yksivuotinen ja tarkoitettu käsityö- ja tehdasammattien opissa oleville pojille sekä tytöille. Vuonna 1920 ryhmiteltiin asetuksella ammattikoulut uudelleen kolmeen eri ryhmään:

- iltaisin opetusta antavat yleiset ammattikoulut
- päiväkouluina toimivat ammatteihin valmistavat koulut
- ammattioppilaskoulut.

Yritysten 1920- ja 1930-luvuilla perustetut, yritysten ylläpitämät ammattikoulut kuuluivat sattumanvaraisesti johonkin edellä mainituista oppilaitosryhmistä.

Ammattioppilaitoksista vuonna 1939 annetun lain ja sitä täydentävien asetusten mukaan ammattikoulut jaettiin toimintansa perusteella kahdeksaan eri ryhmään. Yritysten ylläpitämät, nykyiset erikoisoppilaitokset kuuluivat tämän jaotuksen perusteella useampaan

näistä koulutusryhmistä, pääasiassa kuitenkin yleisiin ammattikouluihin ja erikoisammattikouluihin. Ammattienedistämislaitos, joka on nykyisin valtakunnallinen ammatillinen erikoisoppilaitos, muodosti tällöin oman oppilaitosryhmänsä.

Vuonna 1958 annettu laki ja sitä täydentävä asetus jakoi oppilaitokset neljään eri ryhmään:

- yleiset ammattikoulut
- erikoisammattikoulut
- ammattioppilaskoulut
- ammattiopistot.

Yleinen ammattikoulu tuli tarkoittamaan kuntien ja valtion ylläpitämiä ammattikouluja. Yritysten pitämät oppilaitokset kuuluivat siten näihin kolmeen muuhun ryhmään<sup>7</sup>.

### 3.2.2 Vuoden 1987 lainsäädäntö

Mainitulla ammatillisista oppilaitoksista vuonna 1987 annetulla lailla, em. säännökset kumottiin. Ammatilliset erikoisoppilaitokset tulivat tähän lakiin yhtenä ryhmänä laissa mainituista neljästätoista eri oppilaitosryhmästä.

Lain mukaan ammatillisia erikoisoppilaitoksia olivat valtioneuvoston sellaisiksi määräämät ammatilliset oppilaitokset. Vuonna 1987 tehdyn valtioneuvoston päätöksen (649/87) mukaan nämä oppilaitokset jakautuivat tällöin sisäisesti kolmeen eri ryhmään: ammattioppilaitokset, hotelli- ja ravintolaoppilaitokset sekä kauppaoppilaitokset.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Tämä suppea esitys on perustunut Liukkon artikkeliin (Liukko).

<sup>8</sup> Hieman yli puolet näistä oppilaitoksista on edelleenkin toiminassa. Mikäli oppilaitos on lopettanut toimintansa, tähän on valtaosin syynä ollut yrityksen toiminnan loppuminen tai erilaiset yritysjärjestelyt, joiden seurauksena oppilaitos on lopetettu valtioneuvoston päätöksinä. Vastaava edellinen valtioneuvoston päätös oli vuodelta 1985. Tällöin oppilaitokset oli jaoteltu kolmeen eri ryhmään: erikoisalojen ammattikoulut, jotka vastasivat valtaosin em. päätöksen ammatillisia oppilaitoksia. toinen ryhmä oli ammattiopistot (Ammattienedistämislaitos, Finnairin Ilmailuopisto, Haaga Insituutti, Lihateollisuusopisto, Pohjois-Suomen Teollisuusopisto ja Yleisradion ammattiopisto). Vuoden 1987 päätöksen mukaisista kauppaoppilaitoksista käytettiin tässä nimitystä liikealan erikoisoppilaitoksista. Oppilaitoksista käytetyt käsitteet olivat siis

Valtioneuvosto voi lain mukaan myöntää oppilaitoksen ylläpitämisluvan Luvan myöntämisen edellytyksenä oli, että oppilaitos on koulutustarpeen vaatima. Luvansaajalla oli oikeus ylläpitää tässä laissa tarkoitettua oppilaitosta siten kuin lupaan sisältyvät määräykset ylläpitäjälle asetetusta koulutustehtävästä ja muista velvoitteista edellyttävät. Ylläpitämislupaan sisältyi varsin tarkkoja määräyksiä esimerkiksi koulutuksen sisällöstä, oppilasmääristä ja myös oppilaitoksen rakenteesta. Lupa rajasi samalla valtiovavun saamisen perusteet. Ylläpitämislupa – tai vastaava muun niminen oppilaitoksen lupa – ei sinänsä velvoita oppilaitoksen ylläpitäjää järjestämään jatkuvasti tässä oppilaitosmuodossa koulutusta. Aika ajoin joku oppilaitos on voinut keskeyttää taustayhteisönsä koulutustarpeiden muutosten seurauksena tämän toiminnan järjestämisen, jota se sitten on myöhemmin kuitenkin jatkanut ja saanut tähän toimintaan myös valtiovavustusta. Tällaisia "jäissä" olevia lupia - eli tavallaan siis toimimattomia oppilaitoksia - on tällä hetkelläkin joitakin. Koulutustarpeissa on joskus tapahtunut myös niin suuria muutoksia, että koulutus on tilapäisesti oppilaitoksessa saattanut jäädä hyvinkin vähäiseksi.

Taloudellisten suhdanteiden heikkeneminen, investointitoiminnan vähentyminen, yrityksen taloudelliset ongelmat ym. syyt heijastuvat myös oppilaitosten toimintaan. Toisaalta myös muutoksia toiseen suuntaankin on esiintynyt eli koulutustoiminta on olennaisesti kasvanut, jos talouden kehityssuunta on ollut päinvastainen edelliseen kehityssuuntaan verrattuna. Näiltä osin järjestelmä on varsin joustava. Koska järjestelmä – varsinkin nykyisin – on valtiotukituksen osalta varsin suppea, sillä ei juurikaan voida vaikuttaa siihen, että esimerkiksi laskusuhdanteessa tai yksittäisen yrityksen joutuessa taloudellisiin ongelmiin, oppilaitoksille voitaisiin myöntää lisärahoitusta. Yrityksen tulisi tässä tilanteessa kuitenkin kohdentaa valtaosa koulutukseen tarvittavista varoista itse.

Monilla ammatillisilla erikoisoppilaitoksilla tämä lupa perustuu kuitenkin vielä tätäkin vanhempaan lainsäädäntöön. Nämä luvat ovat sisällöltään menettäneet kuitenkin merkityksensä, koska koulutustoimintaa ei uusien järjestämislupien perusteella ohjata enää sa-

---

*muuttuneet pääosin muutaman vuoden sisällä. Nykyisin mainitunlaisia ammatillisen erikoisoppilaitosten erityisnimiä ei ole enää käytössä.*

malla tavalla, yhtä yksityiskohtaisesti, kuin aiemmin. Vuoden 1987 laki sisälsi nimittäin myös siirtymäsäännöksen. Ylläpitämisluvan sijasta aiemmassa lainsäädännössä oppilaitoksilla oli ylläpitämisluvan sijasta perustamislupa (43 §): Aikaisempien säännösten mukaan annettu perustamislupa on voimassa ylläpitämislupana. Oppilaitoksen koulutustehtävänä pidetään tällöin oppilaitoksessa lain voimaan tullessa järjestetyn koulutuksen mukaista tehtävää. Ylläpitämisluvan peruuttamista ja muuttamista koskevat säännökset ovat voimassa myös perustamislupaan. Oppilaitosten nykyiset luvat voivat olla siis peruslähtökohdiltaan oppilaitosten perustamislupia, oppilaitosten ylläpitämislupia tai koulutuksen järjestämislupia. Muodollisesti nämä kaikki luvat – oli niiden lähtökohta mikä tahansa – ovat nykyisin siis koulutuksen järjestämislupia.

Lain mukaan ammatillisen oppilaitoksen tehtävänä on järjestää sille määrättyä ammatillista peruskoulutusta ja lisäkoulutusta sekä muuta koulutustoimintaa. Ammatillinen erikoisoppilaitos antaa lain mukaan kuitenkin pääasiassa ammatillista lisäkoulutusta taikka oppilaitoksen ylläpitäjän tai sen jäsenyhteisön toiminnan harjoittamiseksi tarvittavaa koulutusta. Tällä viimeksi mainitulla koulutuksella tarkoitetaan tässä ilmeisesti henkilöstökoulutusta, vaikka tässä tätä käsitettä ei käytetäkään. Laissa tämän koulutuksen sisältöä ei tarkemmin määritellä. Lisäkoulutus ja henkilöstökoulutus on tässä siis erotettu toisistaan, vaikka lisäkoulutus voi olla myös henkilöstökoulutusta. Vuonna 1987 erikoisoppilaitosten toimintaan oli siis vahvasti jo kytkeytynyt ammatillisen lisäkoulutuksen antaminen<sup>9</sup>, kun se vielä aiempina vuosikymmeninä oli antanut runsaasti ammatillista peruskoulutusta. Uusilla työntekijöillä alkoi laajentuneen ammatillisen peruskoulutuksen seurauksena olla ammatillista koulutusta jo yrityksen palvelukseen tullessaan.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten ylläpitäjän tuli asettaa lain mukaan oppilaitoksen käyttöön opetustarkoitukseen soveltuvat tilat ja välineet. Oppilaitoksiin kohdistuneessa tarkastus- ja valvontatoimessa, joka kuului ammattikasvatushallitukselle, tämän edellytyksen täyttämistä myös yksityiskohtaisesti tarkastettiin.

---

<sup>9</sup> *Lain mukaan ammatillisen lisäkoulutuksen tavoitteena on antaa ammatillisessa peruskoulutuksessa tai työssä hankitun ammattitaidon ylläpitämisen ja kehittämisen edellyttämiä valmiuksia. Lisäkoulutus tuli järjestää jatkolinjoina, kursseina tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla.*

Laki sisälsi yksityiskohtaisia säännöksiä oppilaitoksen hallinnosta, työajasta, opetuksesta, opiskelijoista, henkilöstöstä, koulutuksen mitoittamisesta ja rahoituksesta. Nämä säännökset koskivat valtaosin myös ammatillisia erikoisoppilaitoksia. Oppilaitoksella piti olla johtokunta, rehtori ja johtosääntö. Johtosäännössä tuli määrätä oppilaitoksen hallintoelinten sekä viran- ja toimenhaltijoiden toimivaldasta ja tehtävistä sekä muista asioista sen mukaan kuin tässä laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa oli säädetty.

Rahoituksen saamisen ehtona oli, että laitos oli saanut perustamisluvan ja että se oppilaitos oli todellisen ja jatkuvan koulutustarpeen vaatima. Oppilaitosta ei saanut myöskään pitää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Oppilaitoksen toimina oli järjestettävä niin kuin siitä oli lailla ja sen nojalla asetuksella säädetty ja niiden nojalla määrätty. Oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuudet vaihtelivat oppilaitosta ylläpitävän kunnan kantokykyluokan perusteella 52–87 %: n välillä. Perustamiskustannuksien osalta nämä valtionosuudet vaihtelivat 33–87 %: n välillä.

Näiden oppilaitosten valtionavustusten perusteet poikkesivat tämän lain mukaan kuitenkin varsin olennaisesti muiden oppilaitosten valtionosuuksien ja -avustusten perusteista. Lain 11 §: n mukaan oppilaitoksille voitiin myöntää ensinnäkin valtionavustusta perustamiskustannuksiin vain harkinnanvaraisesti valtion tulo- ja menoarviossa olevan määrärahan rajoissa. Muilla oppilaitoksilla oli oikeus saada näihin kustannuksiin aina se määrä valtionosuutta, joka laissa oli säädetty, mikäli opetusministeriö oli hyväksynyt luvan perustamiskustannuksia aiheuttavan toimenpiteen. Käyttökustannuksiin valtionavustus oli lain mukaan pääsääntöisesti 66 % valtioneuvoston vahvistamien perusteiden mukaan lasketuista oppilaitoksen hyväksyttävistä kustannuksista.

Käyttökustannusten valtionosuusavustus vastasi ammatillisilla erikoisoppilaitoksilla suuruudeltaan tässä vaiheessa suurin piirtein keskimääräistä muiden oppilaitosten valtionosuutta. Perustamiskustannusten osalta erikoisoppilaitosten asema oli muihin oppilaitoksiin verrattuna kuitenkin huonompi. Oppilaitokset ovat saaneet kuitenkin laitehankintoihinsa ja muihin perustamishankintoihinsa - myös oppilaitoksen rakentamiseenkin - valtionavustuksia<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> *Siitä, miten paljon tätä avustusta oppilaitokset ovat toimintansa aikana yhteensä saaneet, ei ole tietoa.*

Tässä vaiheessa ammatillisia erikoisoppilaitoksia käsiteltiin pääpiirteittäin vielä melko samalla tavalla, kuin kaikkia muitakin oppilaitoksia<sup>11</sup>.

### 3.2.3 Lainsäädännön muutokset vuosina 1992 - 1994

Vuonna 1992 astui voimaan laki (705/92) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, joka laki kumosi edellä mainitun rahoituslain<sup>12</sup>. Ammatillista oppilaitoksesta annettuun vuoden 1987 lakiin lisättiin tämän vuoksi uusi 7 a luku (Rahoitus). Ammatillisten erikoisoppilaitosten osalta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin sisältyi kuitenkin poikkeussäännös: lain mukaan vuoden 1995 loppuun asti sovelletaan ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionavustuksiin edelleen kuitenkin ammatillisten oppilaitosten rahoituksesta annettua lakia (494/83). Kun uudistuksessa siirryttiin yleisesti laskennallisiin valtionosuusjärjestelmiin, ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitusjärjestelmä säilyi tämän perusteella siis edelleen menopohjaisena<sup>13</sup>. Perustamishankkeiden valtionavustus

---

<sup>11</sup> *Ammatillisista erikoisoppilaitoksista annetun asetuksen (502/87 mukaan näissä oppilaitoksissa oli eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta soveltuvin osin olevan voimassa, mitä ao. oppilaitoksesta on ammattioppilaitoksista, hotelli- ja ravintolaoppilaitoksista sekä kauppaoppilaitoksista koskevilla asetuksissa oli säädetty. Asetuksen mukaan oppilaitoksen toiminnan muuttamisesta ja opetusryhmien muodostamista koskevilla asioissa toimivaltaa käytti ammattikasvatushallitus, joka hyväksyy myös koulumuotoisena annettavan lisäkoulutuksen yleiset perusteet.*

<sup>12</sup> *Laki liittyi yhtenä osana kuntien valtionosuusuudistukseen, jonka muina osina olivat eduskunnalle erikseen annetut esitykset kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Valtionosuusuudistusten yleisenä tarkoituksena oli parantaa toiminnan tuloksellisuutta ja lisätä joustavuutta toiminnan järjestämisessä. Järjestelmän hallintoa oli tarkoitus keventää sekä järjestelmän vaatiman työmäärää vähentää. Kustannusperusteiset järjestelmät olivat vähitellen muodostuneet hallinnollisesti hyvin raskaiksi. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki on yleislaki, jolla korvattiin keskeisiltä osin hajallaan eri laissa olevat rahoitussäännökset. Käyttökustannusten valtionosuusperusteina alettiin nyt käyttää toiminnan laajuutta kuvaavia tunnuslukuja.*

<sup>13</sup> *Ulkopuolelle jäivät pääasiassa yksityiset oppilaitokset, joihin ei voitu niiden erityispiirteiden vuoksi suoraan soveltaa lähinnä valtio-kunta suhdetta silmällä pitäen laaditun valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteita.*

säilyi erikoisoppilaitoksilla myös edelleen samana eli valtionavustusta voitiin myöntää valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevan lain hallituksen esityksessä (HE 215/1991) yleisperusteluissa oli mainittu, että yksityisten laitosten toimintaedellytykset tuli turvata myös tässä uudessa järjestelmässä: "Valtionosuusperusteiden muuttuminen ei saa johtaa yksityisten laitosten toimintaedellytysten vaarantamiseen". Yleisperusteluissa oli mainittu, että ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionapujärjestelmä jää toistaiseksi kuitenkin tämän uudistuksen ulkopuolelle. Uudistusta ilmoitettiin kuitenkin jo valmisteltavan.

Vuonna 1993 säädettiin laki (1454/93), jolla ammatilliset erikoisoppilaitoksetkin vuoden 1994 alusta lukien - eli alkuperäistä tavoitetta hieman aiemmin - siirtyivät laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään. Laki muokkasi ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionapujärjestelmän täysin uuteen muotoon. Vaikka lainsäädäntöä on tämän jälkeen muutettu, tämä muoto on edelleen voimassa jokseenkin saman sisältöisenä.

Lain 8 §:n mukaan ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuus lasketaan siten, että opetusministeriön oppilaitokselle valtionosuuden laskemisen perusteeksi vahvistamalla opetustunti- tai opintoviikkomäärällä kerrotaan opetustuntia tai opintoviikkoa kohden vahvistettu yksikköhinta. Lain 16 a §:n mukaan opetusministeriö vahvistaa vuosittain ammatillisen erikoisoppilaitoksen opetustunti- tai opintoviikkokohtaiseksi yksikköhinnaksi edelliselle vuodelle vahvistetun yksikköhinnan tarkistettuna yksikköhinnan soveltamisvuoden arvioituun kustannustasoon<sup>14</sup>. Yksikköhintoja porrastetaan oppilaitoksen kustannuksiin olennaisesti vaikuttavan rakenteellisen syyn perusteella siten kuin asetuksella säädetään. Opetusministeriö määrää oppilaitokset, joiden yksikköhinta vahvistetaan opintoviikkoa kohden.

Tämä valtionosuuden laskentamalli on pääpiirteittäin edelleen käytössä. Nykyiseen järjestelmään ei kuitenkaan enää sisälly opintoviikkokohtaista yksikköhinta -kriteeriä<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> *Kun laskentaperuste oli uusi ja aiemmilta vuosilta ei ollut siten yksikköhintatietoja, opetustuntikohtainen yksikköhinta vuodelle 1994 laskettiin vuosina 1990 - 1992 opetustuntia kohden toteutuneen valtionavustuksen keskiarvon perusteella.*

<sup>15</sup> *Vielä vuonna 1996 tämä kriteeri oli käytössä.*

Uudistusta oli perusteltu ao. hallituksen lakiesityksessä muun muassa siten, että kun valtionosuuden peruste määräytyy ennalta seuraavaa vuotta varten, oppilaitoksen varainhoitovuoden aikana tekemät päätökset eivät vaikuta valtionosuuden määrään. Tämän nähtiin kannustavan oppilaitoksia taloudellisuuteen. Menojen tilapäinen kasvattaminen ei siten ainakaan välittömästi lisää valtionosuuksia. Oppilaitosten ylläpitäjän varojen käyttöä koskevan päätöksenteon katsottiin lisääntyvän, kun valtionosuuksia ei kohdenne- ta esimerkiksi palkkakustannuksiin ja muihin kustannuksiin. Erikoisoppilaitosten osalta tämän muutoksen onkin katsottu tarkastuksen haastattelujen mukaan lisänneen selvästi oppilaitosten mahdollisuuksia toimintansa tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Menopohjainen järjestelmään ohjasi oppilaitoksia sen tyyppiseen menorakenteeseen, jossa valtionapuja voitiin maksimoida<sup>16</sup>. Oppilaitoksen menorakenne ei tällöin välttämättä ollut toiminnan tehokkuuden kannalta paras mahdollinen. Kolmas uudistuksen perustelu oli se, että valtionosuudet oli nyt helpompi arvioida ja budjetoida. Monimutkaisesta ja hallinnollisesti työläästä valtionapujen tilityskäytännöstä voitiin samalla luopua. Tähän liittyy myös se, että yksityiskohtaisesta rahoitusjärjestelmän kautta tapahtuneesta ohjaamisesta voitiin samalla myös luopua. Erikoisoppilaitoksissa on tarkastuksen haastatteluissa korostettu uudistuksen tältä osin olleenkin erityisen hyvän.

Oppilaitoksille maksettavan valtionosuuden kokonaismäärä ei esityksen vuoksi muuttunut merkittävästi. Järjestelmän laskennallisuudesta sekä oppilaitoksen kustannusrakenteen heterogeenisyydestä johtuen joidenkin yksittäisten ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitusasemassa katsottiin kuitenkin tapahtuvan muutoksia nykyiseen verrattuna. Näille kouluille voitaisiin lakiesityksen perusteluiden mukaan myöntää kuitenkin ylimääräistä avustusta valtion talousarvioon mahdollisesti otettavan määrärahan rajoissa.

---

<sup>16</sup> *Rahoitusjärjestelmä kannusti esimerkiksi opettajakunnan kasvattamiseen. Kun järjestelmä muuttui, pystyttiin opetustoimintaa järjestämään entistä joustavammin ja tehokkaammin. Päätoimisesta opettajakunnasta siirryttiin monissa oppilaitoksissa kurssikohtaisiin ja tilapäisiin opettajiin. Kun ammatilliset erikoisoppilaitokset olivat opettajarakenteeltaan muistuttaneet tätä ennen varsin läheisesti muita oppilaitoksia, niin tämä muutos tuli samalla kuitenkin merkitsemään myös sitä, että ammatillisten erikoisoppilaitosten perinteellinen oppilaitosstatus tältä osin väheni.*



Eduskunnan sivistysvaliokunta kiinnitti hallituksen po. esitykseen antamassaan lausunnossa (SiVM 26/1993) huomiota siihen, että osa maamme ammatillisista erikoisoppilaitoksista voidaan katsoa yleisiksi oppilaitoksiksi siinä mielessä, että ne eivät ole yhden yrityksen tai yritysketjun omistuksessa. Valiokunnan mielestä tällaisten oppilaitosten tehtäväluonne tulisi ottaa huomioon valtiosuusmenettelyssä niin, ettei niiden toiminta vaarannu<sup>17</sup>. Tämä näkökohta otettiin sitten ainakin osittain huomioon opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaan asetukseen (820/92) tehdyllä lisäyksellä (1462/93). Lain mukaanhan yksikköhintoja tuli porrastaa oppilaitoksen kustannuksiin olennaisesti vaikuttavan rakenteellisen syyn perusteella siten kuin asetuksella säädetään; siitä, mitä näillä rakenteellisilla syillä tarkoitetaan, ei hallituksen lakiesityksen perusteluissa ollut kuitenkaan tarkempaa mainintaa.

Asetuksen mukaan vuodelle 1994 ammatillisten erikoisoppilaitosten yksikköhinnat opetustuntia kohden tuli laskea siten, että teollisuuden ja viestinnän ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa järjestettävää muuta kuin jäljempänä kohdassa 1 tarkoitettua koulutusta varten vahvistettava yksikköhinta kerrotaan oppilaitosryhmittäin seuraavilla luvuilla:

<b>Oppilaitosryhmä</b>	<b>Kertoja</b>
1. teollisuuden ja viestinnän oppilaitokset, yli neljä kuukautta kestävä koulutus	1,1
2. kaupallisen alan oppilaitokset sekä Lihateollisuusopisto	2
3. ammattilentäjän peruskoulutusta antavat oppilaitokset	7
4. ammatinedistämislaitos, Suomen Yrittäjäopisto ja muuta kuin 3 kohdassa tarkoitettua ilmailualan ammatillista koulutusta antavat oppilaitokset	3
5. Pohjois-Suomen Teollisuusopisto	4

---

<sup>17</sup> *Nykyisin valtaosa – nk. valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset – näistä oppilaitoksista eivät kuulukaan enää ammatillisten erikoisoppilaitosten valtiosuusjärjestelmään.*

Tässä yksikköhintojen väliset erot vaihtelivat siten, että korkein yksikköhinta oli seitsemän kertaa suurempi kuin alin yksikköhinta<sup>18</sup>. Näistä mainituista oppilaitoksista olivat eduskunnan sivistysvaliokunnan tarkoittamia yleisiä oppilaitoksia Ammattienedistämislaitos, Suomen Yrittäjäopisto ja Pohjois-Suomen Teollisuusopisto<sup>19</sup>.

### 3.2.4 Nykyinen lainsäädäntö

Koulutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu alkoi vuonna 1995. Uudet koululait astuivat voimaan vuoden 1999 alussa. Koulutusta koskevassa lainsäädännössä siirryttiin pääsääntöisesti koulutuksen tavoitteisiin, sisältöihin, kouluasteisiin ja -muotoihin perustuvaan lainsäädäntöön. Koulutuksen järjestäjien ei tarvinnut enää järjestää koulutusta määrättyssä oppilaitoksessa, vaan heille annettiin nyt mahdollisuus järjestää sitä haluamassaan oppilaitoksessa. Kun normiohjaus ja tähän liittyvää valvontaa olennaisesti väheni ja jopa osittain kokonaan poistui, tämän valvonnan sijalle nostettiin lainsäädännössä korostuneesti uutena tekijänä esille koulutuksen järjestäjille asetettu velvoite koulutuksen itsearviointiin. Arvioinnin yleisenä tavoitteena oli selvittää, miten koulutukselle asetetut tavoitteet olivat toteutuneet.

Uudessa lainsäädännössä korostettiin koulutuksen ja työelämän lähentämistä toisiinsa sekä erityisesti työssäoppimista. Ammatilli-

---

<sup>18</sup> Tämä 1,1 kerroin – joka kerroin on edelleenkin voimassa - tarkoittaa siis sitä, että lyhytkestoisen koulutuksen laskennallinen hinta kerrotaan yli neljä kuukautta kestävässä koulutuksessa. Esimerkiksi vuonna 2004 tämä lyhytkestoisen koulutuksen laskennallinen hinta oli 30,22 euroa. Kun tämä hinta kerrotaan 1,1: llä, saadaan pitkäkestoisen koulutuksen laskennalliseksi hinnaksi 33,24 euroa. Kun pitkä- ja lyhytkestoisten kurssien volyyymäärät suhteutetaan näihin hintoihin, saadaan oppilaitosta kohden vahvistettu yksikköhinta, joka yleensä aina on siis suurempi, kuin lyhytkestoisen koulutuksen yksikköhinta. Ainoastaan niiden oppilaitosten osalta, joilla pitkäkestoista koulutusta ei ole lainkaan, vahvistettu yksikköhinta on sama kuin lyhytkestoisen koulutuksen hinta. Vuonna 2004 näitä oppilaitoksia oli 36: sta oppilaitoksesta 15. Oppilaitoksista 13 oli edelleen kuitenkin vielä sellaisia oppilaitoksia, joissa pitkämuotoista koulutusta oli opetustuntien perusteella enemmän kuin lyhytkestoista koulutusta. Kun oppilaitosten toiminta toiminnan alkuvaiheessa oli valtaosin pitkämuotoista koulutusta, näitä oppilaitoksia voitaisiin ehkä kutsuaakin perinteellisiksi ammatillisiksi erikoisoppilaitoksiksi.

<sup>19</sup> Oulussa sijaitseva Pohjois-Suomen Teollisuusopisto – joka toiminnaltaan vastaa pitkälti Ammattienedistämislaitosta – on nykyisin nimeltään POHTO.

sessä koulutuksessa tuli erityisesti ottaa huomioon työelämän tarpeet.

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta säädettiin erillinen laki (631/1998), joka ohjaa keskeisesti myös ammatillisten erikoisoppilaitosten toimintaa. Lain 1 §: n mukaan ammatillisella aikuiskoulutuksella tarkoitetaan tässä laissa ammattitaidon hankkimistavasta riippumattomia näyttötutkintoina suoritettavia ammatillisia perustutkintoja ja erikoisammattitutkintoja samoin kuin niihin valmistavaa koulutusta sekä muuta kuin näyttötutkintoon valmistavaa ammatillista lisäkoulutusta<sup>20</sup>. Lain mukaan tätä aikuiskoulutusta voidaan järjestää omaehtoisena koulutuksena, henkilöstökoulutuksena ja työvoimapolitiittisena aikuiskoulutuksena.

Lain tarkoituksena on (2 §) "ylläpitää ja kohottaa aikuisväestön ammatillista osaamista, antaa opiskelijoille valmiuksia itsenäisen ammatin harjoittamiseen, kehittää työelämää ja edistää työllisyyttä sekä tukea elinikäistä oppimista". Tutkinnoissa ja koulutuksessa tulee (3 §) ottaa erityisesti huomioon työelämän tarpeet. Näyttötutkintoja tulee suunnitella ja järjestää yhteistyössä elinkeino- ja muun työelämän kanssa. Kun ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat elinkeinoelämän – pääasiassa yritysten – oppilaitoksia, tämä lain velvoite tulee näiden oppilaitosten osalta jo lähtökohtaisesti täytettyä. Kun muiden oppilaitosten osalta tämän tavoitteen toteutumista voidaan yleisellä tasolla arvioida, niin ammatillisten erikoisoppilaitosten osalta arviointi voidaan kohdistaa jo erityiseen tasoon eli siihen, miten hyvin esimerkiksi asianomaisen yrityksen koulutustarpeet on voitu konkreettisesti huomioida tässä koulutuksessa. Samalla voidaan arvioida myös se, miten vaikuttavaa tämä koulutus on ollut yrityksen kannalta.

Lain 4 §: n mukaan opetusministeriö voi myöntää muun muassa rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Ammatillinen lisäkoulutus on määritelty koulutukseksi, jota järjestetään perustutkinnon suorittaneille tai sitä vailla olevilla aikuisille suunnatuksi koulutukseksi. Ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa opiskelevat ovat nykyisin pääsääntöisesti suorittaneet jonkin perustutkinnon. Esimerkiksi jo 60 – luvulla teollisuuden ammattikoulujen oppilaista 60 % oli suorittanut yleisen ammatikoulun ennen teollisuuden ammattikouluun tuloaan. Seuraavalla vuosikymmenellä tämä luku oli jo 90. Kolmekymmentä luvulla näitä suorittaneita ei ollut lainkaan, ja 40 – luvullakin vain 3 % (Tuomisto, s. 308).*

<sup>21</sup> *Valtion liikelaitos sisällytettiin vuonna 2001 tehdyllä lainlisäyksellä tähän kohtaan. Ilmailulaitoksen oppilaitokselle – Avia College 'lle – annettiin tällöin*

luvan ammattitutkintoon ja erikoisammattitutkintoon valmistavan koulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämiseen. Oppilaitoksen ylläpitämisluvista siirryttiin koulutuksen järjestämislupiin. Lain 22 §: ään siirtyi kuitenkin siirtymäsäännös, joka mukaan oppilaitoksella, joka on tämän lain voimaan tullessa ylläpitänyt ammatillista oppilaitosta, on edelleen oikeus järjestää ammatillista lisäkoulutusta. Tämän kaltaisia oppilaitoksia olivat myös ammatilliset erikoisoppilaitokset, joiden ei siis tarvinnut hankkia uusia koulutuksen järjestämislupia. Lain mukaan tämän luvan myöntämisen edellytyksenä on, että koulutus on tarpeellista ja että luvan hakijalla on taloudelliset edellytykset koulutuksen asianmukaiseen järjestämiseen. Koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Luvassa määrätään opetuskielestä ja muista koulutuksen järjestämiseen liittyvistä tarpeellisista asioista. Opetusministeriölle on annettu tässä asiassa harkintavaltaa, koska näitä mainittuja tarpeellisia asioita ei ole tarkemmin määritelty. Koulutuksen järjestämislupa on siten keskeinen keino, jolla opetusministeriö voi periaatteessa ohjata ja valvoa oppilaitosten – myös ammatillisten erikoisoppilaitosten – toimintaa. Koska oppilaitosten koulutuksen järjestämisluvat ovat pääsääntöisesti ajalta, jolloin luvat olivat vielä joko oppilaitosten perustamislupia tai oppilaitosten ylläpitämislupia, jotka sisällöltään rakentuivat kumottuun normistoon ja sen aikaiseen ohjaukseen, nämä luvat vastaavat enää varsin huonosti nykytilannetta.

Laissa (631/98) tarkoitettua koulutusta järjestetään ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa, valtakunnallisissa ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa ja muissa oppilaitoksissa sekä oppisopimuskoulutuksena. Koulutusta voidaan järjestää myös pääasiassa koulutuksen järjestäjän tai sen jäsenyhteisön toiminnan harjoittamiseksi tarvittavaa ammatillista lisäkoulutusta järjestävässä ammatillisessa erikoisoppilaitoksessa. Laki jakoi ammatilliset erikoisoppilaitokset kahteen eri ryhmään: valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset, jotka järjestävät yleisesti koulutusta (esim. Ammattienedistämislaitos, Markkinointi - Instituutti), sekä lähinnä yritysten ammatilliset erikoisoppilaitokset. Valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset olivat jo vuoden 1997 alusta lukien irrottautuneet

---

*mahdollisuus myös järjestää koulutustaan tämän lain perusteella. Aiemmin tätä koulutusta oli rahoitettu valtion talousarviossa Ilmailulaitokselle osoituista varoista.*

muista ammatillisista erikoisoppilaitoksista. Oppilaitokset oli liitetty (laki 1140/96) ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista annettuun lakiin. Aikuiskoulutuskeskuksista annettu laki (760/1990)<sup>22</sup> kumottiin aikuiskoulutuksesta annetulla lailla. Valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset kuuluvat edelleen rahoituksellisesti samaa järjestelmään, kuin ammatilliset aikuiskoulutuskeskuksetkin.

Vaikka koululainsäädännön uudistuksessa lähdettiin siitä, että lait eivät enää ole oppilaitoskohtaisia lakeja, niin tässä ammatillista aikuiskoulutusta koskevassa laissa on edelleen määritelty kuitenkin myös koulutusta järjestävät oppilaitokset. Asia on jossakin määrin ristiriitainen, koska esimerkiksi koulutuksen järjestämislupa voidaan myöntää esimerkiksi juuri yritykselle. Periaatteessa lainsäädäntö ei lähtökohtaisesti kuitenkaan edellytä koulutuksen järjestämisestä oppilaitoksessa, mutta käytännössä tilanne on kuitenkin toinen: koulutuksen järjestämistä varten tulee olla oppilaitos, jotka eri oppilaitosryhmät mainitaan sitten tässä laissa. Siihen, miten mahdollinen uusi koulutuksen järjestäjä voi tulla ammatillisen erikoisoppilaitosten valtionosuusrahoituksen piiriin, lainsäädäntö ei anna siten suoranaista vastausta.

Lakiin sisältyy myös säännös koulutuksen arvioinnista. Koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Koulutuksen järjestäjän – tässä tapauksessa siis pääsääntöisesti yrityksen – tulee arvioida koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

Ammatilliseen koulutukseen vapaata hakeutumisoikeutta koskevat säännökset eivät, kuten eivät myöskään koulutuksesta tiedottamista koskevat säännökset, ole voimassa henkilöstökoulutuksessa.

---

<sup>22</sup> *Koska osa ammatillista erikoisoppilaitoksista toimii näistä muista oppilaitoksista poiketen avoimilla markkinoilla ja ovat luonteeltaan valtakunnallisia, näiden oppilaitosten siirtämistä lainsäädännöllisesti aikuiskoulutuskeskusten yhteyteen pidettiin perusteltuna. Kuten aiemmin on mainittu, myös eduskunnan sivistysvaliokunta oli kiinnittänyt tämän tyyppisen oppilaitosten erityisasemaan huomiota. Hallituksen ao. lakia koskevan esityksen perusteluissa oli mainittu näiden oppilaitosten rahoituksen osalta mm. seuraavaa: "Siirtyminen erikoisoppilaitosten omasta rahoitusjärjestelmästä aikuiskoulutuskeskusten rahoitusjärjestelmään merkitsee joillekin niistä valtionosuuden vähennystä. Tämän vuoksi on tarpeen käyttää siirtymäkautta, jonka aikana toiminta-avustus on alussa suurempi, mutta sitä vähennetään asteittain samaan tasoon kuin aikuiskoulutuskeskuksilla on."*

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/98) mukaan tässä laissa tarkoitetun koulutuksen käyttökustannusten rahoituksesta on voimassa, mitä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) on säädetty. Tämän rahoituslain 5 §: n mukaan rahoitus opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannuksiin määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa rahoitus määräytyy muun muassa opetustuntia kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella<sup>23</sup>.

Mainitun rahoituslain 11 §: n mukaan koulutuksen järjestäjälle myönnetään rahoitusta ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannuksia varten euromäärä, joka saadaan, kun koulutuksen järjestäjälle rahoituksen laskemisen perusteeksi vahvistettu opetustuntien tai opintoviikkojen määrä kerrotaan opetustuntia tai opintoviikkoa kohden määrätyllä yksikköhinnalla. Yksikköhinnan suuruus ei määrydy siten suhteessa toiminnan kokonaiskustannuksiin. Opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhintojen määräytymisessä käytetään yleensä prosenttilukuja suhteessa erilaisiin laskentaperusteisiin tai kustannuksiin. Ammatillisen erikoisoppilaitosten osalta tätä menettelyä ei käytetä. Opintoviikkomääriä järjestelmä ei tunne laskemisen perusteena, vaikka asiasta tämä säännös laissa onkin. Valtion talousarviossa on määritelty oppilaitosten opetustuntien kokonaismäärä: lain 48 §: n mukaan ministeriö vahvistaa seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteena käytettävien opintotuntien määrän vuosittain valtion talousarvion rajoissa Lain 22 §: n mukaan opetusministeriö määrää vuosittain ammatillisten erikoisoppilaitosten opetustunti- tai opintoviikkokohtaisiksi yksikköhinnoiksi edelliselle vuodelle määrättyt yksikköhinnat tarkistettuina yksikköhintojen soveltamisvuoden arvioituun kustannustasoon. Yksikköhintoja porrastetaan olennaisesti koulutuksen kustannuksiin vaikuttavien tekijöiden perusteella siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen (806/98) mukaan am-

---

<sup>23</sup> Tämä rahoitus muodostaa oppilaitosten valtionosuusrahoituksen perusosan. Oppilaitokset voivat saada myös muuta valtioapurahoitusta esimerkiksi oppisopimuskoulutukseen, jos oppilaitoksilla on tämän koulutuksen järjestämislupia. Oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannuksiin myönnetään lain 11 §: n mukaan rahoitusta euromäärä, joka saadaan, kun mainittua koulutusta saavien opiskelijoiden määrät – opiskelijoiden kokonaismäärät ovat kiintiöity valtion talousarviossa – kerrotaan mainittua koulutusta varten opiskelijaa kohden määrättyillä yksikköhinnoilla.

matillisten erikoisoppilaitosten yksikköhinnat opetustuntia kohden lasketaan siten, että teollisuuden ja viestinnän oppilaitoksille alle neljä kuukautta kestäväan koulutukseen määrätty yksikköhinta kerrotaan oppilaitosryhmittäin määräytyvällä luvulla seuraavasti:

<b>Oppilaitosryhmä</b>	<b>Kertoja</b>
1. teollisuuden ja viestinnän oppilaitokset, yli neljä kuukautta kestävä koulutus	1,1
2. kaupallisen alan oppilaitokset sekä Lihateollisuusopisto	2
3. ammattilientäjän peruskoulutusta antavat oppilaitokset	7
4. ammatinedistämislaitos, Suomen Yrittäjäopisto ja muuta kuin 3 kohdassa tarkoitettua ilmailualan ammatillista koulutusta antavat oppilaitokset	3

Vuoden 1994 vastaavaan asetukseen verrattuna tähän on tullut ai-noastaan se muutos, että Pohjois-Suomen Teollisuusoppilaitos (ny-kyisin POHTO) ei enää sisälly tähän jaotteluun omana ryhmä-nään<sup>24</sup>. Tarkastuksessa ei ole käynyt ilmi, miten yleensä nämä kertoimet on määritelty ja millaisiin mahdollisiin laskelmiin nämä kertoimet perustuvat. Yleistä kummastusta tarkastuksessa on esitetty esimerkiksi teollisuuden oppilaitosten taholta siitä, miten kaupallisten alojen oppilaitosten valtionosuus voi olla kaksi kertaa suurempi, kuin teollisuuden oppilaitosten. Toisin kuin kaupalliset oppilaitokset, teollisuuden oppilaitokset tarvitsevat usein myös erilaisia koneita ja laitteita toimintaansa<sup>25</sup>.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten ylläpitäjillä – kuten muidenkin oppilaitosten ylläpitäjillä – on mahdollisuus opetus- ja kulttuuri-toimen rahoituslain perusteella hakea myös perustamishankkeisiin-

<sup>24</sup> *Ammatillisten erikoisoppilaitoksen valtionosuusjärjestelmässä POHTO kuuluu tässä ykkösryhmään. POHTO on siinä mielessä poikkeava erikoisoppilaitos, että se on myös valtakunnallinen ammatillinen erikoisoppilaitos eli kuuluu tässä rahoituksen osalta samaan rahoitusjärjestelmään kuin ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset.*

<sup>25</sup> *Ammatillisessa koulutuksessa tekniikan ja kaupan rahoitussuhde on päinvastainen: tekniikan ja liikenteen yksikköhinta on vuonna 2005 ilman alv:ia n. 7 600 euroa, kun vastaa yksikköhinta oli hallinnon ja kaupan osalta n. 5 100 euroa.*

sa<sup>26</sup> valtionosuutta. Kun perustamishankkeiden valtionosuusrahoituksen kokonaismäärä on valtion talousarviossa nykyisin aikaisempiin vuosikymmeniin verrattuna suhteellisen pieni, ammatilliset erikoisoppilaitokset eivät enää viime vuosina muutamia poikkeustapauksia lukuun ottamatta ole enää saaneet tätä rahoitusta. Varsinkin niinä vuosikymmeninä, joina oppilaitosten toimintoja käynnistettiin tai laajennettiin, tämä rahoitus kohdistui usein myös näihin oppilaitoksiin. Lain 42 §: n mukaan yksityiselle koulutuksen järjestäjälle voidaan myöntää myös ylimääräistä valtionavustusta perustamishankkeisiin ja käyttökustannuksiin valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa.

### 3.2.5 Oppilaitokset kehittämis- ja arviointikohteena

Ammatillisten erikoisoppilaitosten asemaa, tehtäviä tai oppilaitosten toimintakentässä tapahtuneita muutoksia ei ole erityisemmin lainsäädäntöä koskeneessa uudistustyössä käsitelty. Kun nämä oppilaitokset järjestävät nykyisin pääasiassa henkilöstökoulutusta, näissä yhteyksissä olisi voitu laajemmin käsitellä nimenomaan juuri näiden oppilaitosten kautta myös tätä koulutusta. Näin ei ole kuitenkaan tehty. Yleensäkin nämä oppilaitokset ovat muista oppilaitoksista poiketen jääneet opetushallinnossa koulutuksen kehittämisen osalta viime vuosikymmeninä taka-alalle. Ainoastaan siinä vaiheessa, kun osa ammatillisista oppilaitoksista muutettiin valtakunnalliseksi ammatillisiksi erikoisoppilaitoksiksi, oppilaitosten toimintaa tarkasteltiin ja tällöinkin ainoastaan valtakunnallisen koulutustarjonnan näkökulmasta.

Eduskunnassa ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat myös jääneet varsin vähäisen huomion kohteeksi. Tätä osoittaa esimerkiksi se, että kansanedustajien tekemiä kirjallisia kysymyksiä, jotka koskevat ammatillisia erikoisoppilaitoksia on esimerkiksi vuosina 1991–2004 tehty vain muutamia. Huomattavin osa näistä kysymyksistä on tavalla tai toisella liittynyt ainoastaan ilmailualan oppilai-

---

<sup>26</sup> *Lain mukaan perustamishankkeella tarkoitetaan toiminnallisen kokonaisuuden muodostavaa tilojen rakentamista, hankintaa, peruskorjausta tai niitä vastaavaa toimenpidettä ja mainittuihin toimenpiteisiin liittyvää irtaimen omaisuuden hankintaa, jos toimenpiteen arvioidut kokonaiskustannukset ovat vähintään valtioneuvoston vahvistaman euromäärän suuruiset.*



tosten toimintaan. Eräs kirjallinen kysymys, jossa melko laajalti tarkasteltiin myös näitä oppilaitoksia on ollut kuitenkin poikkeus näiden kysymysten joukossa<sup>27</sup>. Tähän kysymykseen (KK 1191/2001 vp) vastatessaan, opetusministeri mainitsi, että ministeriö valmistee parhaillaan eduskunnalle selontekoa koulutusta koskevan lainsäädännön osalta: "Tässä yhteydessä myös lainsäädännön toimivuus

---

<sup>27</sup> Kysymyksessä on lähdetty siitä, että valtionosuuksilla rahoitetaan nykyisin myös henkilöstön perehdyttämistä, turvallisuuskoulutusta, johdon koulutusta ja tuotekoulutusta. Kysymys – "Millä tavoin varmistetaan, ettei valtionosuuksia käytetä yritysten normaaliin henkilöstön kouluttamiseen? – rakentuu siihen, ettei normaalia yritysten henkilöstökoulutusta voisi näillä valtionosuuksilla tukea. Ministerin vastaus sisältääkin epäsuorasti sen vastauksen, ettei tämän tyyppistä koulutusta voisi valtionosuuksilla rahoittaa: "Sen ratkaiseminen, mikä kuuluu yritysten normaaliin henkilöstön koulutukseen, on vaikeutunut". Lainsäädännössä ei kuitenkaan tarkemmin määritellä henkilöstökoulutusta. Aikuiskoulutusta koskevan lain perusteella ei voida siten tehdä mainittunlaisia eroja erilaisen henkilöstökoulutuksen osalta. Asiaa voidaan kuitenkin tarkastella myös tämän lain tarkoituksen kannalta. Lain tarkoitus on tältä osin niin laaja ja kattava, ettei juuri minkäänlainen yrityksen järjestämä koulutus voi juurikaan jäädä tämän määritelmän ulkopuolelle. Mikäli asiaa tarkastelee kuitenkin lain 1 §: n perusteella, jossa ammatillinen aikuiskoulutus kytketään määrättyihin tutkintoihin sekä muuhun kuin näyttötutkintoon valmistavaan ammatillisena lisäkoulutukseen, henkilöstökoulutuksen määritelmä muodostuu kuitenkin edellä esitettyä määritelmää suppeammaksi. Eli henkilöstökoulutuksen pitäisi vähintään olla siis ammatillista lisäkoulutusta. Mikäli tätä säännöstä tulkitaan tiukasti, niin esimerkiksi perehdyttämiskoulutus ja tuotekoulutus (jos se kohdistuu vielä yrityksen ulkopuolisille järjestettävään koulutukseen) ei oikein tätä lisäkoulutuksen vaatimusta täytä. Johdon koulutus ja turvallisuuskoulutuksen tämän määritelmän kuitenkin täyttää. Mainitun kysymyksen tekijä katsoi kysymyksessään, että yleisen 1990 – luvun laman myötä yritykset olivat karsineet menojaan. Useat oppilaitokset olivat lakkauttaneet jopa toimintansa ja henkilökunta oli siirretty muihin tehtäviin tai irtisanottu. Koneet ja muut opetusvälineet oli tämän mukaan siirretty kurssikeskuksiin tai hävitetty. Jäljellä jäi kenties vain oman toimen ohella toimiva rehtori, joka kirjaa lähinnä yrityksessä tai sen toimintapiirissä tapahtuvan koulutus- ja seminaaritoiminnan, joka usein on ulkopuolelta ostettua tai saattaa osin jo olla yhteiskunnan tukemaa. Tässä esille tuodut tiedot ovat siinä mielessä oikeita, että ne osoittavat näiltä osin selvästi sen, että ammatillisten oppilaitosten perinteellinen oppilaitosstatus on vähentynyt. Tämä muutos tapahtui korostuneesti silloin, kun kustannuspohjaisesta valtionosuusjärjestelmästä siirryttiin laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään. Kun valtionosuus ei ollut enää esimerkiksi sidottu opettajien palkkausmenojen kattamiseen, opetushenkilökunnan käyttöäkin olennaisesti tehostettiin. Eli monissa paikoissa luovuttiin tällöin kokonaan päätoimisesta opettajakunnasta.

ammattillisten erikoisoppilaitosten osalta selvitetään ja ratkaistaan, minkälaisia muutoksia mahdollisesti tarvitaan."

Tämä valtioneuvoston selonteko eduskunnalle<sup>28</sup> annettiin vuonna 2002, mutta siinä näitä oppilaitoksia ei mainituilta osin, eikä juuri muutoinkaan käsitelty. Asia ei tältä osin erityisemmin poikennut vastaavasta vuoden 1990 tilanteesta, jolloin eduskunnalle oli annettu myös koulutuspoliittinen selonteko<sup>29</sup>.

### 3.3 VALTAKUNNALLISET AMMATILLISET ERIKOISOPPILAITOKSET

Koska nykyiset valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset vielä vuoteen 1997 kuuluivat samaan järjestelmään, kuin nykyiset ammatilliset erikoisoppilaitokset, tässä käsitellään eräiltä osin myös niitä oppilaitoksia. Myös erilaisissa tilastoissa ammatillisia erikoisoppilaitoksia ja valtakunnallisia erikoisoppilaitoksia käsitellään useimmiten edelleen yhdessä. Nämä oppilaitokset kuuluvat edelleen ammatillisten erikoisoppilaitosten kanssa nk. elinkeinoelämän oppilaitoksiin, joilla on yhteinen yhdistys (ELO ry.).

#### 3.3.1 Yleistä

Vuoteen 1997 asti nämä nykyiset valtakunnalliset erikoisoppilaitokset olivat saaneet ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusrahoitusta. Vuoden 1997 alusta lukien kahdeksan ammatillisen erikoisoppilaitoksen (AEL, Markkinointi-instituutti, MJK-Instituutti, Kiinteistöalan koulutuskeskus, Suomen yrittäjäopisto, Pohjois-Suomen teollisuusopisto, Johtamistaidon opisto ja Rastor/Tietomies) nimi muutettiin valtakunnallisiksi ammatillisiksi erikoisoppilaitoksiksi. Nämä oppilaitokset, jotka tarjosivat jo tällöin

---

<sup>28</sup> *Selonteko oli nimeltään "Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta".*

<sup>29</sup> *Kuten kertomuksessa on aiemmin jo mainittu, valtioneuvosto antoi eduskunnalle vuonna 1990 laajan koulutuspoliittisen selonteon Suomen koulutusjärjestelmästä, koulutuksen tasosta ja kehittämislinjoista. Tässä selonteossa ei erityisemmin myöskään otettu kantaa ammatillisiin erikoisoppilaitoksiin. Lähinnä vain todettiin ammatillisten erikoisoppilaitosten jo vuosikymmenien ajan erikoistuneen nimenomaan aikuisväestön opetukseen.*

koulutusta yleisille koulutusmarkkinoille, kuten aikuiskoulutuskeskuksetkin, siirrettiin samaan säätely- ja rahoitusjärjestelmään aikuiskoulutuskeskusten kanssa. Koska nämä oppilaitokset toimivat suurin piirtein samassa markkinaympäristössä, jossa aikuiskoulutuskeskuksetkin toimivat, haluttiin ne saada rahoituksellisesti myös samaan asemaan kuin aikuiskoulutuskeskukset<sup>30</sup>. Valtionosuusrahoitus muuttui samalla valtionavustus- ja korvausrahoitukseksi. Valtion talousarvion ammatillisten erikoisoppilaitosten momentilta siirrettiin samalla 36,75 miljoonaa markkaa<sup>31</sup> talousarvion momentille (29.69.32) "*Valtionavustus ja -korvaus ammatillisille aikuiskoulutuskeskuksille*"<sup>32</sup>. Ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista annettun lain nimike muutettiin samalla laiksi (1140/96) ammatillista aikuiskoulutuskeskuksista ja valtakunnallisista erikoisoppilaitoksista.

Ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia oli vuoden 1997 alussa 45<sup>33</sup>. Kaikkien näiden valtakunnallisten oppilaitosten taustayhteisöt ovat yksityisiä ja edustavat muiden ammatillisten erikoisoppilaitos-

---

<sup>30</sup> *Rahoituksellisesti tarkasteltuna näiden ammatillisten erikoisoppilaitosten asema oli ilmeisesti aikuiskoulutuskeskuksia edullisempi.*

<sup>31</sup> *Tämä summa ei täysin kuitenkaan vastaa näiden oppilaitosten vuoden 1996 vastaavaa valtionosuuden kokonaissummaa, joka oli n. 46 miljoonaa markkaa. Osittain ero johtuu siitä, että POHTO: n koulutustoiminta jatkui valtakunnallisen ammatillisen erikoisoppilaitoksen ohessa edelleen myös ammatillisena erikoisoppilaitoksena. Nykyarvoltaan mainittu 36,75 miljoonan markan summa on noin 6,9 miljoonaa euroa. Suhteessa ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusvaltionosuus – määrärahaan tämä summa on suuri, koska se vastaa noin 40 % koko nykyisestä käyttökustannusvaltionosuus – määrärahasta. Mikäli tätä momenttisiirtoa ei olisi vuonna 1997 tehty, tämä 36,75 miljoonaa olisi vastannut ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusvaltionosuus – määrärahasta n. 35 %. Nämä prosenttiosuudet osoittavat sen, että nämä oppilaitokset ovat olleet keskimäärin kooltaan hyvin paljon suurempia, kuin muut ammatilliset erikoisoppilaitokset.*

<sup>32</sup> *Valtion talousarviossa tämä määräraha oli suuruudeltaan n. 217 miljoonaa markkaa, josta valtakunnallisten erikoisoppilaitosten osuus oli siten noin 17 %.*

<sup>33</sup> *Valtion vuoden 1997 talousarvion tietojen mukaan aikuiskoulutuskeskukset rahoittavat toimintansa pääasiassa koulutuksesta ja muusta toiminnasta saamallaan tuloilla: "Ne myyvät koulutusta viranomaisille, erityisesti työvoimahallinnolle ja opetushallinnolle sekä työnantajille, yrityksille ja yhteisöille. Vuonna 1996 ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten toiminnan määrä oli noin 6,7 milj. opiskelijatyöpäivää, josta noin 4,8 milj. oli työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta." Valtakunnallisten ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminnan laajuus oli vuonna 1998 noin 800 000 opiskelijatyöpäivää.*

ten tapaan elinkeinoelämän tahoja<sup>34</sup>. Kun ammatilliset erikoisoppilaitokset järjestävät valtaosin koulutusta vain määrätyn oppilaitoksen oman taustayrityksen tarpeisiin, valtakunnallisten ammatillisen erikoisoppilaitosten koulutustarjonta ylittää nämä yritysrajat<sup>35</sup>.

Valtion vuoden 1998 talousarviossa em. momentin nimike muutettiin nimikkeeksi *"Valtionavustus ja -korvaus ammatillisille aikuiskoulutuskeskuksille ja valtakunnallisille erikoisoppilaitoksille"*. Momentin selvitysosan mukaan toiminta-avustus on 10 % käyttökustannuksista. Valtakunnallisten erikoisoppilaitosten toiminta-avustus on keskimäärin kuitenkin 17 % käyttökustannuksista. Lain (1140/96<sup>36</sup>) mukaisesti valtakunnallisten erikoisoppilaitosten toiminta-avustuksen määrää muutetaan asteittain siten, että toiminta-avustuksen määrä vuonna 1999 saavuttaa saman tason kuin ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa.

Laki ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista ja valtakunnallisista erikoisoppilaitoksista kumottiin lailla (631/98) ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. Asia liittyi yhtenä osana laajaan koululainsäädännön uudistukseen, jossa oppilaitosmuotoisesta lainsäädännöstä siirryttiin pääsääntöisesti koulutuksen tavoitteisiin ja sisältöihin kohdistuvaan lainsäädäntöön. Aikuiskoulutuskeskukset ja valtakunnalliset erikoisoppilaitokset tulivat vain yhdeksi osaksi aikuiskoulutuslain tarkoittamien aikuiskoulutuksen järjestäjien joukkoon<sup>37</sup>. Ammatillisten erikoisoppilaitosten oppilaitosmuotoinen valtionosuusjärjestelmä jäi edelleen em. lainsäädännön keskeisestä tavoitteesta poiketen kuitenkin voimaan. Ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitus on pysynyt rakenteellisesti kuitenkin vuodesta 1997 lukien jokseenkin samanlaisena. Sen sijaan valtakunnallisten erikoisoppilaitosten rahoitusrakenteessa on tapahtunut mainitusta ajankohdasta lukien useita muutoksia.

---

<sup>34</sup> Neljä oppilaitosta toimii säätiömuodossa, kaksi osakeyhtiömuodossa ja kahdessa yhdistysmuodossa.

<sup>35</sup> Ammatillisten erikoisoppilaitosten joukkoon kuuluu kuitenkin edelleen silti vielä joitakin oppilaitoksia, jotka eivät myöskään toimi täysin taustayritys - sitoutuneesti.

<sup>36</sup> Asiasta oli säädetty ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista annetun lain muuttamista koskevassa laissa, jolla lailla mainitut ammatilliset erikoisoppilaitokset muutettiin valtakunnallisiksi erikoisoppilaitoksiksi. Lain mukaan näiden oppilaitosten valtionavustuksen määrä tuli vuonna 1999 saavuttaa saman tasoin kuin ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa.

<sup>37</sup> Näitä lisäkoulutuksen järjestäjiä oli vuonna 2004 yhteensä 190.

### 3.3.2 Nykyinen rahoitusjärjestelmä

Valtakunnallisten ammatillisten erikoisoppilaitosten ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuudet sisältyvät valtion talousarviossa "*Valtionosuus ja -avustus ammatilliseen lisäkoulutus*" -määrärahaan (momentti 29.69.31; 109 171 000 euroa).

Opetus ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/98) 11 §: n mukaan ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitetulle koulutuksen järjestäjälle myönnetään<sup>38</sup> ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannuksia varten rahoitusta 90 prosenttia euromäärästä, joka saadaan laskemalla yhteen koulutuksen järjestäjälle valtionosuuden laskemisen perusteeksi vahvistettujen opiskelijatyövuosien<sup>39</sup> määrien ja opiskelijatyövuotta kohden määrättyjen yksikköhintojen tulot. Yrityksen tai muun yhteisön henkilöstön kehittämiseksi järjestettävässä koulutuksessa rahoitus on kuitenkin 50 prosenttia mainitulla tavalla lasketusta euromäärästä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, miten rahoituksen perusteena oleva opiskelijatyövuosi määräytyy. Ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnat lasketaan em. lain 22 §: n mukaan ammatillisen koulutuksen kesimääräisen yksikköhinnan perusteella. Yksikköhintoja porrastetaan eri hintaryhmiin kuuluvassa koulutuksessa ja erityisopetuksessa siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Opetusministeriö voi lisäksi erityisistä syistä korottaa yksikköhintoja. Lisäkoulutuksen yksikköhintoja ei ole (toisin kuin ammatillisten erikoisoppilaitosten yksikköhintoja) määritelty oppilaitosryhmittäin, vaan koulutuksen sisällön ja alan mukaan (näyttötutkintoon valmistava koulutus kaupan ja hallinnon alalla, muu kuin näyttötutkintoon valmistava ammatillinen lisäkoulutus jne.).

Vuonna 2005 nämä lisäkoulutuksen yksikköhinnat vaihtelevat opiskelijatyövuotta kohden laskettuna omaehtoisessa koulutuksessa 3 483,13 ja 19 941,13 euron välillä. Vastaavat luvut ovat henkilöstökoulutuksessa 1 910,07 ja 11 078,41. Näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen vastaavat yksikköhinnat ovat esimerkiksi tekniikan

---

<sup>38</sup> Tämä säännös ei kuitenkaan koske ammatillisten erikoisoppilaitosten sekä oppisopimuskoulutuksen järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannuksia.

<sup>39</sup> Ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa yksikköhinta on määritelty opetustuntia kohden.

osalta 10 314,38–5 730,21 ja kaupan osalta 5 501,00–3 056,11 euroa. Kun nämä oppilaitokset järjestävät usein eri alojen koulutusta, oppilaitosten valtionosuus koostuu tällöin erilaisten tekijöiden yhteissummana. Näihin oppilaitoksiin kuuluvat siis valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset, mutta eivät ammatilliset erikoisoppilaitokset.

Oppilaitosten erilaisesta koulutusrakenteesta seuraa se, että ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuus kattaa valtionosuustoiminnan kustannuksista eri oppilaitoksissa hyvin erilaiset prosenttiosuudet. Nämä prosenttiosuudet vaihtelevat oppilaitosten ilmoitusten mukaan muutamista prosenteista (pienin Johtamistaidon Opisto) aina useisiin kymmeneen prosentteihin (suurin Markkinointi - Instituutti).

Valtion talousarvion mukaan valtionosuuden laskennan pohjana käytettävä yksikköhinta on vuonna 2005 ammatillisen koulutuksen keskimääräinen hinta 7 610 euroa opiskelijatyövuotta kohden, jota hintaa on porrastettu eri hintaryhmissä. Valtionosuuteen oikeuttavia laskennallisia opiskelijatyövuosia on yhteensä korkeintaan 12 910. Tämä opiskelijatyövuosimäärä on siten jaettavissa lisäkoulutuksen järjestäjille.

Valtion vuoden 2005 talousarvion mukaan noin 90 % lisäkoulutuksesta on omaehtoista ammatillista lisäkoulutusta ja vähintään 80 % koulutuksesta suunnataan ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin valmentavaan koulutukseen sekä työelämässä tarvittavien tietotekniikkataitojen hankkimiseen. Rahoituksen painopiste on siis näissä koulutusmuodoissa. Rahoituksesta 80 % suuntautuu nykyisin näyttötutkintoihin valmentavaan koulutukseen. Mitä pidempikestoista koulutusta tuetaan, sitä vähemmän rahoitusta voidaan kohdistaa lyhytmuotoista koulutusta järjestäville. Valtakunnallisista ammatillisista erikoisoppilaitoksista tämän tyyppistä lyhytmuotoista – lähinnä yritysten tilaamaa – koulutusta järjestäviä oppilaitoksia ovat POHTO ja AEL.

Lainsäädäntöä ollaan eräiltä osin parhaillaan uusimassa: hallitus on antanut eduskunnalle esityksen (40/2005) laeiksi ammatillisen aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Lakiesityksen mukaan on tarkoitus muun muassa uusia ammatillisen lisäkoulutuksen nykyisin suppeat järjestämisluvat siten, että niihin sisällytetään nyt myös ammatillisen peruskoulutuksen tapaan toiminnan ja rahoituksen vakautta lisäävä määrällinen säätely sekä tarvittaessa koulutusaloja ja

erityistehtäviä koskevia määräyksiä. Järjestämisluvat uusittaisiin hakemusmenettelyn pohjalta<sup>40</sup>. Käytettävissä olevat ohjauksen muodot on yleisperustelujen mukaan tarkoitettu kirjoittaa lakiin nykyistä selvemmin. Mitään suoritteiden uusjakoa ei kuitenkaan ole perusteluiden mukaan tarkoitettu tehdä. Toteutuessaan tämä muutos merkitsee siis myös valtakunnallisten ammatillisten erikoisoppilaitosten järjestämislupien uusimista. Hallituksen esityksessä ei ole tarkempaa tietoa kuitenkaan siitä, tuleeko tämä muutos koskemaan myös ammatillisia erikoisoppilaitoksia, joiden järjestämisluvista säädetään myös tässä laissa.

Tarkastuksessa oppilaitoksilta kerättyjen tietojen mukaan näiden kahdeksan oppilaitosten kokonaisrahoitus on nykyisin yhteensä 55 miljoonaa euroa. AEL muodostaa mainitusta kokonaissummasta lähes kolmasosan. Keskimäärin oppilaitosta kohden rahoituksen kokonaissumma on lähes 7 miljoonaa euroa. Oppilaitokset ovat kooltaan siten keskimääräisesti hyvin suuria verrattuna ammatillisiin erikoisoppilaitoksiin, joiden kokonaisrahoituksen voidaan arvioida olevan oppilaitosta kohden keskimäärin noin kolmasosan valtakunnallisten ammatillisten oppilaitosten vastaavasta keskimääräisestä oppilaitoskohtaisesta rahoituksesta<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> *Lakiesityksen yleisperusteluissa on myös selventävää rahoitustietoa valtakunnallisista erikoisoppilaitoksista: "Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset ja valtakunnalliset erikoisoppilaitoksen hankkivat aluksi kaiken rahoituksensa myymällä koulutusta työvoimahallinnolle, opetushallinnolle ja yrityksille. Lisäksi ne saivat toiminta-avustusta, joka katsottiin tarpeelliseksi tasoittamaan kilpailuhaittaa suhteessa valtionosuusrahoitusta saaviin ammatillisiin oppilaitoksiin. Opetushallinnon rahoituksen siirtyminen valtionosuusrahoitukseksi muutti tilanteen. Rahoitusuudistuksen osana päätettiin toiminta-avustusten asteittaisesta poistamisesta, joka toteutui vuosina 2004 – 2006 kolmasosan vähennyksellä vuosittain alkuaan runsaan 24 miljoonan euron kokonaistasosta." Vuosina 1997–2000 lisäkoulutuksen hankinta ja rahoitus perustui lääninhallitusten hankintajärjestelmään. Vuoden 2001 alussa siirryttiin hankintajärjestelmässä valtionosuusrahoitukseen. Vuosina 2001–2002 oli käytössä kuitenkin vielä eräänlainen sekamalli, jossa opetusministeriö myönsi tietyille järjestäjille valtionosuutta ja lääninhallitukset myönsivät eräille järjestäjille vielä valtionavustusta.*

<sup>41</sup> *Ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusrahoitus oli oppilaitosta kohden vuonna 2005 noin 484 000 euroa. Ilman rahoituksellisesti muista oppilaitoksista selvästi poikkeavaa Suomen Ilmailuopistoa, jonka valtionosuusrahoitus kattaa koko määrärahasta noin kolmasosan ja jonka valtionosuusrahoitus kattaa muista oppilaitoksista selvästi poiketen lähes kaikki oppilaitoksen kustannukset (92%), tämä keskimääräinen oppilaitoksen vuos – rahoitus on*

Vuonna 2005 valtakunnallisille ammatillisille erikoisoppilaitoksille oli jaettu ammatilliseen lisäkoulutukseen (mom. 29.69.31, valtionosuus ja -avustus ammatilliseen lisäkoulutukseen) yhteensä 1136,5 opiskelijatyövuotta<sup>42</sup>, josta muodostui erilaisten kertoimien kautta 7,27 miljoonaa euroa<sup>43</sup>. Koko valtion talousarvion ao. määrärahan summasta tämä summa oli 7,5 %. Jaettavana olleiden opiskelijatyövuosien määrästä näiden oppilaitosten osuus oli n. 8,8 %. Opetushallituksen valtionosuus/rahoitus -raporttien mukaan ammatillisen lisäkoulutuksen valtionrahoitus muodosti näiden oppilaitosten valtionrahoituksesta noin puolet. Muu rahoitus koostui valtaosin oppisopimuskoulutusrahoituksen eri muodoista<sup>44</sup>. Kahdella oppilai-

---

330 000 euroa. Jos arvioidaan, että valtionosuus kattaa keskimäärin – tarkkaa lukua on vaikea esittää – noin 15 % oppilaitoksen kokonaiskustannuksista, niin keskimäärin oppilaitoksen kokonaiskustannukset olisivat tämän mukaan 2,2 miljoonaa euroa. Kun vuonna 2005 koulutusta järjesti Suomen Ilmailuopisto poislukien 35 ammatillista erikoisoppilaitosta, niin näiden oppilaitosten kokonaiskustannukset olisivat tämän perusteella vuonna 2005 noin 77 miljoonaa euroa. Kun Ilmailuopisto luetaan tähän vielä mukaan, niin summa kohoaa 83 miljoonaan euroon.

<sup>42</sup> Oppilaitoskohtaisesti tarkasteltuna opiskelijatyövuodet vaihtelivat merkittävästi. Ääripäinä olivat Johtamistaidon opisto (14.8.) ja Markkinointi – instituutti (347). Keskimäärin opiskelijatyövuosia oli osoitettu oppilaitoksille 142. Opiskelijatyövuosia oppilaitoksille oli osoitettu yhteensä 1136,5 vuotta – eli 11 % koko jaettavana olleiden opiskelijatyövuosien kokonaismäärästä -, josta henkilöstökoulutuksen opiskelijatyövuodet muodostivat n. 18 %. Henkilöstökoulutusmuodossa järjestettävää koulutusta järjestivät yksinomaan POHTO ja Johtamistaidon Opisto. Yksinomaan omaehtoista koulutusta järjestivät Markkinointi - instituutti, MJK – Instituutti, Kiinteistöalan Koulutuskeskus ja valtaosin (99 %: ti) myös Rastor College.

<sup>43</sup> Tämä kokonaissumma on hieman suurempi, kuin vuonna 1997. Nykyarvoltaan vuoden 1997 summa – kun lähtökohdaksi otetaan em. momenttisiirto 36,75 miljoonaa markka – on n. 6,9 miljoonaa euroa. Oppilaitoskohtaiset määrärahaerot ovat myös hyvin suuria: pienimpänä on Johtamistaidon opisto 41 599 euroa ja suurimpina Rastor College 2,062 miljoonaa euroa sekä Markkinointi-instituutti 2,008 miljoonaa euroa. Keskimäärin oppilaitosta kohden tämä rahoitus oli noin 909 000 euroa.

<sup>44</sup> Kaikilla muilla valtakunnallisilla ammatillisilla erikoisoppilaitoksilla POHTO: a ja Suomen Yrittäjäopistoa lukuun ottamatta on oppisopimuskoulutuksen järjestämislupa. Ammatillisista erikoisoppilaitoksista tämä lupa on vain seitsemällä (nämä oppilaitosryhmät muodostavat yhdessä kuitenkin lähes viidennen osan kaikista oppisopimuskoulutuksen järjestäjistä). MJK – koulutuskeskuksella, Markkinointi-Instituutissa ja AEL: ssä tämä koulutus on opiskelijamääriltään mitattuna myös hyvin laajaa. MJK – koulutuksen oppisopimuskoulutuksen peruskoulutusopiskelijamäärät (577) ovat vuonna 2005



toksella (Markkinointi-instituutti ja MJK-Instituutti) rahoitusta kertyi myös ammatillisesta peruskoulutuksesta (yhteensä noin 0,85 miljoonaa euroa). Verrattuna ammatillisiin erikoisoppilaitoksiin valtakunnallisten erikoisoppilaitosten valtionapurahoitus on huomattavasti moninaisempi. Tämä johtuu siitä, että erilaisen ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen lisäksi oppilaitokset järjestävät myös työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta, ESR-koulutusta jne.

Oppilaitosten kokonaisrahoituksesta (55 miljoonaa euroa) ammatillisen lisäkoulutuksen valtiontuki (7,27 miljoonaa euroa) muodostaa 13 %. Jos mukaan lasketaan myös muu opetushallinnon valtiontuki oppilaitoksille, opetushallinnon valtiontuki muodostaa 26 % oppilaitosten kokonaisrahoituksesta. Valtionosuuden suhteellinen osuus eroaa tarkastuksessa kerättyjen tietojen mukaan eri oppilaitosten kokonaisrahoituksessa kuitenkin huomattavasti toisistaan. Alimmillaan tämä osuus kattaa vain n. 6 % toimintamenoista (Johntamistaidon Opisto), kun osuus suurimmillaan on jopa yli 80 % MJK-koulutuskeskuksessa. Erot johtuvat oppilaitosten koulutusrakenteesta, johon tuet rahoituksellisesti vaikuttavat eri tavalla. Omaehtoinen, pitkäkestoinen koulutus on rahoituksellisesti esimerkiksi huomattavasti paremmassa asemassa, kuin esimerkiksi lyhytmuotoinen, yritysten tilaama henkilöstökoulutus. Pitkämuotoisessa koulutuksessa opiskelijatyövuosia kertyy myös lyhytmuotoista koulutusta helpommin.

Muutamissa oppilaitoksissa yritysten tilaama lyhytmuotoinen henkilöstökoulutus on keskeisin koulutusmuoto. Suurin tällainen oppilaitos on AEL, joka järjestää myös valtakunnallisista ammatillisista erikoisoppilaitoksista toiseksi eniten oppisopimuskoulutusta<sup>45</sup>.

---

*Helsingin kaupungin jälkeen jopa valtakunnan toiseksi suurimmat. Kun ammatilliset erikoisoppilaitokset eivät itse järjestä oppisopimuskoulutuksena ammatillista peruskoulutusta, vaan yksinomaan ammatillista lisäkoulutusta, valtakunnallisista ammatillisista erikoisoppilaitoksista osa järjestää lisäkoulutuksen lisäksi myös tätä koulutusta.*

<sup>45</sup> *POHTO: a lukuun ottamatta kaikki muut valtakunnalliset erikoisoppilaitokset järjestävät oppisopimuskoulutusta. Ammatillisten erikoisoppilaitosten joukossa on vain muutamia, jotka itse järjestävät tätä koulutusta (monet toteuttavat koulutusta tosin muiden koulutuksen järjestäjälupien kautta). Valtakunnallisista erikoisoppilaitoksista suurin oppisopimuskoulutuksen järjestäjä on MJK-koulutuskeskus, jonka valtionosuusrahoituksesta vuonna 2005 (4.5 miljoonaa euroa) noin 84 % kertyy tästä koulutuksesta.*

Omaehtoisen ammatillisen lisäkoulutuksen ja yritysten tilaaman henkilöstökoulutuksen ero ei kuitenkaan välttämättä asiallisesti ole niin suuri, kuin muodollisesti tarkasteltuna näyttäisi olevan. Omaehtoiseen koulutukseen opiskelijahan hakeutuu itse ja maksaa itse tästä koulutuksesta perittävät maksut, kun taas yritysten tilaamaan henkilöstökoulutukseen opiskelija tulee yrityksen (tai muun työnantajan) kautta ja yritys maksaa tästä koulutuksesta aiheutuvat maksut. Nämä maksut ovat pääsääntöisesti valtiontuista johtuen suurempia kuin omaehtoisen koulutuksen vastaavat maksut. Käytännössä tilanne voi asiallisesti kuitenkin olla usein se, että yritys maksaa jälkikäteen myös omaehtoisesta koulutuksesta perittävät maksut (tai ainakin korvaa osittain opiskelijan suorittamat maksut). Eli näissä tapauksissa omaehtoinen koulutus olisi asiallisesti tarkasteltuna kuitenkin hyvin lähellä henkilöstökoulutusta. Tällöin näitä muodollisesti erilaisia aikuiskoulutuksen muotoja pitäisi tarkastella rahoitussellisesti kuitenkin samalla tavalla. Näin ei kuitenkaan nyt tehdä. Edellä mainitulla tavalla toteutettu omaehtoinen koulutus tulee koulutuksen tilaajalle (työnantajalle) taloudellisesti edullisemmaksi, koska valtiontuki kohdistuu tähän koulutukseen suurempana, kuin työnantajan tilaama koulutus. Tarkastuksessa opetusministeriöstä saadun tiedon mukaan ongelma on kyllä havaittu, ja siihen on yritetty löytää myös ratkaisua. Toistaiseksi tässä ei kuitenkaan ole onnistuttu.

### **3.3.3 Rahoitusjärjestelmän muutosten vaikutusten arviointia**

Kun vertaa valtakunnallisten ammatillisen erikoisoppilaitosten vuoden 1996 käyttökustannusten oppilaitoskohtaisia valtionosuuksia (mom. 29.69.51, valtionosuus ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannuksiin) nykyiseen vastaavanlaiseen rahoitukseen (mom. 29.69.31, valtionosuus- ja avustus ammatilliseen lisäkoulutukseen), on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Esimerkiksi rahoitussellisesti vuonna 1996 selvästi suurin<sup>46</sup> eli AEL: n valtionosuus

---

<sup>46</sup> Nykyarvoltaan tämä AEL: n vuoden 1996 valtionosuus vastaa n. 3 miljoonaa euroa. Tässä rahoitusjärjestelmässä oli suuruudeltaan toisena selvästi Markkinointi-instituutti (n. 2, 2 miljoonaa euroa). Myös tämän oppilaitoksen kokonaisrahoitus on myös laskenut, mutta kuitenkin vain n. 10 %.

on nykyisin reaaliarvoltaan vain noin 27 % siitä, mitä se oli vuonna 1996. Johtamistaidon Opistossa tämä luku on vieläkin pienempi eli n. 11 %. Vastaavasti Kiinteistöalan Koulutuskeskuksen mainittu lainen valtionosuusrahoitus on kasvanut vuoteen 1996 verrattuna yli yksitoistakertaiseksi, Suomen Yrittäjäopiston valtionosuusrahoitus yli viisinkertaiseksi ja Rastorin yli kolme ja puolikertaiseksi. Kasvua selittävät suurelta osin oppilaitosten toimintavolyymien kasvu, johon olennaisesti kytkeytyvät koulutusrakenteen muutokset (keskeisenä omaehtoisen koulutuksen kasvu) sekä myös rahoitusrakenteen muutokset.

Siihen, että oppilaitosten rahoitusjärjestelmä irrotettiin ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitusjärjestelmästä vuonna 1997, ovat nämä oppilaitokset yleisesti – AEL on kuitenkin poikkeus – suhtautuneet myönteisesti. Koska oppilaitokset järjestävät koulutusta valtakunnallisesti ja myös eri paikkakunnilla, oppilaitokset katsovat erottuvansa tältä osin selvästi yritysten oppilaitoksista ja muistuttavansakin tältä osin asemaltaan ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia. Kun koulutus on luonteeltaan usein myös monimuoto - opetusta ja tutkintotavoitteista koulutusta, rahoituksen perusteena käytettävää opiskelijatyövuosikriteeriä on pidetty myös näihin oppilaitoksiin sopivampana kriteerinä, kuin ammatillisten erikoisoppilaitosten käytössä olevaa oppilastuntikriteeriä. Vaihetta – vuodet 1997–2001 – jossa rahoitus toteutui lääninhallinnon hankintajärjestelmän kautta, on pidetty kuitenkin toimintaan epävarmuutta ja epäjatkuvuutta tuoneena vaiheena. Valtionosuusjärjestelmään siirtyminen toi oppilaitosten toimintaan kuitenkin lisää jatkuvuutta.

Käynnissä olevien lainsäädäntöuudistusten katsotaan toteutessaan edelleen lisäävän toiminnan rahoituksellista vakavuutta ja ennustettavuutta. Muutamat oppilaitokset ovat kuitenkin katsoneet, että mikäli oppilaitosten maksullisen palvelutoimintakoulutuksen valtionavustusrahoitus - joka kohdistuu nimenomaan yritysten tilaamaan henkilöstökoulutukseen - kokonaan poistuu tämän uudistuksen seurauksena, muutos tuo näille oppilaitoksille toiminnallisia ongelmia. Tällainen oppilaitos on esimerkiksi Johtamistaidon Opisto.

Erityisesti AEL on suhtautunut kuitenkin tähän järjestelmämuutokseen, johon muutokseen on liittynyt vielä myös joidakin erityisiä rahoitusmuutoksia, varsin varauksellisesti, koska se on katsonut uuden järjestelmän heikentäneen olennaisesti sen rahoitusta ja toimintamahdollisuuksia. Mikäli rahoituksessa ei tapahdu muutoksia, AEL on katsonut, että se joutuu jopa luopumaan joista-

kin harvinaisimmista koulutusaloista, joilla kuitenkin ei valtakunnassa ole muuta koulutustarjontaa olemassa. POHTO – joka koulutusrakenteeltaan on lähellä AEL:n koulutusrakennetta – eli tuottaa yritysten henkilökunnille yritysten tilaamia koulutuspalveluita – on katsonut uuden järjestelmän olevan myös selvä heikennys aiempaan valtiosuusjärjestelmään verrattuna.

Kysymys, pitäisikö yritysten tilaamaa lyhytkestoista henkilöstökoulutusta tukea suhteessa omaehtoiseen, pitkäkestoiseen koulutukseen verrattuna nykyistä enemmän, on noussut erityisesti esille niiden oppilaitosten osalta, jotka valtaosin järjestävät tätä koulutusta. Näiden yritysten joukkoon kuuluu myös niitä yrityksiä, jotka ylläpitävät ammatillisia erikoisoppilaitoksia. Valtakunnallinen ammatillinen erikoisoppilaitos voi siis tuottaa koulutuspalveluita myös ammatillista erikoisoppilaitosta ylläpitävälle yritykselle. Yritys arvioi tässä tilanteessa siis sitä, järjestääkö se esimerkiksi jotakin määrättyä koulutusta oman oppilaitoksensa kautta, vai hankkiiko se – osataako se – tämän koulutuksen joltakin lukuisista aikuiskoulutuksen järjestäjiltä, joiden joukkoon kuuluu siis myös valtakunnallisia ammatillisia erikoisoppilaitoksia<sup>47</sup>. Tämä hankittu koulutus voidaan toteuttaa myös yrityksen oppilaitoksessa<sup>48</sup>.

Valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset, ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset tai muut ammatillisen lisäkoulutuksen järjestäjäoppilaitokset voivat koulutuksen järjestämisessä muodostaa yrityksille myös yritysten itse järjestämän koulutuksen ulkoistamisvaihtoehdon. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan muutamissa tapauksissa yritys on luopunut jopa kokonaan omasta oppilaitoksestaan ja alkanut hankkia tarvitsemaansa koulutusta näiltä oppilaitoksilta. Tämä vaihtoehto on edellyttänyt kuitenkin sitä, että näiden oppilaitosten koulutustarjonta vastaa varsin tarkoin yrityksen kulloisiakin koulutustarpeita<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> *Ammatilliset erikoisoppilaitokset eivät itse tuota koulutustaan, vaan ne myöskin paljolti hankkivat -ostavat - koulutusta erilaisilta ulkopuolisilta koulutuksen tarjoajilta, konsulteilta jne.*

<sup>48</sup> *Mikäli tämä koulutus sisällytetään yrityksen oppilaitoksen valtiosuus-koulutuksen piiriin ja mikäli koulutuksen tuottaja – esimerkiksi siis vaikka valtakunnallinen ammatillinen erikoisoppilaitos – saa myös tähän koulutuksen tuottamiseen valtioneapua, samaan koulutukseen voi siten kohdistua jopa kaksi erilaista valtiontukea.*

<sup>49</sup> *Siitä, tuleeko tällä tavalla järjestetty koulutus yrityksille taloudellisesti edullisemmaksi ja myös laadullisesti paremmaksi, ei ole olemassa tarkempaa tie-*

### 3.4 AMMATILLISET ERIKOISOPPILAITOKSET JA NIIDEN RYHMITTELY

Ammatilliset erikoisoppilaitokset, joita oli vuoden 2005 alussa 36 kappaletta<sup>50</sup>, eroavat monilta osin toisistaan selvästikin. Oppilaitoksilla on nykyisin hyvin suuret mahdollisuudet itse muokata itse oma toimintamallinsa<sup>51</sup>. Ammatilliset erikoisoppilaitokset jakautuvat toimialoittain myös varsin moniin eri ryhmiin. Toimialoittain oppilaitokset voidaan ryhmitellä seuraaviin ryhmiin<sup>52</sup>:

#### ***Elintarviketeollisuuden oppilaitokset***

Elintarviketeollisuusoppilaitos MERA, Helsinki  
Lihateollisuusopisto, Hämeenlinna

#### ***Liikenne-, tietoliikenne-, viestintäalojen oppilaitokset***

Adultan Radio- ja TV-opisto aRTO, Järvenpää

---

*toa. Ne yritykset, joilla on oma oppilaitos, ovat päätyneet kuitenkin siihen johtopäätökseen, että oma oppilaitos on em. vaihtoehtoa parempi. Yritysten oppilaitokset harjoittavat yleisesti kuitenkin toiminnassaan hyvinkin paljon erilaisista yhteistyötä, johon yhteistyöhön eri muodoissaan osallistuvat myös muutkin aikuiskoulutusta järjestävät oppilaitokset. Oppisopimuskoulutuksen järjestäjien kanssa oppilaitokset harjoittavat myös yhteistyötä. Vaikka näillä oppilaitoksilla vain noin viidesosalla on oppisopimuskoulutuksen järjestämislupa, tämä lupien vähäinen määrä ei kuitenkaan kuvaa oppisopimuskoulutuksen kokonaisuutta koko tässä oppilaitoskentässä.*

<sup>50</sup> Kuten kertomuksesta myöhemmin käy ilmi, vuoden 2006 alussa näitä oppilaitoksia oli kahden oppilaitoksen yhdistämisen jälkeen 35 kappaletta.

<sup>51</sup> Varsin kauan oppilaitokset – muiden valtion tukea saavien oppilaitosten tavoin – olivat varsin tarkan ulkoisen opetushallinnon ohjauksen ja valvonnan kohteina, joka ohjaus ja valvonta samalla pitkälti myös yhdenmukaistivat oppilaitoksia. Koulutusjärjestelmien laaja-alaisten 1990 – luvun uudistusten seurauksena tätä järjestelmää purettiin.

<sup>52</sup> Tässä luokittelussa on käytetty pohjana elinkeinoelämän oppilaitosten yhteisen taustayhteisön ELO ry: n käyttämää luokitusta. Oheisessa luokittelussa eivät kuitenkaan ole mukana aikaisemmin mainitut valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset, jotka järjestävät avoimia kursseja. Poikkeuksena kaikista muista oppilaitoksista POHTO Oy:llä on sekä ammatillisten erikoisoppilaitos, että valtakunnallinen ammatillinen erikoisoppilaitos. Oppilaitosten niminä on tässä käytetty pääsääntöisesti opetushallituksen raporteissa käytettyjä nimiä, joissa on vuosikymmenien aikana eri syistä tapahtunut runsaastikin muutoksia.

Avia College, Ilmailulaitos, Vantaa  
Finnairin ilmailuopisto, Vantaa  
Helsingin kaupungin liikennealan ammattioppilaitos, Helsinki  
Konecranes Nosturi-instituutti, Hyvinkää  
Oy Nokia Ab teollisuusoppilaitos  
Sanomain ammattioppilaitos, Helsinki  
Sisun teollisuusoppilaitos, Tampere  
Suomen Ilmailuopisto, Pori  
Tampellan Teollisuusoppilaitos, Tampere  
Turun Sanomain ammattioppilaitos, Turku

***Meriteollisuuden ammatit ja laivanrakennus***<sup>53</sup>

Aker Finnyards Oy Koulutuskeskus, Rauma  
Kvaerner Masa Yards Oy: n teollisuusoppilaitos, Turku

***Metalli- ja elektroniikka- ja teknologiateollisuuden oppilaitokset***

ABB Oy, Helsinki  
Askon ammattioppilaitos, Nastola  
Koneen teollisuusoppilaitos, Hyvinkää  
Ferrea Rautaruukin teollisuusoppilaitos, Raahе  
Porin teollisuusoppilaitos, Pori  
Teollisuuden Oppimispaiкka Oy, Jyväskylä  
Toyota ammattioppilaitos, Vantaa  
Valmet Automotive Oy:n teollisuusoppilaitos, Uusikaupunki  
Wärtsilä Vaasan konepajakoulu, Vaasa

***Metsäteollisuuden oppilaitokset***

M- Institute Silva, Tampere  
UPM-Kymmene Oyj:n Kymin teollisuusoppilaitos, Kuusankoski  
UPM-Kymmene Oyj:n teollisuusoppilaitos, Lotila

***Palvelualojen oppilaitokset***

AVA-instituutti, Helsinki  
Jollas Instituutti, Helsinki

---

<sup>53</sup> Opetusministeriön 25.11.2005 tekemällä päätöksellä nämä kaksi oppilaitosta yhdistettiin yrityskaupan johdosta yhdeksi oppilaitokseksi( Aker Finnyards – laivanrakennusoppilaitos).

K-Instituutti, Espoo  
Suomen Spar, Vantaa<sup>54</sup>  
Vakuutusalan koulutuskeskus, Helsinki

### ***Muiden alojen oppilaitoksia***

POHTO Oy: n teollisuusoppilaitos, Oulu  
Rakennusteollisuuden koulutuskeskus, Helsinki  
Suomen Triכון ammatillinen kurssikoulu, Tampere  
Suomen Ympäristöopisto SYKLI , Riihimäki (ylläpitäjä TOP-  
instituutti)<sup>55</sup>

Kahta poikkeusta lukuun ottamatta<sup>56</sup> kaikki ammatilliset erikoisoppilaitokset ja valtakunnalliset erikoisoppilaitokset ovat nykyisin järjestäytyneet "Elinkeinoelämän Oppilaitokset, ELO ry" yhdistykseen<sup>57</sup>. Tämä yhdistys on ammatillisten ja valtakunnallisten erikoisoppilaitosten rehtorien yhteistyöelin. Sen tarkoituksena on tukea ja edistää teollisuus- ja liikealojen ammatillisten oppilaitosten pyrkimyksiä ammatillisen koulutustoimintansa kehittämisessä<sup>58</sup>. Yhdistys toimii Elinkeinoelämän Keskusliiton yhteydessä. ELO: n missona on ollut 2000-luvulle tultaessa kehittää huippuammattitaitoisia osaajia elinkeinoelämän arvojen ja tarpeiden mukaisesti<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Opetusministeriö on ilmoittanut, että Suomen Sparin omistama ammatillinen erikoisoppilaitos tullaan omistajavaihdoksen seurauksena yhdistämään joko Jollas Instituuttiin tai lakkauttamaan omistajan tekemän esityksen perusteella.

<sup>55</sup> SYKLI on opetusministeriöstä tarkastuksessa saadun tiedon mukaan tehnyt ministeriölle esityksen ammatillisen erikoisoppilaitoksen muuttamisesta valtakunnalliseksi erikoisoppilaitokseksi.

<sup>56</sup> Nämä poikkeukset ovat Suomen Ilmailuopisto sekä Suomen Triכון ammatillinen kurssikoulu.

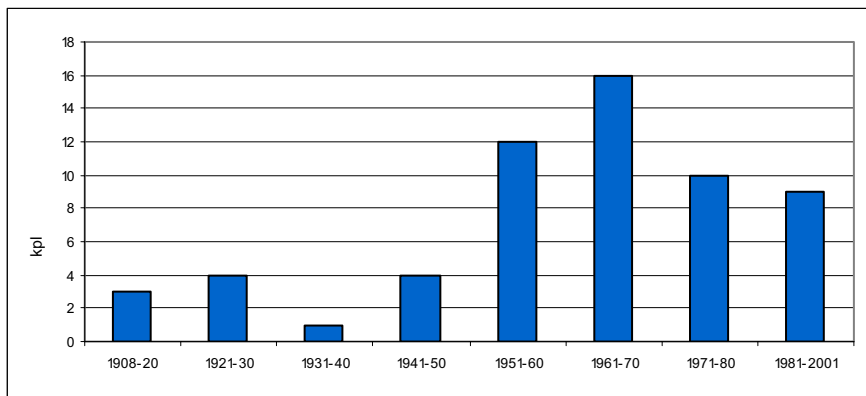
<sup>57</sup> Vuoden 2005 alussa, jolloin Palvelutyönantajat ja Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto virallisesti yhdistyivät, otettiin käyttöön tämä nimi ja sillä korvattiin entinen (Teollisuuden ja liikealan ammatilliset oppilaitokset, TE-LAO) nimi. Yhdistys perustuu vuonna 1930 perustettuun Teollisuuden Ammatikoulut yhdistykseen.

<sup>58</sup> Yhdistys on myös eri tavoin vuosien varrella pyrkinyt kehittämään oppilaitosten toimintaa. Parhaillaan on esimerkiksi käynnissä oppilaitosten laatujärjestelmien kehittämishanke, jossa hankkeessa on ollut mukana aktiivisesti kaksitoista oppilaitosta.

<sup>59</sup> TT on korostanut useissa eri yhteyksissä ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutustoiminnan tärkeyttä ja merkitystä sekä tämän toiminnan edellytysten turvaamista. Yhteistyössä yritysten kanssa tapahtuvaan lisäkoulutukseen

### 3.5 AMMATILLISTEN ERIKOISOPPILAITOSTEN PERUSTAMINEN JA OPPILAITOSTEN KYTKENNÄT TAUSTAYHTEISÖÖN

Toiminnan alusta lukien elinkeinoelämän oppilaitoksia on ollut yhteensä 59. Seuraavan kuvioon sisältyvät myös valtakunnalliset erikoisoppilaitokset<sup>60</sup>. Jo oppilaitosten nimien muutosten vuoksi aivan täsmällistä lukua tästä kokonaisuudesta on kuitenkin vaikea esittää. Oppilaitosten perustaminen – käsite ei kaikkien oppilaitosten osalta ole myöskään merkinnyt sitä, että oppilaitos olisi heti perustamisvaiheessa saanut valtionapulaitoksen statuksen.



Kuvio 1. Elinkeinoelämän oppilaitosten perustaminen vuosina 1908 - 2001<sup>61</sup>.

Keskimäärin viime vuosikymmeninä näitä oppilaitoksia on ollut toiminnassa 45 – 50 oppilaitosta. Nykyisin näitä toimivia oppilaitoksia on yhteensä 43. Opetusministeriöstä tarkastuksessa saadun

---

*pitäisi järjestön mukaan panostaa enemmän. TT on painottanut kannanotoissaan myös yleisesti ammatillisen aikuiskoulutuksen ja sen lisäämisen tarvetta.*

<sup>60</sup> Taulukon tiedot on koottu oppilaitoksista tarkastuksessa saatujen tietojen sekä Tuomiston (ks. kirjallisuusluettelo) tutkimuksessa olleiden tietojen pohjalta, jotka tiedot päättyvät kuitenkin jo vuoteen 1983.

<sup>61</sup> Kuviossa näistä oppilaitoksista, joista oppilaitosten toimintahistorian aikana on käytetty hyvin monia erilaisia nimiä, on käytetty selvyden vuoksi nimitystä elinkeinoelämän oppilaitos.



tiedon mukaan kuitenkin lisäksi on vielä olemassa muutamia oppilaitoksia, joiden laitosten taustayhteisöillä on koulutuksen järjestämislupa, mutta jotka eivät tällä hetkellä ole toiminnassa. Toiminnan väliaikainen keskeyttäminen ei muodosta sinällään perustetta peruuttaa koulutuksen järjestämislupaa<sup>62</sup>. Oppilaitoksen valtiosuuskelpoisuus säilyy siten tästä keskeyttämisestä huolimatta.

Osa oppilaitoksista on lopettanut kuitenkin kokonaan toimintansa. Oppilaitosten nimet ovat vuosien varrella myös muuttuneet joidenkin oppilaitosten osalta jopa useita kertoja. Usein keskeisenä syynä nimenmuutoksiin ovat olleet omistussuhteiden muutokset<sup>63</sup>.

Eniten oppilaitoksia on perustettu vuosien 1951 - 1970 välisenä aikana. Vuodesta 1981 lukien näitä oppilaitoksia on perustettu kuitenkin vielä 9. Viimeksi perustettu oppilaitos on vuonna 2002 perustettu, osakeyhtiömuodossa toimiva Suomen Ilmailuopisto. Ilmailulaitoksen Avia College perustettiin ammatilliseksi erikoisoppilaitokseksi vuonna 2001; tätä ennen Ilmailulaitoksen ammatillinen koulutus oli laitoksen eri toimialojen vastuulla. Vuonna 2001 aloitti toimintansa myös Adultan Radio- TV -opisto aRTo, jonka toiminnan edeltäjä oli Yleisradion Radio- ja televisioinstituutti.

Ensimmäiset edelleen toimintaansa jatkavat ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat Jollas Instituutti, joka on muotoutunut vähitellen vuonna 1908 perustetusta Suomen Osuuskauppaopistosta (nykyisin

---

<sup>62</sup> *Nykyisin toimivista oppilaitoksista esimerkiksi Rakennusteollisuuden Koulutuskeskus keskeytti vuonna 1992 toimintansa usean vuoden ajaksi rakennusteollisuuden matalasuhdanteen vuoksi. Erilaiset taloudelliset suhdannetekijät – ei tarvita enää uutta työvoimaa, nykyistä työvoimaa joudutaan jo saneeraamaan jne. – ovat vaikuttaneet myös yleisesti tämän keskeyttämisilanteen muotoutumiseen. Nämä tekijät vaikuttavat aina myös siihen minkä kokoiseksi oppilaitoksen toimintavolyymitkin vuosittain muotoutuvat sekä myös siihen toteutetaanko enemmän lyhyt- kuin pitkäkestoista koulutusta. Kvartaalitalouden siirtymisen on katsottu monissa oppilaitoksissa merkitsevän samalla myös sitä, että lyhytkestoisen koulutuksen tärkeys on korostunut pitkäkestoiseen koulutukseen verrattuna.*

<sup>63</sup> *Vaikka oppilaitosten ylläpitämislupia/koulutuksen järjestämislupia on siirretty joillekin uusille oppilaitosten ylläpitäjille pääsääntöisesti yritysten omistussuhteiden tai yritysjärjestelyjen seurauksena, ylläpitämislupia on muutamissa tapauksissa siirretty myös muissakin tapauksissa uudelle koulutuksen järjestäjälle. Kun Yleisradio esimerkiksi lopetti Yleisradion Radio- ja televisioinstituutin ylläpitämisen, tämä lupa siirrettiin vuonna 2001 Adultalle, joka alkoi tällöin ylläpitää Radio- ja televisio-opisto ARTO: a. Tämän opiston toimintaan kuuluu nyt myös Yleisradion henkilökunnan koulutus.*

ylläpitäjä on SOK -yhtymä) sekä vuonna 1914 toimintansa aloittanut Kymi-yhtiön ammattikoulu (nykyinen ylläpitäjä Upm Kymmene Oyj) Nykyisen AVA – Instituutin (taustayhteisönä Tradeka – yhtymä) toiminnan historiallinen lähtökohta on ollut vuonna 1920 perustettu KK: n osuuskauppakoulu.

Nykyisten valtakunnallisten oppilaitosten ensimmäiset toimintamuodot ovat muotoutuneet vuosien 1922 – 1989 välisenä aikana. Ensimmäisenä toimintansa on aloittanut Ammattien Edistämislaitos (AEL) ja viimeisimpänä Kiinteistöalan Koulutusäätiön ammatillinen oppilaitos.

Ammatilliset erikoisoppilaitokset eivät pääsääntöisesti enää ole yhteydessä vain omaan yksittäiseen taustayhteisöönsä<sup>64</sup>. Oppilaitoksen toimintakenttä voi olla myös yleinen eli se palvelee koko tai lähes koko toimialaa<sup>65</sup>. Luonteeltaan yleisiä oppilaitoksia ovat esimerkiksi Rakennusteollisuuden koulutuskeskus, Vakuutusalan koulutuskeskus, Lihateollisuusopisto ja Suomen Ympäristöopisto<sup>66</sup>.

Valtakunnallisilla ammatillisilla erikoisoppilaitoksilla ei ole historiallisesti tarkasteltuna kiinteää yhteyttä yhteen nimenomaiseen yritykseen tai yhteisöön kuitenkaan edes ollutkaan.

Vaikka oppilaitosten juridisissa toimintamuodoissa on eroja, valtaosa oppilaitoksista on kuitenkin eri tavoin yhteydessä nimenomaiseen taustayhteisöönsä, jolle myös oppilaitoksen koulutuksen järjestämislupa on myönnetty. Jotkut oppilaitokset ovat yrityksissä

---

<sup>64</sup> *Oppilaitos saattaa palvella useitakin yrityksiä (esim. Tampellan Teollisuusoppilaitos Oy, Teollisuuden oppimispaiikka Oy; oppilaitokset ovat näiden yhtiöiden perustamia) tai yhteisöjä. Muutamissa oppilaitoksissa on tarkastuksessa korostettu, että tämän tyyppinen toimintamuoto voisi tulevaisuudessa olla myös eräs huomioon otettava vaihtoehto oppilaitostoimintaa järjestettäessä. Tämä toimintamuoto turvaisi omalta oppilaitoksen ylläpitämisedellytykset, jotka yhden yrityksen oppilaitoksessa voivat muutoin olla joskus heikotkin.*

<sup>65</sup> *Valtakunnallisilla ammatillisilla erikoisoppilaitoksilla ei ole historiallisesti tarkasteltuna kiinteää yhteyttä yhteen nimenomaiseen yritykseen tai yhteisöön kuitenkaan edes ollutkaan.*

<sup>66</sup> *Kuten kertomuksessa on aiemmin käynyt ilmi, Suomen Ympäristöopisto – opistoa ylläpitää tätä varten perustettu osakeyhtiö – SYKLI on tehnyt opetusministeriölle esityksen oppilaitoksen muuttamiseksi valtakunnalliseksi erikoisoppilaitokseksi. Jos lähtökohtana pidetään toimimista yleisillä koulutusmarkkinoilla, SYKLI: n lisäksi myös muutamat muutkin ammatilliset oppilaitokset (erityisesti kuitenkin Suomen Ilmailuopisto) täyttävät tämän edellytyksen..*

varsin itsenäisiä yksiköitä, kun taas jotkut ovat kiinteämmin yhteydessä taustayrityksensä johonkin yksikköön tai vastaavaan.

Muutamat oppilaitokset toimivat yhdistysmuodossa (esimerkiksi edellä mainittu mainittu AVA –Instituutti ja Rakennusteollisuuden koulutuskeskus), jolloin oppilaitoksen toiminta on yhteydessä usein moniin yrityksiin. Muutamat oppilaitokset toimivat myös säätiömuodossa (esimerkiksi Vakuutusalan koulutuskeskus), jolloin oppilaitoksen yhteys yrityksiin on usein myös mainitulla tavalla yleisempi. Joukko oppilaitoksia toimii myös yhtiömuodossa. Näiden oppilaitosten joukkoon kuuluvat myös muutamat oppilaitokset, jotka yritykset ovat yhtiöittäneet (esim. Jollas Instituutti ja K – Instituutti). Lihateollisuusopiston ylläpitäjänä on lihateollisuuden tutkimuskeskus LTK osuuskunta; opisto on toiminnallisesti osa tutkimuskeskusta.

Suomen Ilmailuopisto Oy, jonka toiminta ei ole kytkeytynyt mihinkään nimenomaiseen taustayhteisöön, on valtion yhtiö. Muita asemaltaan jossakin määrin poikkeavia oppilaitoksia on Helsingin kaupungin liikennealan ammattioppilaitos, joka on Helsingin kaupungin virasto sekä Adultan radio- ja televisio-opisto aRTO, joka on ammatillisen aikuiskoulutuskeskuksen Adultan yksikkö<sup>67</sup>.

Avia College on Ilmailulaitoksen eli valtion liikelaitoksen oppilaitos.

Juridisilta muodoiltaan, toimintarakenteiltaan ja taustayhteisökytkentöineen oppilaitosten välillä on nykyisin jo huomattavia eroja, vaikka päämalli edelleen on kytkeytyminen yhteen, omaan taustayhteisöön. Toiminnoiltaan opistot palvelevat edelleen kuitenkin pääasiallisesti vain taustayhteisöjensä koulutustarpeita. Taustayhteisö voi kuitenkin koostua hyvin laajasta verkostosta, johon kuuluu eri tavoin taustayhteisöön liittyviä organisaatioita ja toimijoita (tytäryhtiöiden työntekijät, kaupan alalla kauppiaat). Toisaalta toiminnan piiriin sisältyvät muutamissa oppilaitoksissa myös alihankkijat ja asiakkaat. Oppilaitoksen koulutustoiminnan erityisenä hyötynä voidaan näissä "verkostoissa" pitää sitä, että koulutuksen piiriin voidaan tällöin saada myös sellaisia organisaatioita ja toimijoita, joiden mahdollisuudet itse järjestää jatkuvasti koulutusta eivät

---

<sup>67</sup> Yleisradiolla oli ollut Radio- ja televisioinstituutti, jonka järjestämislupa siirtyi Adultan ammatilliselle aikuiskoulutuskeskukselle. Vuoden 2001 alussa perustettiin tämä Adultan oppilaitos.

ole kovin suuret. Näitä ovat erityisesti pk – sektorin organisaatiot ja toimijat<sup>68</sup>.

Oppilaitoksia oli 1980-luvun alussa lähes 50. Vuonna 1982 aloituspaikkoja oli 2 122 (oppilaitoksen ohjesäännössä oli tällöin vahvistettu aloituspaikkojen kokonaismäärä), joista toiminnassa oli 1 302 (Tuomisto s. 491). Toimintansa oli vuonna 1982 lopettanut jo 13 koulua. Taloudelliset laskusuhdanteet ja omistajayhtiön taloudelliset ongelmat ovat selittäneet suurimmalta osin koulujen lopettamisia (Peltonen s. 38). Koulujen ylläpitäminenhan on vaatinut aina myös taustayhteisön huomattavaa rahoitustukea. Erilaiset yritysjärjestelyt, fuusiot jne. ovat myös omalta osaltaan muokanneet tätä oppilaitosrakennetta. Uuden yritysomistajan hallussa jo hyvinkin vanha oppilaitos on saattanut edelleen jatkaa toimintaansa, mutta uudella nimellä. Yleistä on ollut myös se, että kaikki oppilaitokset, joilla on ollut oppilaitoksen perustamislupa/koulutuksen järjestämislupa, eivät ole joka vuosi järjestäneet koulutusta.

Tähän oppilaitosryhmään kuuluvia teollisuuden ammattikouluja oli 1980-luvun lopussa 39 ja ammattiopistoja 7 sekä näiden oppilaitosten kurssiosastoja 27. Oppilaitoksissa järjestettiin siis pidempikestoisen ammatillisen koulutuksen järjestämisen lisäksi myös lyhytmuotoista koulutusta. Tämä koulutus lisääntyi oppilaitoksissa erityisesti 1980 – luvulla. Esimerkiksi jo vuonna 1983 teollisuuden ammattikouluissa ja ammattiopistoissa sekä liikealan erikoisoppilaitoksissa oli kursseilla yhteensä 44 625 henkilöä<sup>69</sup>. Kiinteämuotoi-

---

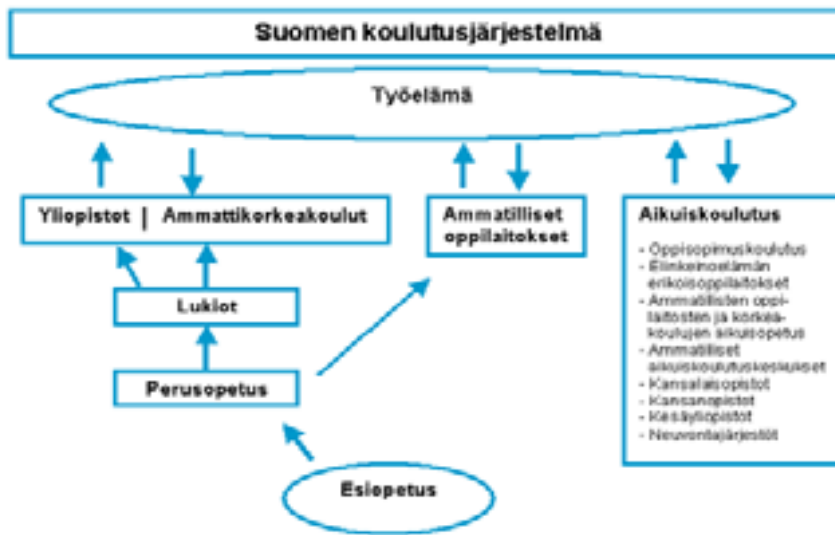
<sup>68</sup> *Kun pk – sektorin yritykset ovat usein varsin pieniä, tästä pienuudesta jo seuraa se, ettei näillä yrityksillä ole aikaa eikä usein myöskään taloudellisia voimavaroja järjestää itse jatkuvasti koulutusta. Nämä pk – sektorin ongelmat ovat olleet usein esillä yrityskoulutuksesta puhuttaessa. Kun ammatillisten erikoisoppilaitosten ylläpitäjät ovat usein hyvinkin kiinteässä suhteessa – alihankkijat, tavaran toimittajat jne. – tähän sektoriin, pk – sektorin koulutus- ja osaamisongelmat saattavat siis tulla myös esille näissä suhteissa. Muutamissa oppilaitoksissa on tarkastuksessa korostettu myös tämän sektorin koulutuksen tärkeyttä. Eli pk – sektorin koulutustarpeiden ja ammatillisia erikoisoppilaitoksia ylläpitävien suuryritysten koulutustarpeiden välillä ei tässä asiassa nähdä mitään ristiriitaa.*

<sup>69</sup> *Osallistujamäärillä mitattuna tämä luku on pienempi, koska yksi henkilö on voimut vuoden aikana osallistua yhtä koulutustilaisuutta useampaankin koulutustilaisuuteen. Ammatikasvatushallituksen alaisesta ammatillisesta aikuis-koulutuksesta tämä kurssikoulutus muodosti opiskelijamäärillä mitattuna 22 % (Tuomisto, s. 502). Suurin yksittäinen ryhmä tässä aikuiskoulutuksessa (kokonaisoppilasmäärä 203 562) oli tällöin ammatillisten oppilaitosten lyhyt-*

sessä jatkokoulutuksessa oli tällöin näissä opistoissa 1500 opiskelijaa.

### 3.6 AMMATILLISET ERIKOISOPPILAITOKSET KOULUTUSJÄRJESTELMÄSSÄ

Ammatilliset erikoisoppilaitokset näkyvät seuraavassa opetushallituksen kuviossa nimityksellä *elinkeinoelämän erikoisoppilaitokset* aikuiskoulutuksen eräänä järjestäjätahona.



Kuvio 2. Suomen koulutusjärjestelmä.

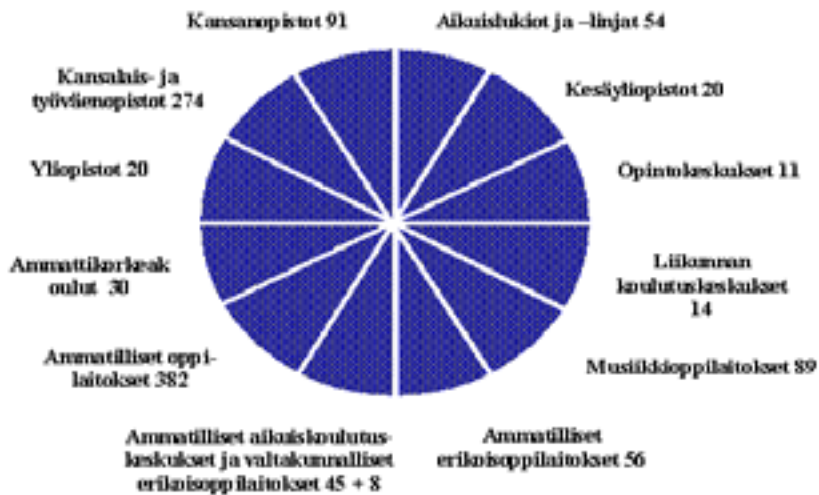
Nämä oppilaitokset voitaisiin kuitenkin tässä kuviossa sisällyttää myös suoraan työelämä-lohkoon, koska ne toimivat suoraan työelämässä, yritysympäristöissä. Ne eroavat tältä osin siis olennaisesti muista koulutusorganisaatioista. Perinteellisesti tarkasteltuna ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat kuuluneet kuitenkin suoraan ammatillisten oppilaitosten joukkoon. Valtakunnan aikuiskoulutusjärjestelmän kehittymisen yhteydessä, jolloin näiden oppilaitosten

---

*kurssit (n. 40 %). Tässä vaiheessa myös työllisyyskoulutus luettiin AKH: n aikuiskoulutuksen piiriin (37 000 opiskelijaa).*

toiminta alkoi entistä enemmän kohdistua ammatilliseen lisäkoulutukseen, oppilaitosten asema alkoi muuttua aikuisoppilaitokseksi. Nk. rekrytointikoulutuksen osalta, jota monet näistä oppilaitoksista toteuttavat, oppilaitosten asema on edelleen varsin lähellä perinteellistä ammatillista oppilaitosta. Rekrytointikoulutus kuitenkin poikkeaa siinä mielessä ammatillisten oppilaitosten koulutuksesta, että yleensä koulutukseen valituilla on jo jokin ammatillinen perustutkinto. Muodollisesti tarkasteltuna tämäkin koulutus on siten ammatillista lisäkoulutusta, vaikka se olennaisesti poikkeaa oppilaitosten järjestämistä lyhykestoisesta henkilöstökoulutuksesta.

Aikuisoppilaitosryhmät käyvät tarkemmin esille seuraavasta opetusministeriön kuviosta <sup>70</sup>.



Kuvio 3. Aikuisoppilaitosryhmät.

<sup>70</sup> Tämä jo useita vuosia vanha kuvio ei oppilaitosmäärien osalta enää pidä täysin paikkaansa. Toimivia ammatillisia erikoisoppilaitoksia on esimerkiksi tällä hetkellä vain 36. Opetushallituksen mukaan (Koulutuksen määrälliset indikaattorit) vuonna 2003 valtakunnassa oli 768 aikuisoppilaitokseksi luokiteltua oppilaitosta. Oppilaitoskohtaisesti tarkasteltuna aikuiskoulutuksen tarjontaa on valtakunnassa hyvin paljon. Yrityksillä on näin ollen myös mahdollisuus monilla eri tavoilla hankkia tarvitsemaansa koulutusta myös näistä oppilaitosryhmistä.

Ammatilliset erikoisoppilaitokset luetaan koulutusjärjestelmässä aikuiskoulutusjärjestelmään kuuluvaksi oppilaitosryhmäksi. Näistä oppilaitoksista on eri vaiheissa käytetty hyvinkin monenlaisia nimiä: teollisuuden ammattikoulut, yksityisteollisuuden ammattikoulut, konepajakoulut, erikoisammattikoulut, erikoisalojen ammattikoulut, teollisuudenammattioppilaitokset ja teollisuuden ammatilliset oppilaitokset. Nykyisin näistä oppilaitoksista käytetään lainsäädännössä nimitystä *ammatillisen erikoisoppilaitokset*. Sekavuutta asiaan tuo nykyisin hieman myös se, että oppilaitosten yhteiselin ELO ry. käyttää näistä oppilaitoksista omassa piirissään vielä tästä nimityksestä poikkeavaa nimitystä *elinkeinoelämän oppilaitokset*. Näiden ammatillisten erikoisoppilaitosten toimintahistorian, kehityksen, rahoituksen ja valtioavustusrahoituksen seuranta on näiden muuttuneiden nimien vuoksi melko hankalaa<sup>71</sup>. Ammatillinen erikoisoppilaitos – nimi on muutoinkin oppilaitosnimi, joka julkisuudessa on varsin vähän tunnettu. Nimi saatetaan vielä sekoittaa toiseen lähes samannimiseen oppilaitosryhmään eli ammatillisiin erityisoppilaitoksiin.

Sekavuutta asiaan tuo vielä sekin, että omana ryhmänään erottuvat vielä *valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset* (ks. edellä luku 3.3.), jotka lähtökohdiltaan ovat kuuluneet aina vuoteen 1997 asti myös tähän samaan ryhmään. Vuonna 1997 kahdeksan ammatillista erikoisoppilaitosta (AEL, Markkinointi-instituutti, MJK-Instituutti, Kiinteistöalan koulutuskeskus, Suomen yrittäjäopisto, Pohjois-Suomen teollisuusopisto, Johtamistaidon opisto ja Rastor/Tietomies) oli nimittäin nimetty muista ammatillisista erikoisoppilaitoksista poiketen valtakunnallisiksi ammatillisiksi erikoisoppilaitoksiksi. Nämä oppilaitokset, jotka tarjosivat jo tällöin koulutusta yleisille koulutusmarkkinoille, siirrettiin samaan sääteley-

---

<sup>71</sup> Tarkastuksessa ei ole voitu löytää mitään sellaista selvitystä, jossa edes josakin määrin olisi selvitetty pitkäjänteisen perusteella näiden oppilaitosten rahoitusta ja tähän rahoitukseen liittyvää valtionapurahoitusta (oppilaitoksistahan on kaiken lisäksi tehty erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia hyvin vähän). Koska oppilaitoksista eri vaiheissa käytetty erilaisia nimityksiä, tämän tyyppisen selvittelyn tekemistä – johon tässäkin tarkastuksessa ei ole ryhdytty – voidaan pitää poikkeuksellisen vaikeana ja aikaakuluttavana tehtävänä. Oppilaitosten lukumäärän ja oppilaiden perusteella voitaisiin tehdä kuitenkin jonkinlaisia arvioita tästä rahoituksesta, kun laitosten ja niiden oppilaiden lukumäärät suhteutettaisiin koko ammatillisen koulutuksen rahoitukseen.

ja rahoitusjärjestelmään aikuiskoulutuskeskusten kanssa. Aikaisemmin ne olivat saaneet ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusrahoitusta. Ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista annettun lain nimike muutettiin laiksi ammatillista aikuiskoulutuskeskuksista ja valtakunnallisista erikoisoppilaitoksista. Kaikkien näiden oppilaitosten taustayhteisöt ovat yksityisiä ja edustavat muiden ammatillisten erikoisoppilaitosten tapaan elinkeinoelämän tahoja. Kun ammatilliset erikoisoppilaitokset järjestävät valtaosin koulutusta vain määrätyn oppilaitoksen oman taustayrityksen tarpeisiin, valtakunnallisten ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutustarjonta ylittää nämä rajat<sup>72</sup>

Aikuiskoulutus<sup>73</sup>, joka viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana on ollut koulutusjärjestelmämme vahvimmin kasvanut osa, jaetaan yleisesti kahteen eri pääryhmään: ammatilliseen aikuiskoulutukseen ja yleissivistävään aikuiskoulutukseen<sup>74</sup>. Ammatillisten erikoisoppilaitokset järjestävät ammatillista aikuiskoulutusta, jonka voimakas kehittäminen alkoi 1980 -luvulla. Erikoisoppilaitokset ja niiden edeltäjät ovat aikuiskoulutuksen kehittämisessä olleet suorastaan eräänlaisia uranuurtajia.

Kun tarkastellaan yleisesti aikuiskoulutukseen ja erityisesti ammatilliseen aikuiskoulutukseen osallistujamääriä oppilaitosryhmittäin teollisuuden ja liikealojen omat oppilaitokset nousevat näissä tarkasteluissa hyvin keskeiseen asemaan. Seuraavasta taulukosta näkyy ammatilliseen aikuiskoulutukseen osallistuneiden määrät vuosina 1998 - 2001<sup>75</sup>. Aikuiskoulutukseen osallistumiseksi laske-

---

<sup>72</sup> *Ammatillisten erikoisoppilaitosten joukkoon kuuluu silti edelleen joitakin oppilaitoksia, jotka eivät myöskään toimi täysin taustayritys -sitoutuneesti.*

<sup>73</sup> *Aikuiskoulutuksella tarkoitetaan aikuisia varten suunniteltua, organisoitua ja järjestettyä koulutusta. Koulutus on kuitenkin nk. ikäneutraalia, eli koulutus ei erottele nuoria ja aikuisikäisiä (yli 25 – vuotiaita). Koulutussuunnittelussa käytettyjen käsiteiden mukaan erikoisoppilaitosten koulutus on non-formaalista koulutusta, joka ei johda tutkintoon sekä myös formaalista tutkintotavoitteista koulutusta. Henkilöstökoulutus on pääasiallisesti non-formaalista koulutusta. Tämän jaottelun mukaan informaali oppiminen on puolestaan oppimista, jota henkilö harrastaa muodollisesti kokonaan oppilaitosten ulkopuolella.*

<sup>74</sup> *Oppilaitosryhmät eivät kuitenkaan täysin eroa näiden koulutusmuotojen osalta toisistaan. Esimerkiksi kansalais- ja kansanopistot järjestävät myös ammatillista aikuiskoulutusta.*

<sup>75</sup> *Vuoteen 2001 verrattuna teollisuuden ja liikealojen oppilaitosten eli ammatillisten erikoisoppilaitosten oppilasmäärät olivat kasvaneet vuodesta 1992 lu-*



taan kuuden tunnin mittainen osallistuminen koulutukseen. Kun yksi henkilö on voinut vuoden aikana osallistua moneen – myös eri oppilaitosten järjestämään – koulutustilaisuuteen, nämä tilastot eivät kuvaa siten koulutukseen osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärää.

*Taulukko 1. Oppilaitosryhmittäin aikuiskoulutukseen osallistuneiden määrät vuosina 1998 – 2002<sup>76</sup>.*

Aikuiskoulutukseen osallistuneiden määrä oppilaitostyypeittäin vuosina 1998–2002												
Oppilaitostyyppi	1998		1999		2000		2001		2002		Muutos vuodesta 1998 vuoteen 2002	
	Määrä	% kaikista osallistuneista	Määrä	% kaikista osallistuneista	Määrä	% kaikista osallistuneista	Määrä	% kaikista osallistuneista	Määrä	% kaikista osallistuneista	Määrä	%
<b>Yleisivistävät oppilaitokset</b>	1 876 661	67,2	1 862 964	72,1	1 885 754	73,5	1 891 349	76,1	1 860 634	78,3	-16 027	-0,9
Fäsitkätien aikuisluokat	77 455	2,8	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Akuisluokat	144 084	5,2	217 974	8,4	230 922	9,0	224 985	9,1	207 182	8,7	-14 257	-6,5
Musiikkioppilaitokset	8 063	0,3	7 736	0,3	7 638	0,3	7 952	0,3	7 814	0,3	-249	-3,1
Likunnan koulutuskeskukset	109 004	3,9	103 470	4,0	107 072	4,2	99 216	4,0	101 915	4,3	-7 089	-6,5
Kansanopistot	133 574	4,8	142 404	5,5	142 187	5,5	156 786	6,3	159 430	6,7	25 856	19,4
Kansalaisopistot	1 099 121	39,3	1 065 959	41,3	1 034 504	41,9	1 076 193	43,3	1 071 334	45,1	-27 787	-2,5
Opintokeskukset	305 360	10,9	325 421	12,6	323 341	12,6	326 217	13,1	312 959	13,2	7 599	2,5
<b>Ammatilliset oppilaitokset</b>	917 893	32,8	720 009	27,9	680 827	26,5	592 865	23,9	515 369	21,7	-402 524	-43,9
Ammatilliset oppilaitokset	193 590	6,9	180 880	7,0	147 809	5,8	138 542	5,6	124 546	5,2	-69 044	-35,7
Ammatilliset erikoisoppilaitokset	523 460	18,7	355 352	13,8	361 470	14,1	308 118	12,4	250 399	10,5	-273 061	-52,2
Ammatilliset erityisoppilaitokset	4 907	0,2	4 754	0,2	4 119	0,2	3 366	0,1	3 471	0,1	-1 436	-29,3
Ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset	195 936	7,0	179 023	6,9	167 429	6,5	142 839	5,7	136 953	5,8	-58 983	-30,1
<b>Yhteensä**</b>	<b>2 794 554</b>	<b>100,0</b>	<b>2 582 973</b>	<b>100,0</b>	<b>2 566 581</b>	<b>100,0</b>	<b>2 484 214</b>	<b>100,0</b>	<b>2 376 003</b>	<b>100,0</b>	<b>-418 551</b>	<b>-15,0</b>

\* Oppilaitostyyppiä ei ole luokiteltu vuoksi opintokeskukseksi ja aikuiskoulutukseen ei luokiteltu yhteen.  
 \*\* Luokiteltiin osittain ammattikoulutukseen, yleisopistoihin ja kansalaisopistoihin osittain (pää-, perin ja varamatkojen oppilaitokset ja kaikki "muut oppilaitokset" osittain luokiteltiin ammattilaitosten oppilaitoksiin).

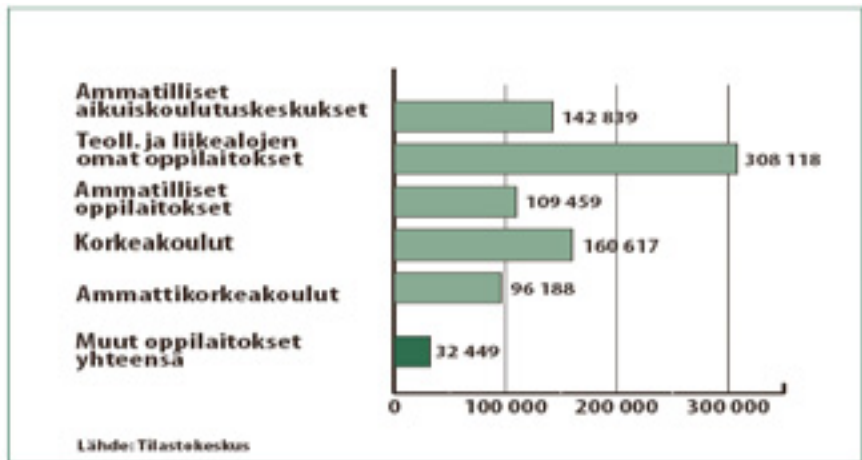
Lähde: Tilastokeskus - Opetushallituksen oppilaitosten järjestelmä OPI.

kien 80 %. Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten kasvuprosentti on ollut vieläkin suurempi eli n.86 %.

<sup>76</sup> Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2004 –julkaisu (Opetushallitus).

Tämän taulukon mukaan ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat olleet aikuiskoulutuksen järjestämisessä vuonna 2002 kolmanneksi suurin oppilaitosryhmä<sup>77</sup>.

Jos tarkastellaan vain ammatillista aikuiskoulutusta, joka muodostaa yhden osan valtakunnan aikuiskoulutuksesta<sup>78</sup>, niin tässä ryhmässä ammatilliset erikoisoppilaitokset ja valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset – kuviossa teollisuuden ja liikealojen omat oppilaitokset - ovat suurin koulutuksen järjestäjä. Seuraava kuvio on vuodelta 2001<sup>79</sup>.



Kuvio 4. Ammatilliseen aikuiskoulutukseen osallistuneiden määrät oppilaitosryhmittäin vuonna 2001.

<sup>77</sup> Tähän ryhmään on tässä luettu myös valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset, jotka eivät enää kuulu samaan rahoitusjärjestelmään kuin muut ammatilliset erikoisoppilaitokset. Erilaisissa tilastoissa näitä kahta rahoitussellisesti erilaista oppilaitosryhmää käsitellään useimmiten kuitenkin yhtenä kokonaisuutena. Näin tekee tilastokeskuksen lisäksi myös TT (nykyisin EK). Näihin valtakunnallisiin oppilaitoksiin kuuluu suurimpana mm. Ammattienedistämislaitos (AEL), jossa vuosittain on ollut 33 000 opiskelijaa.

<sup>78</sup> Aikuiskoulutus jaetaan yleisellä tasolla kahteen eri ryhmään: omaehtoinen aikuiskoulutus ja ammatillinen aikuiskoulutus. Näiden ryhmien sisällä on vielä erityisjaotteluja.

<sup>79</sup> Kuvio on TT: n tulevaisuusluotain Osaamisintensiivinen Suomi 2012 –julkaisusta.

Vuonna 2003 henkilöstökoulutukseen osallistui tilastokeskuksen keräämien tietojen mukaan 25 - 64 - vuotiaista palkansaaajista vajaa 800 000 henkilöä<sup>80</sup>. Kun ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutustoiminta on pääsääntöisesti henkilöstökoulutusta, nämä oppilaitokset kattavat huomattavan osan tästä valtakunnan henkilöstökoulutuksen kokonaismäärästä<sup>81</sup>. Edellä olevan kuvion mukaan vuonna 2001 aikuiskoulutukseen osallistuneiden määrä, joka valtaosin siis vastaa samalla henkilöstökoulutukseen osallistuneiden määrää, oli näissä oppilaitoksissa hieman yli 300 000 (kuviossa teollisuuden ja liikealojen omat oppilaitokset).

TT:n keräämien tietojen mukaan (Osaamistarveluotain) henkilöstökoulutusta annetaan ainakin suuremmissa yrityksissä – joista useat ylläpitävät myös erikoisoppilaitoksia – ylivoimaiselle enemmistölle henkilöstöstä. Kahdeksan kymmenestä henkilökuntaan kuuluvasta osallistui jollakin tavoin henkilöstökoulutukseen vuonna 2003. Tämän selvityksen mukaan yritysten koulutusinvestoinnit olivat vuonna 2003 kuitenkin vähentyneet vuoteen 2002 verrattuna huomattavasti (490 miljoonasta eurosta 400 miljoonaan euroon). Syynä on ollut se, että yritykset ovat joutuneet tehostamaan toimintojaan: henkilöstön kehittämiseltä on edellytetty entistä enemmän kustannustehokkuutta: "Käytetään yritysten sisäisiä kouluttajia. Hyödynnetään verkko-oppimista ja suositaan selvästi työtehtäviin liittyvää kehittämistä". Tästä kehityssuunnasta voidaan tehdä se johtopäätös, että yritysten oman, itsenäisesti järjestämän, muun muassa ammatillisen erikoisoppilaitosten kautta toteutettavan koulutuksen merkitys on samalla kasvanut.

Henkilöstökoulutuksen - ja laajemmin tarkasteltuna koko ammatillisen aikuiskoulutuksen - eräänä ongelmana on pidetty sitä, että tämä koulutus on kohdistunut yleensä selvästi hyvinkoulutetulle henkilöstölle (usein vieläpä nk. ylemmille toimihenkilöille)<sup>82</sup>. Ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutustoiminta on tässä koulutustoiminnassa kuitenkin selvä poikkeus, koska koulutuksesta valtaosa on aina jo perinteisesti kohdistunut nimenomaisesti työntekijätasol-

---

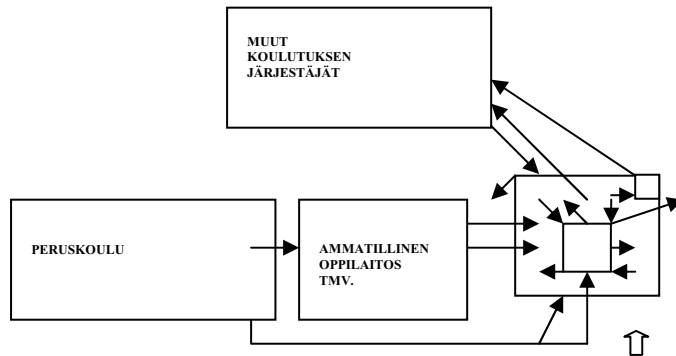
<sup>80</sup> *Palkansaaajaa kohden tätä koulutusta oli keskimäärin kahdesta kolmeen päivään.*

<sup>81</sup> *Henkilöstökoulutukseksi luetaan koulutus, jota ainakin jossakin määrin työnantaja on rahoituksellisesti tukenut ja johon on voitu käyttää palkallista työaikaa.*

<sup>82</sup> *Ks. esimerkiksi Rinne, Vanttaja s. 91–95.*

le. Toimihenkilötaso on vasta toiminnan myöhemmissä kehitysvaiheissa tullut tämän koulutuksen piiriin. Ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat tarjonneetkin työntekijätasolle tähän koulutukseen osallistumiseen tavanomaista selkeämmän ja yksinkertaisemman vaihtoehdon, joka on samalla myös palvellut oppilaitoksen ylläpitäjän etuja. Kun koulutus on toteutettu pääsääntöisesti henkilöstökoulutuksen muodossa työaikana ja työnantajan kustantamana, työntekijällä ei ole ollut tavanomaisia koulutukseen osallistumiseen esteitä.

Seuraavassa yksinkertaisessa kuviossa, jossa oppilaitosta kuvaa vain yksi suunnikas, tuodaan esille niitä opiskelijavirtoja, jotka tulevat nykyisten ammatillisten erikoisoppilaitosten opiskelijoiden piiriin.



Yritys tmv. taustayhteisö

*Kuvio 5. Opiskelijavirrat ammatilliseen erikoisoppilaitokseen.*

Oikealla oleva suunnikas kuvaa yritystä tai muuta vastaavaa ammatillisen erikoisoppilaitoksen taustayhteisöä ja keskellä tätä suunnikasta oleva suunnikas yrityksen omaa oppilaitosta. Oikealla ylhäällä oleva pieni suunnikas kuvaa yrityksen muuta koulutustoimintaa. Tässä kuviossa oppilaitoksen toiminta on kuvattu laajempaan, kuin yrityksen muu itse järjestämä ja valtaosin täysin omarahoitteinen koulutustoiminta. Monien oppilaitosten ylläpitäjien toiminnassa oppilaitoksen toiminnan koulutusvolyymi voi olla kuitenkin jopa selvästi pienempi, kuin ylläpitäjien muun koulutustoiminnan volyyymi. Oma oppilaitos muodostaa koulutuksen tarjonnassa oppilaitoksen

taustayhteisölle yhden koulutusvaihtoehdon, jonka merkitys ja asema voi siten myös vaihdella.

Oppilaitoksista tullaan pääsääntöisesti joko suoraan yritykseen työhön tai yrityksen oman erikoisoppilaitoksen kautta yritykseen työhön. Yrityksen työntekijät tulevat sitten aika ajoin oppilaitoksen koulutukseen. Työntekijä voi halutessaan siirtyä myös koulutuksen jälkeen yrityksen ulkopuolelle työhön. Yrityksestä voidaan palata myös takaisin ammatilliseen oppilaitokseen tai korkeakouluun hankkimaan täydennys- tai jatkokoulutusta. Työntekijät voivat osallistua myös muiden koulutuksen järjestäjien järjestämään koulutukseen tai myös oman yksikkönsä yrityksessä järjestämään koulutukseen. Yleissivistävästä peruskoulusta tullaan harvemmin enää nykyisin suoraan yrityksen palvelukseen.

Jos tarkasteltaisiin oppilaitosta ja yleensä koko oppilaitosten taustayhteisöjen koulutushenkilöstön verkostoitumista, tämä kuvio muodostuisi hyvin laajaksi. Ammatilliset erikoisoppilaitokset kytkeytyvät nimittäin jo hyvin monin eri tavoin toimintaympäristönsä oppilaitoksiin ja muihin toimintaansa olennaisesti kytkeytyviin toimijoihin. Toiminta on muodoltaan vuorovaikutteista eli erilaisilla oppilaitoksilla ja muilla toimijoilla on myös vuorovaikutusta ammatillisten erikoisoppilaitosten kanssa. Oppilaitosten toiminnan kokonaistuloksellisuuden voidaan katsoa olevan kiinteästi yhteydessä siihen, miten hyvin oppilaitos pystyy rakentamaan näitä vuorovaikutteisia verkkoja yhtäältä oppilaitoksen taustayhteisöön, mutta toisaalta myös ulkoiseen toimintaympäristöönsä.

### 3.7 YRITYSTEN HENKILÖSTÖKOULUTUKSEN JÄRJESTÄMISVASTUU

Koska ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminta on ensisijaisesti yritysten henkilöstökoulutusta, tarkastuksessa on selvitetty yleisesti myös yrityssektorin henkilöstökoulutuksen järjestämisen vastuu- ja linjauksymyksiä, sekä myös tätä koulutusta koskevia selvityksiä, tutkimuksia ja kannanottoja ensisijaisesti suhteessa ammatillisiin erikoisoppilaitoksiin. Tässä esitetään tämän selvityksen johtopäätökset. Kertomuksen liitteissä 4-6 asiaa on käsitelty yksityiskohtaisemmin. Valtion aikuiskoulutusrahoitukseen, johon kytkeytyy myös yrityssektorin rahoitus, liittyy eräitä tietoperustaan liittyviä ongel-

mia, joita käsitellään myös jonkin verran tässä luvussa. Lähemmin asioita on tarkasteltu tämän kertomuksen liitteessä 7.

Yritystasolla koulutuksen merkitys ja tärkeys on korostunut erityisesti siinä, että koulutustoiminnalle on asetettu myös yleisiä säännösperusteisia velvoitteita. Asia on noussut esille myös viime vuosina erityisen korostuneesti tulopoliittisissa sopimuksissa, joihin on sisällytetty myös työntekijöiden osaamisen vahvistamiseen ja kehittämiseen liittyviä kohtia. Peruslinjauksena on ollut se, että yrityssektori vastaa henkilöstökoulutuksensa kustannuksista. Mitään periaatteellista, strategista ja selkeää linjausta työntajien ja valtion vastuusta ja mahdollisesta työnajosta koulutuksen järjestämisessä ja rahoituksessa ei ole 1980 – luvun lopun jälkeen kuitenkaan tehty. Tätä on pidettävä puutteena.

Yritysten henkilöstökoulutusta on pidetty periaatteessa siis toimintana, jonka rahoituksesta itse yritykset vastaavat. Yritysten omat oppilaitokset ovat kuitenkin muodostaneet mainitusta periaatteesta poikkeuksen, koska nämä oppilaitokset ovat saaneet myös valtion tukirahoitusta. Myös muuta elinkeinoelämän koulutusta on eri tavoin rahoituksellisesti myös tuettu muidenkin viranomaisten toimesta. Mainitusta peruslinjauksesta on siten monilta osin poikettu. Koulutusjärjestelmän tarjontaa on toisaalta pyritty strategisesti kehittämään siten, että se tarjoaa myös yritysten henkilöstökoulutuksen hankintaan perusedellytykset.

Kun koulutuksen merkitys elinkeinoelämän kehittämisessä on erityisesti viimeisten vuosien aikana korostunut, koulutuksen vastuu- ja työnjakokysymykset pitäisi nostaa kokonaisuudessaan uudelleen arvioinnin kohteeksi. Arviointi pitäisi kohdentaa poikkihallinnollisesti koko koulutustoiminnan kehittämiskenttään, jossa toimii useita viranomaisia. Näiden vastuulinjausten tuloksena pitäisi pysyä myös määrittelemään ammatillisten erikoisoppilaitosten asema ja vastuu ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaiskentässä.

Viime vuosien aikana on runsaasti valtionhallinnon erilaisissa raporteissa, työryhmäselvityksissä, suunnitelmissa ja selonteoissa (ks. liite 6) käsitelty ammatillista aikuiskoulutusta. Kysymys tämän koulutustoiminnan jatkuvasti kasvavasta merkityksestä ja tärkeydestä on korostunut näissä erilaisissa selvityksissä.

Vaikka selvityksissä ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta juurikaan ole välittömästi käsitelty ammatillisia erikoisoppilaitoksia ja niiden toimintaa, välillisesti nämä selvitykset monelta osin kui-

tenkin sivuavat näiden oppilaitosten järjestämää henkilöstökoulutustoimintaa.

Suomi maailmantaloudessa selvityksen loppuraportissa on vuonna 2005 kuitenkin nimenomaisesti katsottu, että toiminnan kehittämisessä ammatillisten erikoisoppilaitosten sekä valtakunnallisten ammatillisten erikoisoppilaitosten tarjoamat mahdollisuudet tulisi hyödyntää tehokkaasti. Samoin on nostettu esille elinikäiseen oppimiseen liittyvä kysymys siitä, tulisiko ja missä määrin työpaikkakoulutusta tukea. Se, mitä näillä kannanotoilla nimenomaisesti tarkoitetaan, ei selvityksestä käy kuitenkaan tarkemmin ilmi. Erityisesti tämän selvityksen kysymys "missä määrin", on kysymys, jota ei laajemmin ole periaatteellisella tasolla käsitelty 1980 – luvun jälkeen. Kuten edellä kävi jo ilmi, tämä kysymys kaipaisi lähempää tarkastelua jo senkin vuoksi, että ammatillisen aikuiskoulutuksen asema ja merkitys on tuon ajankohdan jälkeen selvästi muuttunut ja korostunut.

Yleensäkin selvitykset ovat olleet varsin yleisluonteisia: niissä todetaan asioiden nykytila ja tehdään sitten joitakin ehdotuksia nykytilan parantamiseksi. Operatiiviselle tasolle ehdotukset eivät ole juurikaan ulottuneet. Tyypillistä selvityksissä on ollut se, että asioita on sinänsä käsitelty hyvin laaja-alaisesti sekä tuotu esille monia ongelmia ja kehittämistarpeita, mutta asioiden vaatimat konkreettiset toimenpiteet mm. rahoitusta koskien ovat jääneet selvityksissä puuttumaan.

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotukset muodostavat kuitenkin tässä selvityskokonaisuudessa poikkeuksen. Nämä ehdotukset, jotka korostuvat myös monissa muissakin asiaan liittyvissä selvityksissä ja suunnitelmissa, ovat johtaneet sitten myös konkreettisiin toimenpiteisiin.

Ammatillista aikuiskoulutusta on näissä erilaisissa selvityksissä tarkasteltu hyvin laaja – alaisesti. Siten ne tarjoaisivat mahdollisuuden kehittää tätä koulutusta laaja-alaisena kokonaisuutena. Kehittämistoiminnan painopiste on kuitenkin ainakin toistaiseksi rajoittunut aikuisten koulutustason kohottamisohjelmaan, jolla pyritään nostamaan puutteellisen peruskoulutuksen omaavan aktiivin aikuisväestön koulutustasoa. Tätä ohjelmaa, joka on rakentunut parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän tekemään ehdotukseen, on sinänsä pidettävä tärkeänä ja merkittävänä, mutta suhteessa siihen ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaiskehittämistarpeeseen, jota

tarkastuksen yhteydessä esille tulleissa selvityksissäkin on korostettu, tämä ohjelma on kuitenkin vielä varsin suppea.

Innovaatio- ja kehittämistoiminta, johon on viime vuosina voimakkaasti rahoituksellisesti panostettu valtion toimesta, kytkeytyy läheisesti myös osaamiseen. Puutteena voidaan pitää sitä, ettei tätä toimintaa koskevissa selvityksissä yleensä ole kytketty ammatillisen osaamisen kehittämiseen, jossa esimerkiksi ammatillisilla erikoisoppilaitoksilla on merkittävä rooli. Toisaalta koulutuksen kehittämistä koskevissa suunnitelmissakaan ei tätä puolta ole erityisemmin käsitelty. Innovaatio- ja kehittämistoiminta sekä osaamisen kehittäminen muodostavat kuitenkin kokonaisuuden, jossa ainoastaan näiden molempien osien yhtäaikaisella hallinnalla voi saavuttaa merkittäviä tuloksia. Ammatillisten erikoisoppilaitosten toimintahan on koulutuksellisesti usein kytkeytynyt juuri taustayhteisön innovaatio- ja kehittämistoimintaan. Oppilaitosten koulutustoiminnan kautta innovaatiot voidaan ottaa tavanomaista nopeammin käyttöön.

#### *Yritysten koulutustoimintaan liittyvän valtion rahoituksen tietopohja*

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat valtionosuusrahoituksen osalta siinä mielessä selkeässä asemassa, että niiden rahoitus ja tämän kytkeytyminen oppilaitoksen taustayhteisöön eli pääsääntöisesti yritykseen on helposti aina selvitettävissä. Esille on nostettu myös yrityssectorille kohdistuvan rahoitustuen suuruus ja oikea mitoitus. Siitä, miten paljon ja missä muodossa yritysten koulutustoimintaan kohdistuu välittömästi – tai laajemmin tarkasteltuna myös välillisesti - valtion rahoitusta ei ole kuitenkaan tarkempaa tietoa. Asia kytkeytyy laajemmin koko aikuiskoulutuksen rahoituskenttään.

Opetusministeriön alainen aikuiskoulutusneuvosto on vuonna 2005 kiinnittänytkin erityistä huomiota tähän tieto-ongelmaan. Neuvosto on muun muassa katsonut, että aikuiskoulutukseen osoitetut määrärahat tulisi selkeästi näkyä nykyistä paremmin valtion talousarviosta, jolloin myös asiaan kytkeytyvä arviointi voisi parantua. Myös eduskunnassa asiaan on kiinnitetty erityistä huomiota.

Ongelma vaatisi ratkaisemista. Aikuiskoulutusneuvoston mainitseman aikuiskoulutuksen kokonaisrahoituksen - jos mukaan lasketaan vielä erilainen välillinenkin rahoitustuki - selvittämisen ja esittämisen ongelmat eivät voi ratketa kuitenkaan ainoastaan opetusministeriön omin toimin. Asiaa pitäisi tarkastella koko valtiovallinnon tasolla. Aikuiskoulutusmäärärahojen kohdentumisesta pitäisi myös



olla aikuiskoulutuksen strategisen suunnittelun tueksi nykyistä tarkempaa tietoa.

Kun tätä kokonaistietoa yrityssectorille kohdistuvasta välittömästä ja myös välillisestä rahoitustiedosta, eikä myös muustakaan aikuiskoulutusvarojen kohdentumistiedosta ole keskitetysti olemassa, ei voida myöskään tarkemmin arvioida tämän rahoituksen määrällistä mitoitusta. Asia kytkeytyy olennaisesti esimerkiksi Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraporttiin (9.11.2004) "Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi", jossa tehtiin seuraava asiaan liittyvä kysymys: "Tämän päivän elinikäistä oppimista korostavassa ympäristössä yksi keskeinen kysymys on, tulisiko ja missä määrin työpaikkakoulutusta tukea". Kun tämän tuen kokonaismäärää ja tarkempaa kohdentumista ei mainittujen tieto-ongelmien vuoksi tiedetä, kysymykseen on vaikea vastata.

Asiassa on kuitenkin tapahtunut jonkin verran kehitystä. Opetusministeriössä on ollut käynnissä hanke, jonka tavoitteena on aikuiskoulutuksen tilastoinnin kokonaisuudistus. Osana tätä uudistusta ilmestyi vuonna 2004 ensimmäinen, melko laaja "Aikuiskoulutuksen vuosikirja" (Opetusministeriön julkaisuja 2004:26), jossa on lähinnä käsitelty yleisesti aikuiskoulutusta sekä lähemmin opetusministeriön sektorin aikuiskoulutusta. Työvoimaministeriön työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta ja yritysten ja julkisyhteisöjen rahoittamasta koulutuksesta vuosikirja antaa kuitenkin varsin vähän tietoja. Muusta aikuiskoulutuksesta (esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston tai muiden kuin kahden mainitun ministeriön mahdollisesta aikuiskoulutuksesta ja niiden rahoituksesta) vuosikirjassa ei ole mitään mainintoja.

---

## 4 KÄYTTÖKUSTANNUSTEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ

---

### 4.1 KÄYTTÖKUSTANNUSTEN VALTIONOSUUSRAHOITUS

Tässä tarkastellaan ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusrahoitusta ja siinä tapahtuneita muutoksia vain 1980 – luvun loppupuolelta lukien. Oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusrahoituksen kokonaiskehitystä on varsin vaikea seurata tarkasti pitkällä ajanjaksolla, koska oppilaitosryhmässä on tapahtunut vuosien aikana erilaisia rakenteellisia muutoksia: oppilaitosten määrä on ajoittain kasvanut ja vähentynyt, uusia oppilaitoksia on sisällytetty tähän rahoitusjärjestelmään, osa oppilaitoksista on siirretty toiseen rahoitusjärjestelmään, perustamiskustannuksia varten oppilaitoksilla on ollut aiempina vuosina oma valtionosuusjärjestelmä jne.

Tähän lukuun sisältyy suppea katsaus myös oppilaitosten kustannuksista ja kustannusrakenteesta. Luvun lopussa käsitellään valtion aikuiskoulutuksen tukirahoituksen yleisiä tietopohjaan liittyviä ongelmia, jotka osittain kytkeytyvät myös yritysten koulutustoimintaan.

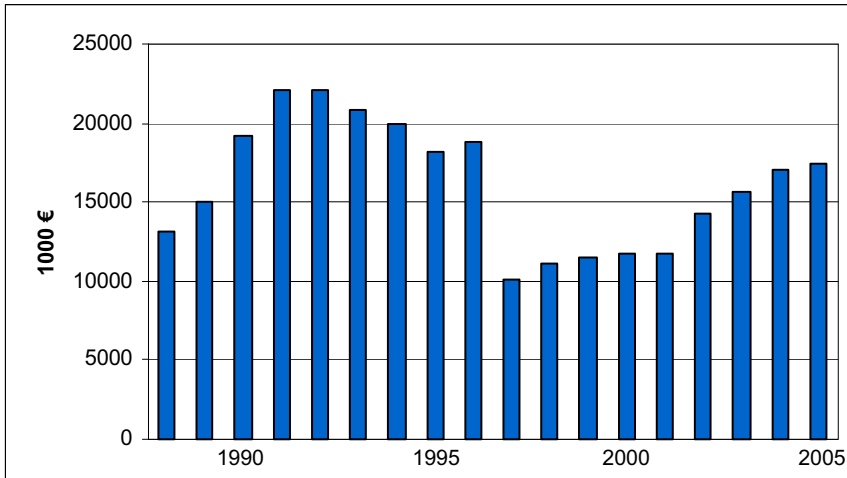
#### 4.1.1 Rahoituksen kehitys 1988 - 2005

Seuraavassa kuviossa näkyy oppilaitosten käyttökustannusten valtionavustus- ja valtionosuusrahoitus vuosina 1988–2005 tuhansina euroina<sup>83</sup>. Eräille ammatillisille erikoisoppilaitoksille on myönnetty

---

<sup>83</sup> Vuonna 1994 siirryttiin nykyiseen valtionosuusjärjestelmään. Tätä ennen valtionavustusta myönnettiin oppilaitoksille määrättyihin käyttökustannusmenoihin. Tässä esitetyt luvut – luvut ovat nimellisiä eli rahanarvon muutoksia ei ole otettu huomioon näissä luvuissa - perustuvat vuotta 2005 lukuun ottamatta valtion tilinpäätöksissä olleisiin tietoihin (markkamääräiset luvut on muutettu tässä euromääräisiksi). Ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusmääräraha on ollut valtion talousarviossa vuodesta 1993 lukien momentilla 29.69.51; tätä ennen määräraha oli momentilla 29.69.50.

myös muita ylimääräisiä avustuksia, joita varten valtion talousarviossa oli oma momentti<sup>84</sup>. Nämä ylimääräiset avustukset eivät sisälly näihin lukuihin. Vuosina 1989 – 1992 nämä avustukset olivat yhteensä 38 miljoonaa markkaa. Vuonna 1993 näitä avustuksia ei enää myönnetty.



*Kuvio 6. Ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionavustus- ja valtionosuusperusrahoituksen kehitys vuosina 1988 – 2005, nimellisarvot.*

Vuonna 1988 määrärahan käyttö oli nimellisarvoltaan 13,1 miljoonaa euroa. Muutaman seuraavan vuoden aikana määräraha edelleen kasvoi huomattavasti ja oli suurimmillaan vuonna 1991 22,15 miljoonaa euroa. Jos tähän summaan lisätään eräille oppilaitoksille samana vuonna myönnettyt ylimääräiset avustukset (8,1 mmk), päädytään loppusummaan 23,51 miljoonaa euroa. Kun tähän summaan lisätään vielä ammatillisten erikoisoppilaitosten perustamiskustannusavustuksia varten osoitettu siirtomääräraha (9 mmk), päädytään ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionrahoituksessa vuonna

<sup>84</sup> Erikoisoppilaitoksia varten on valtion talousarviossa 1990 – luvun alkuun asti ollut myös korkotukimääräraha oppilaitosten rakentamiseen. Tämä määräraha oli ollut hyvin pieni eli yleensä vuosittain vain 10 000 markkaan tai jopa tätä pienempi summa.

1991 loppusummaan 25,02 miljoonaa euroa. Koska oppilaitosryhmän rakenteessa on tapahtunut olennaisia muutoksia, tätä vuoden 1991 lukua ei kuitenkaan voi täysin verrata esimerkiksi vuoden 2005 vastaavaan lukuun. Ainakin jonkin verran tämä vuoden 1991 luku on kuitenkin vuoden 2005 vastaavaa lukua suurempi.

Nykyarvossa laskettuna mainittu 25,02 miljoonaa euroa on lähes 31 miljoonaa euroa. Kun tästä summasta vähennetään niiden oppilaitosten rahoitusosuus (nykyarvossaan n. 9 miljoonaa euroa), jotka vuoden 1997 alusta siirtyivät toiseen rahoitusjärjestelmään, niin tällöin päädytään yli 20 miljoonaan euroon. Jos tästä summasta vähennetään vielä perustamiskustannusten vuoden 1991 valtionavustukset, jota määrärahaa opistoilla ei enää ole, eli 9 mmk – nykyarvossaan n. 1,85 miljoonaa euroa – päädytään tällöin hieman yli 18 miljoonaan euroon eli hieman suurempaan summaan, kuin nykyisin tämä määräraha on valtion talousarviossa.

Kuvion mukaan vuonna 1993, jolloin oltiin taloudellisen laman pahimmassa vaiheessa, oppilaitosten valtionrahoitus oli edelleen vielä varsin korkea: valtionosuus ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannuksiin oli 20,8 miljoonaa euroa.

Vuonna 1997 tämä luku saavutti alimman arvonsa eli oli 10,1 miljoonaa euroa. Vuonna 2002 tämä luku oli taas kasvanut 14,3 miljoonaan euroon. Vuonna 2005 valtion talousarviossa oli tähän tarkoitukseen osoitettu 17,425 miljoonaa euroa. Nämä luvut viittaavat siihen, että ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusrahoitus olisi tänä aikana huomattavasti muuttunut. Näin ei kuitenkaan ole ollut, sillä nämä muutokset selittyvät pääasiassa neljällä eri tekijällä.

Ensinnäkin vuonna 1997 kahdeksan ammatillista erikoisoppilaitosta – valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset - siirrettiin käyttökustannusrahoituksensa osalta rahoitettavaksi samasta määrärahasta, josta rahoitettiin ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia (valtionavustus ja – korvausta ammatillisille aikuiskoulutuskeskuksille, mom. 29.69.32). Samalla siirrettiin osa näiden oppilaitosten vaatimasta rahoituksesta myös ammatillisen aikuiskoulutusmäärärahaan (mom. 29.69.33). Tämä muutos merkitsi sitä, että ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusvaltionosuusmäärärahasta vähennettiin tämän siirron seurauksena 36,7 miljoonaa markkaa siirtona

mainittuun aikuiskoulutuskeskusten rahoitusjärjestelmään<sup>85</sup> sekä 10, 5 miljoonaa markkaa ammatillisen aikuiskoulutusmäärärahaan lisäyksenä. Yhteensä näitä varoja siirrettiin siis näitä kahdeksaa oppilaitosta varten 47,2 miljoonaa markkaa eli 7,94 miljoonaa euroa<sup>86</sup>. Mikäli tätä siirtoa ei olisi tehty ja nämä siirrettävät osuudet olisivat edelleen jääneet ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmään, määräraha olisi jokseenkin pysynyt samana kuin vuonna 1996. Jos asiaa verrataan kuitenkin rahoituskansallisesti vuoteen 1991, jolloin käyttökustannusten valtionosuus oli rahoituskansallisesti suurin, määräraha tähän nähden väheni n. 3, 3 miljoonaa euroa.

Toiseksi vuonna 2002 perustettiin Suomen Ilmailuopisto Porisiin<sup>87</sup>. Tämän uuden ammattilentäjiä kouluttavan ammatillisen erikoisoppilaitoksen ensimmäisen toimintavuoden käyttökustannuksia vastaavan kustannusten lisäyksenä tehtiin valtion talousarvioon ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusmäärärahaan 1,009 miljoonan euron lisäys.

Kolmanneksi vuonna 2002 siirrettiin Ilmailulaitoksen ammattikoulutusmäärärahaa momentilta 31.60.42 (Valtionavustus koulutuksesta) 1,364 miljoonaa euroa ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusmäärärahaan. Määrärahan siirto oli perustunut siihen, että Ilmailulaitokseen perustettiin ammatillinen erikoisoppilaitos (Avia College), jonka toimintaa alettiin nyt rahoittaa tästä rahoitusjärjestelmästä<sup>88</sup>. Yhteensä tätä lisäystä ja siirtoa oli

---

<sup>85</sup> *Valtion talousarvion momentti 29.69.32, valtionavustus ja – korvaus ammatillisille aikuiskoulutuskeskuksille.*

<sup>86</sup> *Valtion rahoituksen osalta nämä oppilaitokset olivat muihin ammatillisiin erikoisoppilaitoksiin verrattuna hyvin suuria.*

<sup>87</sup> *Tämä oppilaitos toimii osakeyhtiömuodossa. Porin kaupunki omistaa yhtiön osakkeista 1 %. Loput osakkeista omistavat tasasuuruisin osuuksin Suomen valtio ja Finnair Oy. Oppilaitos on siten muista oppilaitoksista poiketen valtionosakkuusyhtiö.*

<sup>88</sup> *Lainsäädäntöön tehtiin tämän muutoksen edellyttämät lisäykset: valtion liikelaitoksille annettiin myös mahdollisuus perustaa ammatillinen erikoisoppilaitos. Tätä mahdollisuutta ei aiemmin ollut. Hallituksen ko. lakiesityksen perusteluissa (HE 132/2001) oli mainittu, että valtion liikelaitos valtiosta, kunnista, kuntayhtymistä ja yksityisistä koulutuksen järjestäjistä poiketen ei voi toimijakoulutuksen järjestäjänä ja saada järjestämäänsä koulutukseen valtion rahoitusta. Tarve hyväksyä myös valtion liikelaitos koulutuksen järjestäjäksi oli tullut näiden perusteluiden mukaan ajankohtaiseksi organisoitaessa Ilmailulaitoksen toimesta järjestettävä ilmailualan koulutus osaksi opetustoimen hallin-*

siten 2,373 miljoonaa euroa vuonna 2002. Ilman näitä muutoksia ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitus olisi pysynyt valtion talousarviossa suurin piirtein samalla tasolla, jossa se oli ollut vuonna 2001.

Valtionosuusrahoituksen kasvun neljäntenä tekijänä on se, että vuoden 2003 valtion talousarviossa lisättiin ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuutta käyttökustannuksiin vielä 1,177 miljoonaa euroa ammattilentäjiä kouluttavan ammatillisen erikoisoppilaitoksen toisen toimintavuoden käyttökustannuksiin. Ilman tätä lisäystä tämä ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitus olisi pysynyt taas jokseenkin samana, kuin vuonna 2002. Vielä vuonna 2004 valtion talousarviossa osoitettiin mainitun oppilaitoksen kolmannenkin toimintavuoden käyttökustannuksia vastaavana kustannusten lisäyksenä 1,098 miljoonaa euroa. Ilman tätä lisäystä tämä määräraha olisi edelleen ollut suuruusluokaltaan suurin piirtein sama, kuin vuonna 2003. Vuoden 2005 talousarviossa lisämäärärahaa ei enää osoitettu mainitulle oppilaitokselle.

Valtion vuoden 2006 talousarvioesityksessä ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusmäärärahaksi on esitetty 18,169 miljoonaa euroa. Edellisenä vuonna tämä määräraha oli ollut 17,425 miljoonaa euroa. Määrärahan lisäys perustuu ensinnäkin siihen, että valtionosuuden perusteena oleviin yksikköhintoihin on tehty 2,4 prosentin suuruinen kustannustason tarkistus eli yhteensä 519 000 euroa. Lisäksi mitoituksessa on otettu lisäyksenä huomioon 225 000 euroa luvun 31.50 (Ilmailuhallinto) perusteluihin viitaten. Asia kytkeytyy arvioon siitä, että ammatillisena erikoisoppilaitoksena toimivan Suomen Ilmailuopiston lentoasemapalvelujen arvioidaan nousevan, minkä johdosta valtionavustuksen määrärahaa lisätään juuri tällä summalla. Määrärahan lisäys kohdistuu siis vain Suomen Ilmailuopistoon.

Valtionosuuteen oikeuttavia laskennallisia tunteja on vuonna 2006 talousarvioesityksen mukaan enintään 360 765 (vuonna 2005

---

*nonalalla järjestettävää ammatillista koulutusta. Ilmailulaitoksen ja VR –yhtymän ammatillisen koulutuksen järjestämistä ja rahoitusta oli tätä aiemmin varsin perusteellisesti käsitelty liikenneministeriön työryhmässä (Ilmailulaitoksen ja VR –yhtymän ammatillisen koulutuksen järjestäminen ja rahoitus). Tässä yhteydessä oli päädytty myös siihen tulokseen, että VR –yhtymän ammatillista koulutusta varten tulisi myös perustaa ammatillinen erikoisoppilaitos. Tämä ehdotus ei kuitenkaan ole toteutunut.*

358 741). Valtionosuuden perusteena käytettävä yksikköhinta on 50 euroa opetustuntia kohden (vuonna 2005 49 euroa).

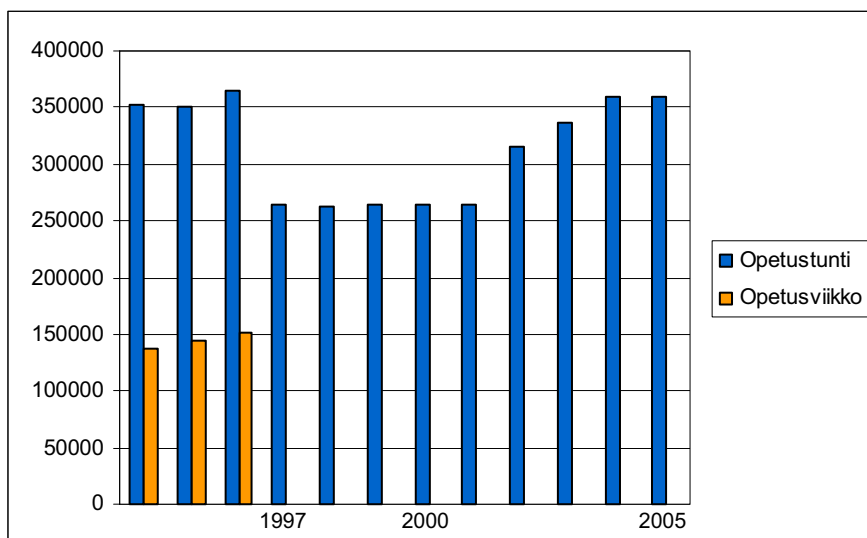
#### 4.1.2 Valtion talousarvio toiminnan volyymin ohjaajana

Vuoteen 1994 asti myönnettiin oppilaitoksille valtion talousarviossa menopohjaisesti valtionavustuksia määrättyihin opistojen käyttökustannuksiin. Vuonna 1994 siirryttiin nykyisin käytössä olevaan valtionosuusjärjestelmään. Talousarviossa on aina vuosittain rajattu valtionosuuteen oikeuttavien laskennallisten tuntien kokonaismäärä suhteessa käytettävänä olevaan määrärahaan. Esimerkiksi vuoden 2005 talousarviossa näiden tuntien kokonaismäärä oli enintään 358 741. Ao. momentin selvitysosassa oli mainittu, että käytettävä yksikköhinta on 49 euroa opetustuntia kohden. Tällä luvulla tarkoitetaan keskimääräistä opetustunnin yksikköhintaa. Yksikköhinnat oppilaitosryhmittäin eroavat runsaastikin toisistaan. Opetustunnilla tarkoitetaan opetusryhmälle annettua opetustuntia. Kun opetustuntien kokonaismäärä kerrotaan yksikköhinnalla, saadaan suurin piirtein se summa<sup>89</sup>, joka talousarviossa on myönnetty oppilaitosten käyttökustannuksiin valtionosuutena.

Seuraavassa kuviosta käyvät ilmi oppilaitoksille valtion talousarviossa vuosittain määriteltyjen laskennallisten opetustuntien kokonaismäärät vuosina 1994 – 2005. Vuosina 1994 – 1996 oli valtionosuuden myöntämisperusteena käytössä opetustuntien lisäksi myös laskennallinen opintoviikko.

---

<sup>89</sup> Kun yksikköhinta ilmoitetaan euron tarkkuudella ja tämä summa vähäiseltä osin poikkeaa keskimääräisestä laskennallisesti yksikköhinnasta, loppusumma ei täysin täsmää valtion talousarvion ao. määrärahan summan kanssa. Esimerkiksi vuoden 2005 osalta  $358\,741 \times 49$  (opetustunnit  $\times$  yksikköhinta) on 17 578 309 euroa, kun määräraha oli tällöin 17 425 000 euroa.

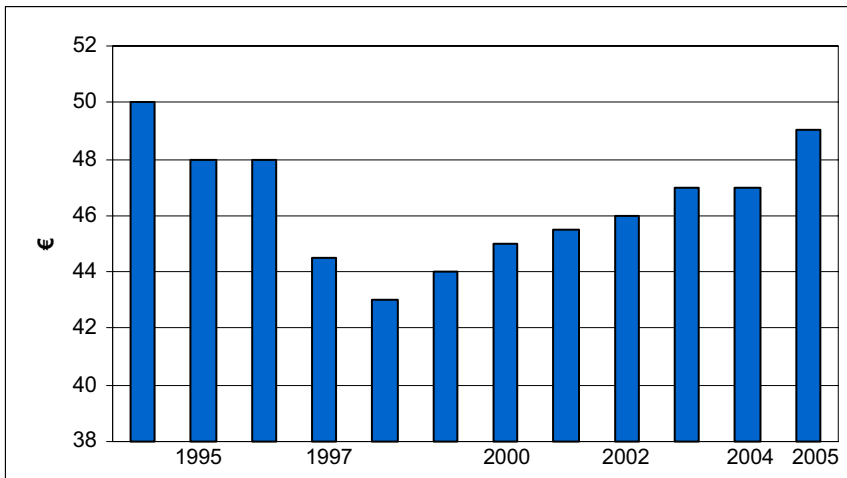


*Kuvio 7. Ammatillisten erikoisoppilaitosten opetustunti- ja opetusviikkokehitys valtion talousarviossa vuosina 1994–2005.*

Opetustuntien määrä seuraa varsin läheisesti oppilaitosten käyttökustannusrahoitusta ja niissä tapahtuneita muutoksia (ks. edellinen kuvio 7). Vuonna 1997 tapahtui opetustunneissa olennainen kokonaisvähennys, kun kahdeksan oppilaitosta siirtyi tästä rahoitusjärjestelmästä pois. Valtion talousarvion opetustuntimäärät eivät kuitenkaan välttämättä kata näiden ammatillisten erikoisoppilaitosten kokonaistuntimäärää. Oppilaitosryhmällä – ja yksittäisellä oppilaitoksella voi olla huomattavasti tätä enemmän opetustunteja, mutta valtionosuutta oppilaitosryhmä saa vain talousarviossa osoitetun määrärahan verran. Muu opetustoiminta jää oppilaitoksen ylläpitäjän itsensä kustannettavaksi, ellei oppilaitos saa tähän toimintaan muuta tukea. Osa oppilaitoksista toimii kuitenkin siten, että valtionosuus kattaa koko oppilaitoksen opetustunnit. Toisaalta oppilaitosten ylläpitäjien kaikkea koulutusta ei välttämättä kohdisteta oppilaitoksiin. Oppilaitokset eroavat jossakin määrin näiltä osin toisistaan.

Seuraavaan kuvioon on koottu valtion talousarvioissa mainitut ammatillisten erikoisoppilaitosten keskimääräiset valtionosuudet opetustuntia kohden vuosilta 1994 – 2005. Luvut esitetään nimelisarvoisina.

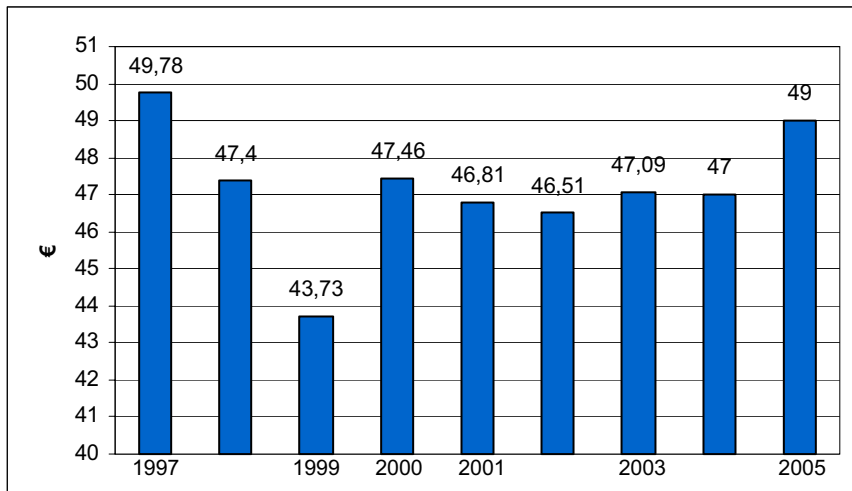




*Kuvio 8. Ammatillisten erikoisoppilaitosten keskimääräiset käyttökustannusten valtionosuudet opetustuntia kohden vuosina 1994–2005.*

Nimellisarvoltaan vuoden 1994 yksikköhinta 50 euroa oli suurempi kuin vuoden 2005 vastaava hinta 49 euroa. Nykyarvoltaan tämä vuoden 1994 yksikköhinta on lähes 58 euroa. Vuonna 1998 tämä hinta oli alimmillaan eli nimellisarvoltaan 43 euroa; nykyarvoltaan tämä euromäärä on hieman yli 47 euroa. Tästä määrästä tämä luku on noussut vuoden 2005 lukuun 49 euroon. Verrattuna tämän kuvion alkuvuosiin, yksikköhinta on reaalisesti pudonnut seuraavina vuosina. Viime vuosina yksikköhinta on kehittynyt lähinnä yleisen kustannustason muutosten verran.

Seuraavassa kuviossa näkyy oppilaitosten valtionosuusyksikköhintojen reaalikehitys vuosina 1997 – 2005 valtion talousarviossa olleiden yksikköhintojen perusteella laskettuna. Lähtökohdaksi on otettu vuosi 1997, jolloin nykyiset valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset jäivät pois tästä ryhmästä.

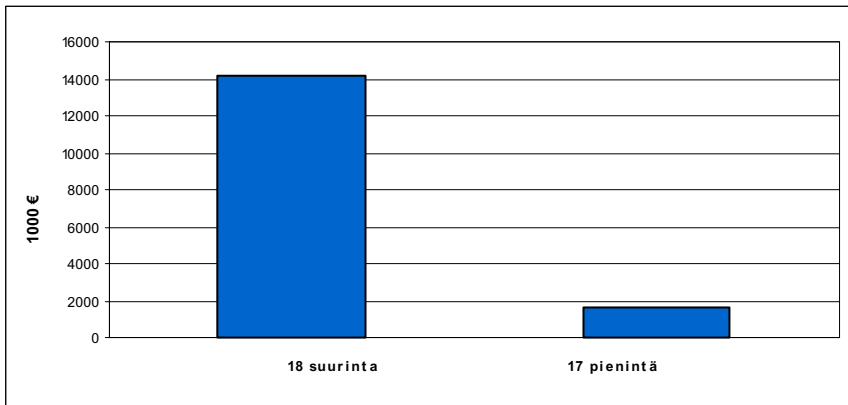


*Kuvio 9. Ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusyksikköhintojen reaalikehitys vuosina 1997 – 2005.*

Vuonna 1997 yksikköhinta oli reaaliarvoltaan suurempi kuin vuoden 2005 vastaava hinta. Alimmillaan hinta oli vuonna 1999.

Oppilaitosta kohden käyttökustannusten valtionosuudet eroavat kokonaissuuruudeltaan hyvin huomattavasti<sup>90</sup>. Tätä eroa kuvaa seuraava kuvio, jossa oppilaitokset on jaoteltu kahteen eri ryhmään. Toiseen ryhmään kuuluu 18 eniten valtionosuutta saanutta oppilaitosta ja toiseen ryhmään 17 loput.

<sup>90</sup> Tarkastuskertomuksen liitteenä 8 on oppilaitoskohtaisia volyymi- ja rahoitustietoja vuodelta 2005.



*Kuvio 10. Ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionosuuksien kokonaismäärän jakautuminen kahteen oppilaitosryhmään vuonna 2005.*

Kahdeksantoista oppilaitosta oli saanut käyttökustannusten valtionosuuksien kokonaismäärästä (15,776 miljoonaa euroa) noin 90 prosenttia (14,148 miljoonaa euroa). Keskimäärin valtionosuus tähän ryhmään kuuluvilla oppilaitoksilla oli 786 000 euroa, kun se toiseen ryhmään kuuluvilla oppilaitoksilla oli 96 000 euroa.

Suomen Ilmailuopiston osuus oli lähes 40 prosenttia (6,046 miljoonaa euroa) valtionosuuksien kokonaismäärästä. Yhdessä ilmailualan muiden oppilaitosten (Avia-College ja Finnairin teollisuusoppilaitos) kanssa ilmailualan valtionosuudet kattoivat kokonaissummasta 52 prosenttia.

Opetushallituksen keräämien tietojen perusteella oppilaitosten käyttökustannusvaltionosuus (15,885 miljoonaa euroa) on vuonna 2004 kattanut oppilaitosryhmän valtionosuustoiminnan käyttökustannuksista noin 30 %. Tämä valtionosuustoiminta kattaa kuitenkin vain osan oppilaitosten kokonaistoiminnasta. Opetushallituksen keräämien tietojen perusteella oppilaitosten toiminnan kokonaiskustannusvolyymi on ollut vuonna 2004 yli 100 miljoonaa euroa. Rahoituksen perusteella tarkasteltuna – asia koskee myös koulutukseen osallistuneiden määrää - oppilaitosryhmää voidaan pitää merkittävänä aikuiskoulutusoppilaitosryhmänä.

### 4.1.3 Oppilaitosten kustannuksista ja niiden jakautumista

Opetushallitus kerää vuosittain tiedot oppilaitoskohtaisesti oppilaitosten kustannuksista ja niiden kehityksestä. Nämä tiedot, joihin tietoihin sisältyy myös tunnuslukukutietoja, kootaan yhteen myös koko oppilaitosryhmän tasolla. Näiden tietojen perusteella voi arvioida myös yksittäisen oppilaitoksen ja koko oppilaitosryhmän osalta sen, miten paljon tämä oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuuskoulutus kattaa koko oppilaitoksen toiminnasta. Tietojen perusteella voi arvioida myös sen, miten suuren osan tämä valtionosuus kattaa valtionosuuskoulutuksen kokonaiskustannuksista.

Opetusministeriön vuoden 2004 lopullisen raportoinnin mukaan oppilaitokset ovat ilmoittaneet valtionosuustoiminnan kustannuksikseen vuonna 2004 yhteensä 61,5 miljoonaa euroa, kun edellisenä vuonna nämä kustannukset olivat 53,8 miljoonaa euroa. Tämän mukaan kustannusten kasvu olisi ollut 14,3 prosenttia. Kun oppilaitosten valtionosuus käyttökustannuksiin oli vuonna 2004 valtion tilinpäätöksen mukaan 15,885 miljoonaa euroa<sup>91</sup>, valtionosuus kattoi näistä kustannuksista noin 30 %. Oppilaitosten väliset erot ovat kuitenkin huomattavia, sillä muutamien oppilaitosten osalta valtionosuus on kattanut kokonaan kokonaiskustannukset, kun taas muutamien oppilaitosten osalta tämä valtionosuus on kattanut tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan vain 6 – 10 prosenttia kokonaiskustannuksista. Loput kustannuksista kattavat pääsääntöisesti oppilaitosten ylläpitäjät<sup>92</sup>. Keskimäärin oppilaitosta kohden kustannukset olivat noin 1,5 miljoonaa euroa.

Opetuksen kustannukset muodostivat kustannuksista valtaosan eli 78 %. Hallinnon ja muiden sisäisten toimintojen osuus oli kustannuksista 13 % ja kiinteistöjen ylläpidon 8 %. Kun opetus- ja ohjaustunteja oli vuonna 2004 yhteensä 377 348, opetustunnin kustan-

---

<sup>91</sup> *Valtion talousarvion ko. arviomäärärahaa jäi vuonna 2004 käyttämättä 1.76 miljoonaa euroa.*

<sup>92</sup> *Suomen Ilmailuopisto muodostaa tässä kuitenkin poikkeuksen, koska opiskelijat joutuvat siellä maksamaan myös opiskelumaksuja. Lentäjäkoulutuksen toteuttaminen eroaa tältä osin – kuten se eroaa tosin muiltakin osin – ammatillisen koulutuksen toteuttamisesta. Osakeyhtiönä toimiva Ilmailuopisto poikkeaa muista oppilaitoksista myös siinä, ettei sillä ole nimenomaista taustayhteisöä, jonka tarpeita se ensisijaisesti ja välittömästi palvelisi. Koulutukseen hakeutuminen on siten avointa.*

nukset olivat keskimäärin 163 euroa. Kun keskimääräinen opetus-tunnin hinta oli vuonna 2004 42 euroa (15 885: 377 348), kattoi valtionosuus tästä hinnasta keskimäärin 26 %.

Oppilaitoksilla oli tiloja yhteensä vuonna 2004 tämän mukaan 66.694 neliometriä, joista noin kolmasosa oli vuokrattuja. Keskimäärin oppilaitosta kohden tiloja oli 1852 neliometriä.

Raporteissa on myös tietoja opetuksen tuloista (saadut maksut, josta muut tulot). Opetushallituksen raportoinnissa edellytetään myös koulutuksen osalta tietoja valtionosuuden piiriin kuulumattomista suoritteista, kustannuksista ja tuloista, ja näitä koskevia tietoja oppilaitokset antavat myös vuosittain opetushallitukselle. Se, mitä tarkoitusta varten näitä edellä mainittuja tietoja kerätään, ei ole tarkastuksessa käynyt tarkemmin selville. Tietojen pohjalta voidaan kuitenkin tehdä ainakin jonkinlainen arvio siitä, mitä muuta mahdollista koulutusta oppilaitosten tasolla tapahtuu. Tosin tämän tyyppisen koulutuksen järjestäminen perustuu aina oppilaitoksen taustayhteisön omiin linjauksiin. Sehän voi järjestää koulutusta myös esimerkiksi taustayhteisön omassa piirissä.

Vuonna 2004 valtionosuuden piiriin kuulumattomien kustannusten kokonaismäärä oli 46,3 miljoonaa euroa; vuoteen 2003 verrattuna luku oli suurin piirtein sama. Näistä kustannuksista oppilaitosten maksullisen palvelutoiminnan kustannukset ovat noin 9 %<sup>93</sup>. Oppilaitokset voivat tietenkin halutessaan, mikäli taustayhteisö tämän hyväksyy, myös myydä koulutuspalveluitaan yhteisön ulkopuolelle.

Kun 46,3 miljoonaa euroa lisätään edellä mainittuun valtionosuuspiiriin kuuluvan koulutuksen lukuun 61,5 miljoonaa euroa, saadaan yhteissummaksi 107,8 miljoonaa euroa. Valtionosuuden piiriin kuuluvan ammatillisen lisäkoulutuksen kustannukset muodostavat tästä kokonaissummasta 57 %. Näin ollen kustannusten perusteella tarkasteltuna lähes puolet oppilaitosten toiminnasta on jotakin muuta koulutusta kuin käyttökustannusten valtionosuuskoulutuksen piiriin kuuluvaa koulutusta. Keskimääräiset kustannukset oppilaitosta kohden olisivat vuonna 2004 olleet tämän mukaan siis noin 3 miljoonaa euroa.

---

<sup>93</sup> *Maksullisen palvelutoiminnan opetus- ja ohjaustuntien määrä oli vuonna 2004 52 885 eli noin 14 % valtionosuuden piiriin kuuluvien tuntien kokonaismäärästä.*

Oppilaitosten ylläpitäjät järjestävät toisaalta usein myös oman organisaationsa puitteissa sellaista koulutusta, joka voitaisiin myös toteuttaa näiden oppilaitostenkin kautta ja niiden toimesta.

#### **4.1.4 Johtopäätöksiä**

Vuonna 1994 toteutunut lainmuutos, joka muokkasi ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionapujärjestelmän täysin uuteen muotoon, ei muuttanut oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusrahoituksen kokonaismäärää. Se muutos oppilaitosten rahoituksessa kuitenkin tällöin tapahtui, että valtion talousarviossa vielä vuonna 1993 ollut valtionavustusmääräraha - luonteeltaan siirtomääräraha - ammatillisten erikoisoppilaitosten perustamiskustannuksiin katosi kokonaan valtion talousarviosta. Yhdeksänkymmentä luvulla tämä määräraha oli vaihdellut 9 – 10.2 miljoonan markan välillä. Tämän ajanjakson jälkeen ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat hyvin harvoin – viime vuosina eivät juuri lainkaan – saaneet perustamiskustannuksiinsa valtionavustusta.

Kun kaikki vuoden 1996 jälkeiset määrärahavähennykset ja lisäykset otetaan laskelmissa huomioon, niin päädytään siihen johtopäätökseen, että vuosina 1991 – 1992 näiden oppilaitosten valtionosuusrahoitus käyttökustannuksiin oli valtion talousarviossa suurimmillaan.

Kun kehitystä tarkastellaan tämän jälkeen, niin yleisenä johtopäätöksenä on se, ettei näiden ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusrahoitus ole juurikaan muuttunut. Tästä ei voi kuitenkaan tehdä vielä sitä johtopäätöstä, etteivätkö oppilaitokset tänä ajanjaksona ole voineet saada toimintaansa myös muuta julkista avustusrahaa. Erityisesti tämän tarkastelujakson loppupuolella näitä mahdollisuuksia (esimerkiksi juuri EU-rahoituksen kautta) on tullut entistä enemmän. Jos oppilaitoksia tarkastelee kuitenkin kokonaisuutena, niin tämä mahdollinen lisärahoitus ei kuitenkaan ole voinut olla kovin merkittävää.

Kun tarkastellaan valtion talousarviossa lukua 29.69 ("Aikuis-koulutus"; vuodesta 2000 lukien "Ammatillinen lisäkoulutus ja vapaa sivistystyö"), johon lukuun on sisältynyt myös ammatillisten erikoisoppilaitosten määrärahat, nämä määrärahat ovat verrattaessa vuosia 1993 ja 2005 pysyneet jokseenkin samansuuruisina. 1990 – luvun lama ei juuri vaikuttanut näihin määrärahoihin niitä vähentävästi. Lama vaikutti kuitenkin yleisesti kaikkien muiden koulutus-

teiden menoja vähentävästi. Laman jälkeen nämä menot sitten taas voimakkaasti lähtivät kasvuun. Tätä yleistä koulutusmenojen muutosta ei siis ammatillisen erikoisoppilaitosten rahoituksessa kuitenkaan ole ollut havaittavissa. Erityisesti viime vuosina on kiinnitetty poikkeuksellisen suurta huomiota työntekijöiden ammatillisen lisäkoulutuksen lisäämistarpeeseen ja yleensäkin työntekijöiden osamisen merkitykseen strategisena menestystekijänä. Nämä seikat eivät tämän oppilaitosryhmän osalta ole näkyneet valtion rahoituksen lisäyksenä. Voi olettaa, että koulutuksen lisärahoitus on perustunut ylläpitäjien omarahoitusosuuden kasvuun.

Tarkasteltaessa oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusrahoituksen, opetustuntimäärien ja yksikköhintojen kehitystä vuosien 1994 ja 2005 välisenä aikana, erityisiä muutoksia ei ole tapahtunut. Näiltä osin järjestelmä on jo varsin pitkän aikaa ollut melko vakaa. Nekin muutokset, jotka ovat tapahtuneet ovat lähinnä kytkeytyneet oppilaitosrakenteessa tapahtuviin merkittäviin muutoksiin: osa oppilaitoksista on siirtynyt järjestelmästä pois, muutamia uusia oppilaitoksia on tullut järjestelmän piiriin.

Valtion talousarviossa käyttökustannuksiin osoitetun valtionosuusmäärärahan suuruus ohjaa olennaisesti oppilaitoksille jaettavien opetustuntien määrää ja yksikköhintojen suuruutta. Määrärahan pysyessä vuosittain suurin piirtein samana, voidaan talousarviossa nostaa oppilaitoksille jaettavien opetustuntien määrää, mutta tällöin yksikköhintoja olisi vastaavasti alennettava. Toisaalta yksikköhintoja voidaan tässä tilanteessa myös korottaa, mutta opetustuntien kokonaismäärää on tässä tilanteessa samalla kuitenkin vähennettävä. Opetustunnit kattavat kuitenkin vain osan oppilaitoksen käyttökustannusten valtionosuuteen kuuluvista opetus- ja ohjaustunneista. Tuntimääriin oppilaitokset voisivat jopa nykyistä enemmän sisällyttää järjestelmään laskettaviksi kuuluvia opetus- ja ohjaustuntejaan. Järjestelmään eivät välittömästi vaikuta myöskään oppilaitosten käyttökustannusten muutokset, vaikka järjestelmässä näitä kustannustietoja oppilaitoksilta kerätään vuosittain. Valtionosuusjärjestelmä poikkeaa siten rakenteeltaan useista muista valtionosuusjärjestelmistä.

Vaikka oppilaitosten rahoitusjärjestelmä kattaa nykyisin 36 eri oppilaitosta, järjestelmä on hyvin keskittynyt: ilmailualan kolme oppilaitosta kattavat tästä valtionosuusrahoituksesta nimittäin jo yksinään hieman yli puolet. Jollei tähän kiinnitetä erityistä huomiota, oppilaitosrahoituksesta voi keskimäärätietojen perusteella saada hy-

vinkin harhaisen kuvan. Oppilaitosryhmää voisi perustellusti siten tarkastella myös kahtena erillisenä osana: toiseen osaan kuuluisivat ilmailualan oppilaitokset ja toiseen osaan muut oppilaitokset.

Opetushallituksen keräämien tietojen perusteella oppilaitosten käyttökustannusvaltionosuus (15,885 miljoonaa euroa) on vuonna 2004 kattanut tämän oppilaitosryhmän valtionosuustoiminnan käyttökustannuksista noin 30 %. Tämä valtionosuustoiminta kattaa kuitenkin vain osan oppilaitosten kokonaistoiminnasta. Opetushallituksen keräämien tietojen perusteella oppilaitosten toiminnan kokonaiskustannusvolyyymi on ollut vuonna 2004 yli 100 miljoonaa euroa. Rahoituksen perusteella tarkasteltuna oppilaitosryhmää voidaan pitää merkittävänä ammatillisten aikuiskoulutuksen tuottajana.

Opetushallituksen oppilaitoksista keräämät tiedot sisältävät yleisesti tarkasteltuna sinänsä mielenkiintoista tietoa. Tämän tiedon merkitys kasvaisi, mikäli tätä tietoa koottaisiin nykyistä paremmin yhteen. Nykyisessä muodossaan näillä tiedoilla on kuitenkin varsin vähän yleistettävyyttä ja käyttöarvoa. Kun kustannustiedot eivät toisaalta myöskään vaikuta oppilaitosten yksikköhintoihin, näiden tietojen kerääminen tässä muodossa ja laajuudessa näyttäytyy suorastaan turhana ja tarpeetonta työtä aiheuttavana toimintana.

Toinen ongelma, joka tarkastuksessa tuli selvästi myös esille (ks. luku 4.2.) liittyy näiden tietojen oikeellisuuteen. Oppilaitoksilla on nimittäin jossakin määrin toisistaan poikkeavia käytäntöjä kustannusten rekisteröinnissä ja ilmoittamisessa. Näiden seikkojen vuoksi oppilaitoskohtaisia tietoja ei juuri voi luotettavasti verrata toisiinsa. Kun kustannustiedot eivät kuitenkaan vaikuta oppilaitosten yksikköhintoihin, tällä vertailulla ei sinänsä erityistä käyttötarkoitusta ilmeisesti kuitenkaan olekaan.

Kustannusten rekisteröinti-, seuranta- ja ilmoittamisen menettelyt kaipaivatkin kokonaisuudessaan uudelleenarviointia. Järjestelmä tulisi rakentaa sellaiseksi, että oppilaitoksista voitaisiin saada kustannusten, tulojen ja suoritteiden osalta luotettava ja helposti luettava yhteenvetoraportti. Nykyinen raportointi ei tätä edellytystä täytä.

## 4.2 HALLINNOINTI JA ULKOINEN OHJAUS

Kun ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusjärjestelmää vertaa moniin muihin vastaaviin järjestelmiin opetustoimessa, tätä järjestelmää voidaan pitää perusrakenteeltaan hyvin yksinkertaise-



na<sup>94</sup>. Kun asiaa tarkastelee lähemmin, niin kuitenkin huomaa, ettei järjestelmä ole käytännössä aivan niin yksinkertainen, miltä se näyttää. Tässä käydään läpi pääpiirteittäin tämä järjestelmä siten, kuten se hallinnollisesti ulkoisen ohjauksen näkökulmasta nykyisin toimii.

#### 4.2.1 Opetustunnit

Oppilaitosten opetustunnit muodostavat valtiosuusjärjestelmän hallinnoinnin ja ohjauksen perusrakenteen.

Valtion talousarviossa määritellään ensinnäkin oppilaitosten käyttökustannuksiin osoitetun määrärahan suuruus. Suoritemittarina on oppilaitoksen antaman koulutuksen opetus- ja ohjaustuntien kokonaismäärä. Opetus- ja ohjaustuntien hinnat on määritelty oppilaitosryhmittäin asetuksessa. Valtion talousarviossa asetetaan sitten suhteessa näihin opetustuntihintoihin ja suhteessa tarkoitukseen osoitetun määrärahan suuruuteen keskimääräinen opetustuntin hinta. Kun määrärahan loppusumma jaetaan keskimääräisillä opetustuntien hinnoilla, saadaan se opetustuntien kokonaismäärä, joka sitten voidaan jakaa eri oppilaitosten kesken. Oppilaitoksille myönnetään sitten valtiosuutta suhteessa näihin määriin. Valtiosuus maksetaan oppilaitoksille kuukausittain.

Opetustunnit on jaoteltu opetushallituksen seurannassa neljään eri ryhmään:

1. vähintään lukukauden (4 kuukautta) kestävän koulutuksen lähiopetustunnit,
2. vähintään lukukauden kestävän koulutuksen etäopetusta koskevat ohjaustunnit,
3. alle lukukauden (4 kuukautta) kestävän koulutuksen lähiopetustunnit,
4. ja alle lukukauden kestävän koulutuksen etäopetuksen ohjaustunnit.

---

<sup>94</sup> *Moisio on käsitellyt näitä erilaisia järjestelmiä lähemmin (ks. kirjallisuusliite). Ammatillisten erikoisoppilaitosten valtiosuusjärjestelmää voitaisiin kutsua tämän tarkastelun perusteella tehtäväkohtaiseksi ylärajalliseksi valtiosuusjärjestelmäksi. Valtiosuus myönnetään suoritteeseen – opetustunti – sidottuna, mutta ylärajallisena; avun maksimi on asetettu suoriteyksikköä kohden.*

Koulutuksen sisältöä on tällä tavoin pyritty seuraamaan tavallista yksityiskohtaisemmin. Valtaosa näistä tunneista kertyy oppilaitoksille kuitenkin lähiopetustunneista (edellä kohdat 1 ja 3). Vähintään lukukauden kestävät lähiopetustunnit ovat rahoituksellisesti huomattavasti paremmassa asemassa, kuin lukukautta lyhyemmät opetustunnit. Oppilaitoksen lukukautta lyhyempien opetustuntien kokonaismäärästä tehdään nimittäin 50 %: vähennys. Tätä pidempien opetustuntien kokonaismäärää vähennetään vain 20 %. Tämä laskentamalli ei perustu koulutuksen kustannuseroihin, vaan lähinnä siihen, että opetusministeriössä pidetään tätä pidempimuotoista koulutusta lyhytmuotoista koulutusta tärkeämpänä tukikohteena: lyhytmuotoinen koulutus – henkilöstökoulutus - voi sisällöltään olla hyvinkin monenlaista, kun taas pidempimuotoinen koulutus yleensä tähtää selvästi ammattitaidon laajentumiseen.

Edellä mainituin tavoin lasketut kokonaistuntimäärät muodostava sitten sen kokonaistuntimäärän, joka valtion talousarviossa on osoitettu valtionosuuden saamisen kokonaisopetustuntimääräksi. Oppilaitokset eivät saa siis valtionosuutta kaikkiin opetustunteihinsa.

Oppilaitosten toiminnan kokonaisvolyymi opetustunteina mitattuna vaihtelee suhteessa oppilaitoksen saamiin valtionosuuksiin. Eräiden oppilaitosten toiminnan kokonaisvolyymi on nimittäin täysin suhteessa sen saamiin valtionosuuksiin eli opetusta järjestetään juuri sen verran, kun oppilaitokselle on myönnetty opetustunteja. Monilla oppilaitoksilla tämä opetustuntimäärä ei vastaa, vaikka siihen on tehty jo edellä mainitut prosenttivähennykset, täysin oppilaitoksen kokonaisoppituntimäärää. Toisaalta oppilaitosten ylläpitäjät voivat myös kohdentaa henkilöstökoulutustaan – josta usein oppilaitosten koulutus on vain osa – eri tavoin oppilaitoksille: jotkut enemmän ja jotkut vähemmän. Joissakin oppilaitoksissa vain osa oppilaitoksen järjestäjän koulutuksesta on kohdennettu oppilaitokseen. Jos koulutus on luonteeltaan henkilöstökoulutusta, niin lainsäädäntö ei aseta esteitä sille, ettei tämä koulutus voisi jopa kokonaisuudessaan sisältyä oppilaitoksen valtionosuuskoulutustoiminnan piiriin.

Oppilaitokset raportoivat opetushallitukselle toteutuneista opetustunneistaan edellä mainitun jaottelun pohjalta. Oppilaitoksissa opetustuntien seuranta tapahtuu yleensä päiväkirjojen avulla tai sitten opetustunnit lasketaan suoraan opetusohjelmista. Kun opetustuntien laskemisessa ja ilmoittamisessa on havaittu sekavaa käytän-

töä, asiaa on ryhdytty Elinkeinoelämän oppilaitosten yhdistyksen toimesta selvittämään: pyritään siihen, että tämä ilmoittaminen tapahtuisi samoilla perusteilla<sup>95</sup>.

Syyskuun loppuun asti toteutuneet tuntimäärät ilmoitetaan opetushallitukselle. Samalla arvioidaan myös loppuvuoden eli 1. 10. – 31.12. välisen ajan tuntimäärät. Mikäli opetus perustuu yksityiskohtaiseen opetussuunnitelmaan, jota myös tarkoin seurataan, tuntien arvioinnissa ei ole erityisiä ongelmia. Näiden tietojen pohjalta tehdään sitten kokonaisarviointi seuraavan vuoden tuntimäärän kokonaismäärästä. Opetushallitus tekee sitten yhteenvedon näistä ilmoituksista ja tämän jälkeen tekee opetustuntien jakoesityksen opetusministeriölle. Yleensä päätöksenteko tapahtuu tämän jakoesityksen perusteella. Tässä vaiheessa voidaan tarvittaessa kuitenkin tehdä joitakin tarkistuksia tähän esitykseen. Asianomaista vuotta koskevassa ensimmäisessä päätöksenteossa ministeriö ei kuitenkaan vielä jaa aivan koko määrärahaa oppilaitoksille. Myöhemmin mahdollisesti tulevia tarpeita varten jätetään osa määrärahasta vielä jakamatta. Päätöksestä tiedotetaan sitten oppilaitoksille.

Vuoden kuluessa joudutaan tekemään myös joitakin oikaisupäätöksiä yksittäisille oppilaitoksille myönnettyjen opetustuntien kokonaismäärään. Tuntimäärää joko pienennetään tai suurennetaan: oppilaitoksen tuntimäärä ei ole noussut siihen lukuun, jota suunniteltiin tai sitten se on noussut suuremmaksi, mitä arvioitiin. Tämän tyyppisiä oikaisupäätöksiä joudutaan vuosittain tekemään keskimäärin kuitenkin vain viitisen kappaletta. Määrärahan ko-

---

<sup>95</sup> *Koulutuksen opetuksen erilaiset järjestämistavat ovat aiheuttaneet sen, että koulutukseen kytkeytyy nykyisin monenlaista muotoa ja opetustekniikkaa. Näitä erilaisia muotoja käytetään oppilaitoksissa nykyisin myös varsin joustavasti. Monissa oppilaitoksissa on katsottu, että perinteinen luokkaopetus ei enää ole paras opetuksen järjestämismuoto, mikäli lähtökohdaksi otetaan tarkoin juuri osaamisen lisääminen.*

*Perinteisen kateederiopetuksen – luokkaopetuksen - rinnalle onkin oppilaitoksissa muodostunut monimuoto - opetusta, verkko-opetusta, työnopetusta, työssäohjausta, näyttötutkintoon liittyvää opetusta ja ohjausta jne. Miten tämän tyyppinen koulutus – ja muut opetukseen kytkeytyvät tehtävät eli esimerkiksi kokeiden korjaus ja valvonta jne. - tulkitaan käytettävän opetustunti – kriteerin perusteella, ei välttämättä ole aina kovin yksinkertainen asia. Opetushallitus ei ole antanut asiasta tarkempia ohjeita ammatillisille erikoisoppilaitoksille. Sääntelyn kannalta asia ei välttämättä olekaan kovin yksinkertainen, jo senkin vuoksi, että eri oppilaitoksissa toimintakäytännöt voivat koulutuksen osalta jo olennaisesti vaihdella.*

konaisummaan nämä muutokset eivät ole vaikuttaneet, sillä tuntien lisäykset ovat aina pystytty kompensoimaan tuntien vähennyksillä. Toisaalta myös se, että osa määrärahasta on jätetty alkuvaiheessa jakamatta, turvaa määrärahan riittävyyden yllättävien tapaustenkin varalta.

Oppilaitosten tulee ilmoittaa opetushallitukselle myös keskimääräinen opiskelijoiden luku, vaikka opiskelijamäärät eivät sinänsä valtionosuuksiin vaikuta. Joissakin opistoissa on kuitenkin esitetty se näkemys, että valtionosuuteen oikeuttavien kurssien minimiopiskelijamäärälle olisi asetettu rajoitus. Eli opiskelijoita pitäisi olla vähintään kolme. Mitään tällaista säännöstä tai määräystä ei kuitenkaan ole olemassa. Ilmeisesti valtionosuuteen oikeuttavana kurssina voitaisiin pitää jopa sellaista kurssia, jossa olisi vain yksi opiskelija.

Pitkäkestoisen koulutuksen opiskelijamäärä on opetushallituksen ohjeen mukaan kevät- ja syyslukukauden keskiarvo. Lyhytkurssien opiskelijamäärä muutetaan vuosiopiskelijamääräksi siten, että kunkin kurssin opiskelijamäärä kerrotaan kurssituntien määrällä ja jaetaan luvulla 1250. Kurssien tunteina käytetään lähiovetustunteja. Näin laskien saadaan eräänlainen opiskelijamäärien kokonaistunnusluku, jota sitten käytetään myös opetushallituksen vuosittain tekemissä yhteenvetoraporteissa. Näistä raporteista käy esille muun muassa opiskelijaa kohti laskettu keskimääräinen valtionosuus oppilaitoksittain. Oppilaitosten väliset erot olivat tämän laskentamallin mukaan usein todella valtavia. Vuonna 2004 näiden raporttien perusteella korkein valtionosuus opiskelijaa kohti oli näin laskien esimerkiksi 192 547 euroa, kun alin määrä oli 1 196 euroa. Edellisellä oppilaitoksella oppilasmäärä oli käytetyn laskentamallin mukaan vain yksi, kun vastaava luku jälkimmäisellä oppilaitoksella oli 176 (ks. liitteen 8 ensimmäinen taulukko). On tietenkin selvä, että mitä enemmän oppilaitoksissa on, sitä pienemmäksi mainittu euromäärä yleensä aina muodostuu. Valtionosuuden myöntämisessä asialla ei ole kuitenkaan merkitystä. Oli oppilaitoksia viisi tai viisikymmentä, valtionosuus on sama eli kurssin oppilastuntien kokonaismäärä ei vaikuta valtionosuuteen<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Periaatteessa voidaan tietenkin ajatella niin, että maksimoidakseen valtionosuuden määrän, oppilaitos järjestää kurssit hyvin pienissä ryhmissä. Kun oppilaitokselle myönnettyjen opetustuntien määrä on rajattu ja kun toisaalta oppilaitoksen ylläpitäjä maksaa valtaosin koulutuksen kustannuksista, tämän tyyppinen valtionosuuden maksimointi ei ole juurikaan mahdollista tai edes

## 4.2.2 Kustannukset ja oppilaitostietojen seuranta

### *Ohjeet ja raportointi*

Opetushallitus antaa vuosittain ammatillisille erikoisoppilaitoksille ohjeet kustannusten, tulojen ja suoritteiden ilmoittamisesta asianomaisen vuoden osalta (kertomuksen liitteenä 9 ovat nämä ohjeet). Tietojen ilmoittaminen tapahtuu opetushallituksen verkkosivujen kautta tätä varten suunniteltujen erityisten lomakkeiden avulla.

Kustannusten ilmoittamisessa keskeisenä kohteena ovat valtionosuuden piiriin kuuluvat kustannukset ja tulot, jotka tulee ilmoittaa eriteltyinä toiminnoittain. Ohjeissa on varsin yksityiskohtaisesti määritelty, mitkä kustannukset ovat näitä valtionosuuden piiriin kuuluvia kustannuksia. Näistä kustannuksista keskeisen osan muodostavat opetuskustannukset<sup>97</sup>.

Valtionosuuden piiriin kuulumattomia kustannuksia ei ohjeessa ole tarkemmin kuitenkin määritelty. Esimerkkinä mainitaan vain koulutuksen suunnittelukustannukset ja opiskelijoille mahdollisesti maksetut palkat. Kustannuksissa tulee ilmoittaa myös maksullisen palvelutoiminnan kustannukset ja tulot, vaikka nämä kustannukset ja tulot eivät valtionosuustoiminnan piiriin kuulukaan.

Koska oppilaitokset kustannusten laskennassa ja kustannusten kohdistamisessa eroavat tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella monilta osin toisistaan, oppilaitosten välillä ei voi juurikaan tehdä luotettavia arviointeja oppilaitosten kustannustehokkuudesta.

---

*taloudellisesti oppilaitoksen ylläpitäjän kannalta järkevää. Jos asiaa tarkastelee täysin taloudellisilla perusteilla, niin oppilaitoksen ylläpitäjän kannalta järkevintä olisi järjestää opetus mahdollisimman suurissa ryhmissä. Näin tehtäessä samalla helposti kuitenkin koulutuksen laatu heikkenee. Tätä seikkaa on myös monissa oppilaitoksissa tarkastuksen yhteydessä korostettu. Monissa oppilaitoksissa on korostettu myös sitä, että mikäli oppilaitoksen toimintaan voitaisiin saada enemmän rahoitusta – myös valtiolta –, oppilaitoksen koulutustoiminnan laatua voitaisiin nostaa. Päinvastaisessa tapauksessa laadun on katsottu heikentyvän.*

<sup>97</sup> Vuoden 2003 raporttien mukaan opetuskustannukset muodostivat kustannuksista 75 %. Hallintokustannusten osuus oli 15 % ja kiinteistökustannusten osuus oli 9 % - ja hallintokustannusten osuus oli kummassakin 9 %. Majoituskustannusten osuus näistä kustannuksista oli vain 0.5 %. Nykyään ainoastaan kuudella oppilaitoksella on tämän raportin mukaan valtionosuustoiminnan piirissä enää oppilasasuntoloita.

Kaikkia niitä kustannuksia, joita toimintaan voitaisiin kohdentaa, ei välttämättä esimerkiksi kohdenneta oppilaitokselle, vaan ne kohdennetaan suoraan oppilaitoksen ylläpitäjälle. Jotkut oppilaitokset muodostavat varsin tarkasti rajatun kokonaisuuden – oma yksikkö, oma tulosityksikkö tmv. -, kun taas jotkut oppilaitokset ovat vähemmän kiinteästi yhteydessä taustayhteisönsä. Jotta kustannusten vertailu olisi mahdollista, näille oppilaitoksille tulisi antaa nykyistä huomattavasti yksityiskohtaisemmat kustannusten laskenta- ja ilmoittamisohjeet.

Järjestelmä on kustannusten laskennan ja opetushallinnolle ilmoittamisen suhteen siinä mielessä kuitenkin erityinen, etteivät nämä kustannukset – toisin kuin useimmissa muissa vastaavissa järjestelmissä<sup>98</sup> – kuitenkaan vaikuta oppilaitosten yksikköhintoihin. Raportointijärjestelmä vaikuttaakin tarpeettomalta, ainakin siinä yksityiskohtaisuudessaan, jolla sitä nykyisin harjoitetaan<sup>99</sup>.

Periaatteessa nämä tiedot voivat tietenkin vaikuttaa esimerkiksi yksikköhintoja korottavasti, mutta tällöin asetukseen pitää tehdä muutoksia, jotka muutokset sitten näkyisivät myös määrärahan suuruutta korottavana tekijänä. Näinkään ei välttämättä tarvitse kuitenkaan tehdä, koska yksikköhinnan korottaminen voi toteutua myös ilman määrärahan korotusta: oppilaitoksille jaettavien opetustuntien määrää voidaan vain vähentää. Jos siis yksikköhinnat nousevat, mutta määräraha pysyy samana, oppilaitosten valtionosuuteen oikeuttavien tuntien kokonaismäärä samalla vähenee. Oppilaitosten kannalta ei tässä tilanteessa ole siis tarkoituksenmukaista pyrkiä nostamaan yksikköhintoja. Jos koulutusta pyrittäisiin järjestämään entistä laadukkaammin ja tästä aiheutuisi kustannusten nousua, nykyjärjestelmässä tällä tekijällä ei ole määrärahan pysyessä samana erityistä vaikutusta valtionosuusjärjestelmään. Oppilaitoksen ylläpitäjä joutuisi itse kantamaan vastuun tästä kustannusten noususta.

---

<sup>98</sup> *Tämä kustannusten laskentamalli on tietenkin välttämätön niiden oppilaitosten osalta, joissa käytetään esimerkiksi nk. tehtäväkohtaista laskennallista valtionosuusjärjestelmää tai kustannussidonnaista valtionosuusjärjestelmää. Näissä järjestelmissähän valtionosuus on määräprosenttisuudeltaan aina suhteessa toiminnan kokonaiskustannuksiin.*

<sup>99</sup> *Järjestelmän rakentuessa menopohjaiseen valtionavustusjärjestelmään, tämän kaltainen kustannustenseuranta oli tietenkin välttämätöntä. Ilmeisesti järjestelmien muuttuessa laskennallisiksi, tämä kustannuseurantajärjestelmä jäi edelleen käyttöön.*

Opetushallituksessa oppilaitoksia seurataan opetushallituksen laatimien oppilaitoskohtaisten tai oppilaitoskohtaisten yhteenvetokokoomaraporttien avulla<sup>100</sup>. Mitään erityisseurantaa tai – valvontaa näihin oppilaitoksiin ei kohdistu. Oppilaitoksiin ei ole tehty tarkastuksia kuin aivan poikkeustapauksessa. Mikäli raporteissa havaitaan jotakin erityisen poikkeavaa, asiaa voidaan kuitenkin aina selvittää – lähinnä puhelimen välityksellä - oppilaitoksen kanssa. Opetushallituksen laskentayksikössä on ilmoitettu joskus havaitun oppilaitosten raportteja tarkasteltaessa nimenomaan kustannusten ilmoittamisessa esiintyneen puutteita ja virheitäkin. Kun kustannukset eivät kuitenkaan vaikuta yksikköhintoihin, näitä ilmeisiä havaittuja puutteita ja virheitä ei usein ole kuitenkaan lähdetty tarkemmin selvittämään. Tämän kaltainen aikaa vaativa työ on nähty jopa melko turhaksi<sup>101</sup>. Laskentayksikössä on, kuten monissa oppilaitoksissakin suhtauduttu yleensä tähän varsin yksityiskohtaiseen kustannusseurantaan melko varauksellisesti.

Toisin kuin ilmoitetuilla kustannustiedoilla, ilmoitetuilla opetustuntitiedoilla on olennainen merkitys toiminnan rahoituksessa. Sitä, onko opetustunnit oikein ilmoitettu ja oikein laskettu, ei opetushallituksessa kuitenkaan lähemmin seurata. Tiedonkeruuvaiheessa opetushallitus on suorittanut kuitenkin nk. loogisuustarkistuksia<sup>102</sup>. Järjestelmä rakentuu perustaltaan kuitenkin luottamukseen eli siihen, että ilmoitetut opetustunnit on laskettu ja ilmoitettu opetushallitukselle oikean suuruisina. Viime kädessä valvontaa voikin asianmukaisesti suorittaa vain oppilaitoksessa. Joissakin tapauksissa on jälkikäteen kuitenkin asioita opetushallituksen laskentayksikössä tarkemmin selvitettäessä huomattu, että näissä laskelmissa on ollut puutteita ja virheitä. Nämä huomiot ovat pääsääntöisesti rakentuneet tällöin siihen, että raportointivuoden ja edellisten vuosien tiedot ovat olennaisesti poikenneet toisistaan. Näitä puutteita ja virheitä, jotka ovat suuruudeltaan useimmissa tapauksissa olleet kuitenkin

---

<sup>100</sup> *Oppilaitoskohtaisia raportteja ovat rahoitusraportit, opiskelijamääräraportit ja kustannusraportit.*

<sup>101</sup> *Valvontaresurssien ollessa varsin niukat, huomio kustannusten valvonnassa kohdistuu keskeisesti niihin oppilaitoksiin ja oppilaitosryhmiin, joissa kustannuksilla on erityistä merkitystä valtionosuuksien määräytymisessä.*

<sup>102</sup> *Näillä tarkistuksilla ymmärretään lähinnä sitä, että annetut tiedot ovat loogisessa suhteessa aiemmin annettuihin tietoihin.*

rahamääriltään melko vähäisiä, on korjattu sitten myöhemmissä valtionosuusmyönnoissä.

Pääsääntöisesti järjestelmä on toiminut siten, että oppilaitoksille myönnetyt opetustunnit ovat tulleet täysin toteutuneiksi. Joskus kuitenkin opetustuntien määrä on jäänyt alemmaksi, mitä oppilaitokselle on myönnetty näitä opetustunteja ja vastaavaa valtionosuutta. Toisaalta joskus opetustuntien määrä on ylittänyt oppilaitokselle myönnetyn kokonaistuntimäärän. Näissä tapauksissa asia on yleensä hoidettu siten, että seuraavan vuoden valtionosuuksissa asia on voitu oikaista.

Mitään tuloksellisuusarviointia tähän järjestelmään ei sisälly. Vuosittain oppilaitosryhmästä ja myös yksittäisistä oppilaitoksista opetushallituksen laskentayksikkö valmistaa kuitenkin yhteenvetoraportteja, jotka opetushallitus julkaisee internet sivuillaan<sup>103</sup>. Vuosittain tehtäviin yhteenvetoraportteihin sisältyy kustannuksia, tuloja ja suoritteita sekä yksikkökustannuksia koskevia tietoja. Yhteenvedoissa tehdään myös vertailuja edelliseen vuoteen.

Erityistä koottu kirjallista raporttia tai vastaavaa kirjallista yhteenvetoa näistä oppilaitoksista ei kuitenkaan tehdä. Nykyisin käytössä oleva raportointijärjestelmä jo sinänsä kuitenkin tarjoaisi tällaisen raportin tai yhteenvedon laatimiseen mahdollisuuden. Jotta tämän raportin avulla voitaisiin muodostaa nykyistä parempi kokonaiskuva oppilaitoksista ja oppilaitosryhmästä, tämä edellyttäisi kuitenkin näiden tuotettujen raporttien tarkempaa analysointia ja jatkokäsittelyä. Nykyraporttien perusteella tämän kuvan muodostaminen on varsin hankalaa ja vaikeata. Tarkastuskohteissa on tullut myös esille myös se näkemys, että opetushallinnossa kyllä tuotetaan paljon tätä tietoa, mutta ainakin osittain tämä tieto on varsin vaikeaselkoista. Tietojen käyttötarkoitustakaan oppilaitokset, jotka näitä perustietoja vuosittain tuottavat, eivät täysin ymmärrä.

Opetushallitus on ilmoittanut tiedostaneensa kyselyittensä ongelmakohdat ja ollut asiassa myös yhteydessä Elinkeinoelämän Oppilaitokset ry:een tiedonkeruun kehittämiseksi. Opetushallituksen mukaan olisi kuitenkin tärkeintä saada koulutuspoliittinen ratkaisu

---

<sup>103</sup> Liitteessä 8 on esimerkkejä näistä opetushallituksen raporteista. Opetushallituksen sivuilta löytyy myös kaikkien muiden kouluryhmien raportit. Oppilaitokset lähettävät opetushallitukselle tietonsa sähköisesti verkon välityksellä.



siihen, mihin suuntaan järjestelmää kehitetään. Tällä perusteella tiedonkeruuta olisi myös mahdollista kehittää.

### *Eräs erityistapaus*

Rakennusteollisuuden Koulutuskeskus, RATEKO toimii rakennusalan ammatillisena erikoisoppilaitoksena. Tämän oppilaitoksen opetustuntien ilmoittamisessa havaitut poikkeamat ovat olleet sitä suuruusluokkaa, että asian selvittelyssä oli ryhdytty vuonna 2005 tämän tarkastuksen käynnistymisen jälkeen erityistoimiin liikaa maksettujen valtionosuuksien takaisinperimiseksi. Opetusministeriön asiaa koskevaa päätöstä oli edeltänyt opetushallituksen suorittama oppilaitoksen opetustuntimääriin kohdistunut tarkistus, sekä myös nimellinen oppilaitoksessa suoritettu tarkastus. Tämän tyyppisen tarkastuksen tekeminen on ollut poikkeuksellista.

Opetushallituksesta saadun tiedon mukaan, asian selvittely oli käynnistynyt lähinnä sen vuoksi, että oppilaitosten yhteenvertaustietojen vertailutiedoissa oli niin paljon yleisestä kehityssuunnasta poikkeavia piirteitä, että asiaa oli tämän vuoksi välttämätöntä tarkemmin selvittää. Asia kytkeytyi hyväksyttäviin opetustunteihin ja niiden laskentaperusteisiin.<sup>104</sup> Opetushallituksen tarkastuksessa huomattiin, että RATEKO oli ilmoittanut opetustuntiansa kokonaismäärän eri perusteilla – eli huomattavasti suurempina –, kuin opetushallituksen ohjeistus olisi edellyttänyt.

Tarkastuksensa ja tekemiensä laskelmien perusteella opetushallitus oli esittänyt opetusministeriölle, että oppilaitoksen rahoitusta tulisi vuosilta 2000–2004 muuttaa oppilaitoksen saaman perusteettoman edun vuoksi. Täksi eduksi oli laskettu yhteensä 1 952 884 euroa. Oppilaitos oli toimittanut asiassa kirjallisen vastineensa opetushallitukselle. Oppilaitos oli päätynyt omissa laskelmissaan opetushallituksesta poikkeaviin ohjetulkintoihin, jotka tulkinnat olivat joh-

---

<sup>104</sup> Verrattuna muihin oppilaitoksiin, tämän oppilaitoksen valtionosuus on viime vuosina ollut myös huomattavan suuri. Esimerkiksi vuonna 2003 se oli ollut 1 157 607 euroa ja vuonna 2004 945 068 euroa. Valtionosuuden suuruuteen oli vaikuttanut olennaisesti kuitenkin se, että opetus- ja ohjaustunnit oli ilmoitettu väärin. Tehtyjen korjausten seurauksena vuonna 2005 oppilaitoksen valtionosuus oli enää 265 920 euroa. Vuonna 2003 opetus- ja ohjaustunteja oli ilmoitettu 36 300. Vuoden 2005 luku oli enää 8 000.

taneet suurempiin tuntimääriin, joihin opetushallitus oli päätenyt omilla laskelmissaan. Oppilaitos oli tähän liittyen kuitenkin samalla korostanut myös sitä, että selkeät ja yksiselitteiset ohjeet olivat asiasta puuttuneet.

Opetusministeriö katsoi asiaa koskeneen päätöksensä perusteissa, että oppilaitos oli saanut "vuosina 2000 – 2004 valtion rahoitusta käyttökustannuksiinsa virheellisin perustein. Opetustuntimäärät on ilmoitettu eri perustein kuin mitä opetushallituksen kyselyn ohjeistus on ollut". Opetusministeriö oli kuitenkin kohtuullistanut palautettavan valtionosuuden määrää "asian selvittämisen yhteydessä ilmenneiden lieventävien tietojen sekä oppilaitoksen vastineen ja käytyjen neuvottelujen perusteella". Osa oppilaitoksen esittämistä tunneista olisi ollut päätöksen mukaan mahdollista rahoittaa valtion talousarvion muilta momenteilta. Opetusministeriö edellytti, että oppilaitos palauttaa kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/98) 57 §: n sekä kuntien valtionosuuslain (688/92) 23 §: n ja kuntien valtionosuuslain (1147/96) 1 §:n ja 19 §:n<sup>105</sup> perustella liikaa maksettua valtion rahoitusta käyttökustannuksiin vuosilta 2000–2004 yhteensä 1 150 00 euroa opetusministeriölle 30.11.2005 mennessä.

RATEKO: n valtionosuusrahoitusasemassa tapahtui kuitenkin samanaikaisesti myös kokonaisuutos. RATEKO oli nimittäin esittänyt, että oppilaitoksen oppilaitosryhmä muutettaisiin valtionosuuden osalta oppilaitosryhmästä 1 oppilaitosryhmään 2. Samana päivänä, kun opetusministeriö teki edellä mainitun päätöksen, opetusministeriö päätti opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/98) 22 §: n ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen (806/98) nojalla muuttaa RATEKO:n ammatillisten erikoisoppilaitosten yksikköhintojen osalta oppilaitosryhmästä 1 ryhmään 2 vuoden 2006 alusta lukien. Tämä muutos merkitsee si-

---

<sup>105</sup> *Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 57 §: n mukaan tässä laissa tarkoitettuun rahoitukseen sovelletaan kuntien valtionosuuslain 19 §: n säännöksiä perusteettoman edun palauttamisesta. Kuntien valtionosuuslain 23 §: n tietojen toimittamisäännöksen mukaan valtionavun saajan on toimitettava ne valtionosuuden määrittämisen kannalta oleelliset tiedot, joita valtionapuviranomainen, asianomaiset muut ministeriöt tai niiden määräämät viranomaiset edellyttävät. Opetushallituksen vuosittain ammatillisille erikoisoppilaitoksille antamat kustannusten, tulojen ja suoritteita koskevan lomakkeen täyttöohjeet ovat näitä tietoja. Tässä tapauksessa siis oli päädytty siihen johtopäätökseen, ettei näitä tietoja oltu annettu näiden ohjeiden mukaisesti.*

tä, että oppilaitoksen yksikköhinnat kohoavat vuonna 2006 lähes kaksinkertaisiksi vuoteen 2005 verrattuna. Kun oppilaitoksen valtionosuus käyttökustannuksiin oli vuonna 2005 265 920 euroa, tämä osuus opetus- ja ohjaustuntien pysyessä samana olisi siis vuonna 2006 yli 500 000 euroa<sup>106</sup>.

Edellä mainittua tapausta voidaan pitää poikkeuksellisena. Kun oppilaitoskohtaiset valtionosuudet ovat useimmiten suhteellisen pieniä, ja eivät usein edes kata oppilaitosten kaikkia opetustunteja, suuruudeltaan vastaavanlaisia tapauksia ei erityisemmin voi edes tulla esille. Edellä mainittu tapaus osoittaa, että valvontaa pitäisi pyrkiä silti tehostamaan.

### 4.2.3 Johtopäätöksiä

Opetustuntien määrään kohdistuva suunnittelu, opetustuntien kohdentaminen oppilaitoksille ja opetustuntien arviointi sekä opetustunteja koskeva raportointi ja raportoinnin seuranta muodostaa valtionosuusjärjestelmän hallinnoinnin keskeiset perustyövaiheet. Tähän kytkeytyy lisäksi vielä toiminnan kustannusten rekisteröinti ja raportointi. Opetustuntien ja kustannusten laskemista on ohjeistettu.

Tätä ohjeistusta on kuitenkin pidettävä nykyisin liian yleisluonteisena. Erityisesti asia koskee opetustunteja, jotka muodostavat tässä erikoisoppilaitosryhmässä koko toiminnan keskeisen peruslähtökohdan Opetustuntien osalta ohjeistus ei turvaa riittävästi sitä, että toteutuneet opetustunnit olisi ilmoitettu ja laskettu joka oppilaitoksessa yhtäläisin perustein. Tilanne on pitkälti syntynyt siitä, että oppilaitoksissa koulutuksen muotoja on hyvin runsaasti ja näissä oppilaitoksissa pyritään vielä jatkuvasti opetuksen muotoja kehittämään uusilla tavoilla. Ilmoitettujen opetustuntien oikeellisuuden varmistamiseksi nykyinen valvontajärjestelmä on myös riittämätön. Valvontaa varten pitäisi pystyä kehittämään uusia valvontakeinoja, joiden avulla oikeellisuutta voitaisiin nykyistä paremmin valvoa.

---

<sup>106</sup> Vaikka oppilaitoksen käyttökustannusten valtionosuus kasvaakin ilmeisesti lähes kaksinkertaiseksi, tämä osuus on kuitenkin silti vain hieman yli 40 % siitä euromäärästä, jonka oppilaitos sai käyttöönsä vuonna 2003. Tästä väärin lasketusta summasta RATEKO joutui sitten palauttamaan huomattavan osan takaisin valtiolle.

Kysymys siitä, onko opetustunti yleensä oikea ja tarkoituksenmukaisin valtionosuuksien kohdentamiskriteeri (suorite) nimenomaan ammatillisten erikoisoppilaitosten kohdalla, kaipaasi kuitenkin myös tarkastelua. Tällaista tarkastelua ei ole tehty. Kiinteillä työelämäkytkennöillään nämä oppilaitokset jo merkittävästi eroavat muista oppilaitoksista. Opetustunnit eivät sinänsä anna täyttä kuvaa näiden erityislaatuisten oppilaitosten toiminnasta, koska oppilaitoksien kaikki ylläpitäjät eivät kohdenna yleensäkään valtionosuuskoulutuksen piiriin kaikkea sellaista koulutusta, joka periaatteessa voisi myös olla valtionosuuden piirissä. Järjestelmä ei voi siten rakentua siihen periaatteeseen, että se opetustuntien osalta kohtelisi kaikkia oppilaitoksia ja niiden ylläpitäjiä samalla tavalla.

Opetustuntien jaottelu lyhyt- ja pitkämuotoiseen koulutukseen ja näiden ryhmien erilainen rahoituskäsittely vaikuttaa myös melko keinotekoiselta. Pitkämuotoinen koulutus on rahoituksellisesti valtionosuusjärjestelmässä lyhytmuotoista koulutusta rahoituksellisesti paremmassa asemassa. Kun otetaan huomioon se, että toimintaa toteuttavat luonteeltaan muista oppilaitoksista huomattavasti poikkeavat yritysten omat oppilaitokset, tätä erottelua ei voida pitää perusteltuna. Jos koulutuksen sisällön perusteella halutaan rahoituksellisesti tehdä eroja, niin näitä eroja pitäisi pystyä tekemään muilla, nykyistä paremmin oppilaitosten toimintaan liittyvillä perusteilla.

Oppilaitosten kustannusten seurantajärjestelmä ei myöskään turvaa riittävästi sitä, että kaikki oppilaitokset ilmoittaisivat valtionosuustoimintaansa liittyvä kustannukset samalla yhtenäisellä tavalla. Kustannusten seuranta, ja kustannusten seurannan tarkkuuden parantaminen on siinä mielessä kuitenkin ristiriitaista, että nämä kustannukset eivät kuitenkaan vaikuta oppilaitosten valtionosuusrahoitukseen. Järjestelmä on rakentunut tältä osin ikäänkuin tällä kustannusseurannalla olisi myös tämän suuntainen merkitys (kuten yleensä vastaavilla muilla järjestelmillä on). Kustannusten seurannalta puuttuukin selkeä tavoite. Tällaisena tavoitteena ei voi pitää sitä, että oppilaitoksista saataisiin kerättyä vain yhtenäistä kustannustietoa, jolla ei ole kuitenkaan erityistä muuta käyttötarkoitusta.

## 4.3 VALTION ULKOINEN OHJAUS

### 4.3.1 Valtionosuusrahoituksen merkitys toiminnan ohjauksessa

Aina siihen asti, kun ammatillisten oppilaitosten valtionavustusjärjestelmässä siirryttiin laskennallisiin valtionosuusjärjestelmiin, valtion ulkoinen ohjaus on ollut suhteessa näihin oppilaitoksiin nykyiseen verrattuna hyvin yksityiskohtaista. Oppilaitoksen perustamis- ja järjestämislupa rajasi varsin tarkoin sen toiminnan, johon yleensä valtioavustusta voitiin myöntää. Nyt tällaisia sisäisiä rajauksia ei enää ole olemassa, vaan oppilaitokset voivat varsin itsenäisesti järjestää koulutustaan ja saada tämän koulutuksen järjestämiseen myös valtionosuutta. Valtionavustusjärjestelmä, joka menopohjaisesti kohdistui muun muassa opistojen rehtorien, opettajakunnan ja muun henkilökunnan palkkauksiin, myös ohjasi eli rakensi ja ylläpiti erikoisoppilaitoksen oppilaitosrakennetta ja sen muotoutumista. Kun myös oppilaitoksen perustamishankkeisiinkin oli saatavissa valtionavustusta, tämä tekijä vaikutti ilmeisen olennaisesti oppilaitosrakenteen ylläpitämiseen. Valtiolla ts. opetushallinnolla voikin sanoa olleen valtioneuvoston toiminnassa huomattava merkitys yleensä sille, että oppilaitoksia on perustettu ja niitä on ylläpidetty. Kun toiminta toiminnan alkuvaiheessa rakentui paljolti pitkämuotoiseen, ammatilliseen koulutukseen, valtion tukipolitiikalla voi katsoa olleen tällöin olennaista ohjaavaa merkitystä siihen, että pitkämuotoista koulutusta järjestetään edelleenkin monissa oppilaitoksissa. Menopohjaisen valtionavustusjärjestelmällä voi yleensäkin sanoa olleen tässä mielessä huomattava merkitys koulutusjärjestelmän sisällön ja rakenteen muotoutumisessa. Voi nimittäin olettaa, että ilman tätä tukijärjestelmää ammatillisten erikoisoppilaitosten verkko ei varmaankaan olisi niin laaja, kuin se tällä hetkellä on.

Valtion tukirahoituksella ei kuitenkaan voida katsoa olleen ratkaisevaa ohjaavaa merkitystä tämän toiminnan käynnistämisessä ja ylläpidossa. Ilman oppilaitosten taustayhteisöjen, lähinnä yritysten omaa, ja varsin huomattavaa panostusta näitä oppilaitoksia ei nimittäin olisi. Toisaalta ne yritykset, jotka oppilaitoksia ovat ryhtyneet perustamaan ja ylläpitämään, ovat olleet koulutuskysymyksessä monessa mielessä samalla ilmeisesti myös muita yrityksiä pitkäjän-

teisempiä<sup>107</sup>. Jotta oppilaitosta kannattaisi pitää, koulutuksen pitää olla jatkuvaa, oppilaitoksella pitää olla johtoelin ja rehtori, koulutukseen pitää sijoittaa myös huomattavasti omia varoja, koulutusta varten pitää olla tiloja ja opettajia jne. Nämä ovat perussyitä samalla myös siihen, miksi oppilaitoksia on syntynyt pääsääntöisesti suur-yrityksiin. Esimerkiksi pk - sektorilla näitä mainitunlaisia edellytyksiä ei juuri ole.

Kun valtion tukipolitiikalla voi katsoa olleen huomattava ohjaava vaikutus oppilaitosten perustamiseen, niin nykyisin valtion tuen voidaan katsoa omalta osaltaan lähinnä ylläpitävän tätä järjestelmää. Mikäli järjestelmä poistettaisiin käytöstä, ainakin muutamat oppilaitokset lopettaisivat varmaan tällöin toimintansa. Tämä ei tietenkään merkitse sitä, että oppilaitoksen ylläpitäjä tässä tilanteessa luopuisi kokonaan koulutuksen hankinnasta. Lähinnä tällöin olisi kyse vain siitä, että oppilaitoskoulutuksen sijasta tulisi etsiä tällöin jotakin muuta järjestämismuotoa. Näin on muutamissa tapauksissa tehtykin.

Kun käyttökustannusten valtionosuus kattaa oppilaitosten käyttöosuuskustannuksista opetushallituksen keräämien tietojen mukaan keskimäärin noin 30 prosenttia, oppilaitosten kokonaiskustannuksista, tällä rahoituksella ei voida kokonaisuutena katsoa olevan kuitenkaan ratkaisevaa ohjaavaa merkitystä koulutuksen järjestämiselle. Rahoitusta voidaan yleisesti pitää luonteeltaan oppilaitostoimintaa ylläpitävänä ja tähän kannustavana tekijänä. Valtaosa koulutuksesta todennäköisesti jatkuisi valtionosuusrahoituksen loputtuakin, mutta tuskin yhtä laajana tai kattavana. Niiden oppilaitosten osalta, joilla käyttökustannusten valtionosuusrahoitus on muihin oppilaitoksiin verrattuna huomattava, rahoituksen ohjaavalla vaikutuksella on kuitenkin koulutuksen jatkamisen näkökulmasta jopa ratkaiseva - merkitys.

---

<sup>107</sup> *Eräät tehdyt selvitykset - joita tässäkin kertomuksessa on käsitelty - viittaavat nimittäin melko selvästi siihen, etteivät nämä koulutus- ja osaamiskysymykset monissa yrityksissä ole niin merkittävässä ja tärkeässä asemassa, kuin ne ovat ammatillisten erikoisoppilaitosten ylläpitäjäyrityksissä.*

### 4.3.2 Ohjausvälineet

Erilaisia tulosohjaukseen liittyviä keinoja ja välineitä on jo yli kymmenen viime vuoden aikana pyritty kehittämään myös valtion-apukentässä, tavoitteena löytää toiminnan tuloksellisuutta korostava tasapaino käytettävissä olevien resurssien ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välillä<sup>108</sup>. Mitään tulosohjauksen kaltaista menettelyä järjestelmään ei sisälly. Nykyistä käyttökustannusten valtion-osuusjärjestelmää, joka rakentuu pääosin opetustuntien tuottamisen varaan, ei voida pitää tulosohjausjärjestelmänä. Järjestelmää voidaan yleisesti pitää varsin perinteellisenä valtionapujärjestelmänä, johon liittyy lisäksi omia erityispiirteitä.

#### *Säännökset*

Erikoisoppilaitoksen ulkoinen ohjaus rakentuu nykyisin ensinnäkin säännösohjaukseen, joka konkretisoituu ammatilliseen aikuiskoulutuslakiin ja siihen sisältyviin ohjauskeinoihin. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/98) määritellään ensinnäkin aikuiskoulutuksen sisältö ja tarkoitus. Tarkoituksena on muun muassa ylläpitää ja kohottaa aikuisväestön ammatillista osaamista ja kehittää työelämää ja edistää työllisyyttä sekä tukea elinikäistä oppimista. Nämä määritelmät ovat kuitenkin niin yleisluonteisia ja sopivat mihin tahansa aikuiskoulutukseen - mukaan lukien esimerkiksi yritysten täysin itse rahoittama henkilöstökoulutus -, etteivät ne yksinään muodosta ilman tarkempia määrittelyjä konkreettisia ohjauskeinoja oppilaitosten ja sen toiminnan ohjaukseen. Lain 3 §, jossa korostetaan ensinnäkin työelämän tarpeiden huomioon ottamista tutkinnoissa ja koulutuksessa sekä toisaalta suunnittelu- ja järjestämisyhteistyötä elinkeino- ja muun työelämän kanssa näyttötutkinnoissa, antaa ulkoiselle ohjaukselle jo konkreettista perustaa. Kun kyse on ammatillisten erikoisoppilaitosten osalta lähtökohtai-

---

<sup>108</sup> *Tulosohjauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset. Tavoitteena on saada aikaan mahdollisimman vaikuttava ja taloudellisesti tehokasta julkista toimintaa ja julkisen varojen käyttöä ( Tulosohjauksen käsikirja, Valtiovarainministeriö, 2005).*

sesti koulutuksesta, joka on sidottu yritysten ja muiden oppilaitosten taustayhteisöjen työelämätarpeisiin, tästä säännöksestä ei saa myöskään riittävää perustetta näiden oppilaitosten ulkoiselle ohjaukselle. Aikuiskoulutuslain säännökset eivät anna siten yleisesti ammatillisten erikoisoppilaitosten ohjaukselle erityistä perustaa ja kriteeristöä.

Laissa mainittu koulutuksen järjestämislupa muodostaa lähinnä sen keinon, jolla opetusministeriö voisi ohjata ammatillisia erikoisoppilaitoksia. Lain 5 §: n mukaan luvassa määrätään opetuskielestä ja muista koulutuksen järjestämiseen liittyvistä tarpeellisista asioista. Nämä voimassaolevat luvat ovat kuitenkin sisällöltään hyvin yleisluonteisia. Kaiken lisäksi hyvin monet nykyiset luvat eivät sisällöltään vastaa enää lainkaan nykytilannetta. Lakeja muutettaessa ja uusittaessa nämä aiemmat oppilaitoksen perustamis- ja ylläpitoluvat ovat nimittäin siirtymäsäännösten perusteella jääneet edelleenkin voimaan. Luvat, jotka ovat joissakin tapauksissa jo muutamia kymmeniä vuosia vanhoja, sisältävät tällöin runsaasti sellaisia kohtia, jotka rakentuvat vielä täysin normi- ja menopohjaiseen valtionapujärjestelmään.

Nämä luvat pitäisi kokonaan uudistaa ja koko lupajärjestelmää kehittää siten, että tätä kautta myös toiminnan ohjauksellekin voisi löytyä nykyistä parempi perusta. Tässä yhteydessä olisi lähemmin myös otettava selvä kanta myös siihen, halutaanko ja millä tavoin ja miten oppilaitoksia yleensä toiminnallisesti ohjata. Nykyinen ohjaus kohdistuu yleisesti ainoastaan opetustunteihin ja niiden määrin. Opetustuntien määrät eivät muodosta nykyisin tässä valtiosuusjärjestelmässä edes oppilaitosten tuottavuuden arviointiin perustaa. Valtion tukirahoitus kohdistuu nykyisin vain melko passiivisesti suurempaan tai pienempään osaan oppilaitosten koulutustoiminnasta. Nykysäännösten perusteella juuri koulutuksen järjestämislupa muodostaisi sen välineen, jonka avulla ohjausta voitaisiin tehostaa siten, että koulutuksen tuloksellisuus- ja vaikuttavuuskysymykset voisivat myös tulla esille.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten valtion talousarviomääräraha ja määrärahan kautta laskettujen opetustuntien kokonaismäärä ohjaa sinänsä oppilaitosten käyttökustannusten valtiosuusjärjestelmään sisältyvän koulutuksen kokonaismäärää. Valtaosassa oppilaitoksia oppilaitosten kokonaistuntimäärä ei kuitenkaan ole sama kuin opetusministeriön valtiosuuspäätöksissään oppilaitoksille rajattu valtiosuus-koulutuksen kokonaistuntimäärä. Oppilaitosten kokonaistuntimäärä voi nimittäin jopa hyvinkin paljon poiketa siitä tuntimää-



rästä, jonka oppilaitos saa vuosittain käyttöönsä valtionosuuskoulutuksena, ja johon koulutukseen myönnetään valtionosuutta<sup>109</sup>. Siitä, miten oppilaitoskohtaisesti on juuri päädytty määrättyyn valtionosuusopetustuntimäärään, ei ole tarkastuksessa käynyt tarkemmin selville. Tuntimäärään ovat ilmeisesti vaikuttaneet sekä historialliset tekijät että myös oppilaitoksen koko.

### *Yksikköhinnat ja yksikköhintaryhmät*

Opetustuntien kokonaismäärä on kiinteästi yhteydessä oppilaitosten opetustuntikohtaisesti yksikköhintoihin, jotka opetusministeriö määrää opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaan. Miten ammatillisten erikoisoppilaitosten perusyksikköhinta on laskettu ja mihin tämä laskenta on perustunut, ei ole käynyt ilmi tarkastuksessa. Se, mihin oppilaitosryhmään erikoisoppilaitos kuuluu yksikköhintojen osalta, vaikuttaa merkittävästi käyttökustannusten valtionosuuksien suuruuteen. Yksikköhintojen väliset erot ovat merkittäviä. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa eri oppilaitosryhmille on määritelty erilaiset yksikköhintojen kertoimet opetustunteja kohden. Tämä kerroin voi suurimmillaan olla seitsemän.

Tarkastuksessa ei ole käynyt ilmi myöskään se, miten juuri näihin kertoimiin on alun perin päädytty. Opetusministeriö on ilmoittanut kertomusluonnospalautteessaan, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun, vuodelta 1992 olevan asetuksen (820/92) mukaiset oppilaitosryhmittäiset kertoimet laskettiin ja arviointiin ennen lain ja asetuksen antamista opetushallituksen toimesta. Nämä kertoimet eivät ilmeisesti kuitenkaan – ainakaan enää tässä vaiheessa – selitä oppilaitokselle aiheutuvien valtionosuuskustannusten kokonaismäärien eroja. Peruslähtökohtana kertoimia käytettäessä tulisi kuitenkin aina olla se, että oppilaitoskohtaisesti tarkasteltuna erilaiset kertoimet kuvaisivat ensinnäkin hyvin oppilaitosryhmien käyttökustannusten eroja ja nämä erot sitten vaikuttaisi-

---

<sup>109</sup> *Oppilaitosten taustayhteisöillä on toisaalta myös mahdollisuus omien koulutusratkaisujensa kautta määritellä itse oppilaitoksen kokonaiskoulutusvolyymi. Taustayhteisöjen koko koulutus, joka periaatteessa voitaisiin myös sisällyttää oppilaitosten koulutustoimintaan, ei sisälly oppilaitosten koulutukseen (toimintayksiköillä on omaa koulutusta, osa koulutuksesta – esimerkiksi johdon koulutus – on kokonaan järjestetty toisella tavalla, osa koulutuksen hankinnoista on ulkoistettu jne.).*

vat myös oppilaitosten rahoitukseen. Kertoimien – ja tätä kautta suurempien valtionosuuksien – kautta voidaan nimittäin jotakin oppilaitosryhmää tukea rahoituksellisesti muita oppilaitoksia suhteellisesti enemmän. Kaikki oppilaitokset voivat järjestää myös sisällöllisesti hyvinkin samantyyppistä koulutusta (esimerkiksi tietotekniikka, kielikoulutus), jonka toteuttamista rahoitetaan käyttökustannusten valtionosuusrahoituksella oppilaitosryhmittäisen erilaisen rahoituksen takia eri tavalla. Tälle erilaiselle rahoitukselle ei voida näissä tapauksissa katsoa olevan perustetta.

Kun järjestelmän seuranta tuottaa vuosittain oppilaitoskohtaisesti kustannustietoja, seurannasta muodostuu helposti se kuva, että se varmistaisi myös tämän tilanteen toteutumisen. Tällä kustannusseurannalla ei kuitenkaan ole ollut tätä ohjausvaikutusta, kuten kertomuksen kohdassa 4.2.2. on aiemmin mainittu. Kun kaiken lisäksi oppilaitosten kustannuslaskenta ja -raportointi ei ole yhdenmukaista, nykyinen järjestelmä ei mahdollista myöskään vertailujen tekemistä.

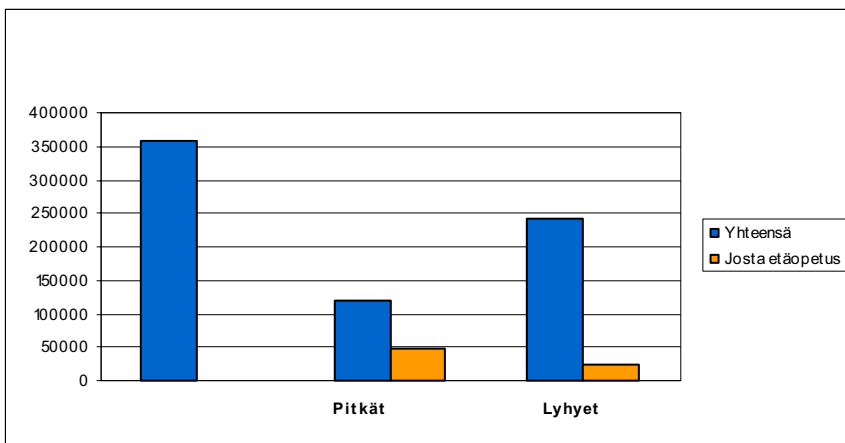
Nykyinen yksikköhintajärjestelmä on rakenteeltaan jäykkä ja kaavamainen ja rakentuu melko vanhaan tietopohjaan. Oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusrahoituksen perustana oleva yksikköhintajärjestelmä ja tähän liittyvä oppilaitosryhmittäinen rakenne pitäisi ottaakin perusteellisen selvittelyn kohteeksi. Selvittelyn pitäisi tuottaa sellainen yksikköhinta ja myös sellainen mahdollinen oppilaitosten yksikköhintarakenne, että se kuvaisi nykyistä paremmin oppilaitosten käyttökustannuksia ja niissä mahdollisesti olevia eroja. Järjestelmän tulisi rakentua myös siten, että kustannusten laskenta- ja raportointijärjestelmä rakentuu oppilaitoskohtaisesti vertailukelpoisen tiedon tuottamiseen. Tieto mahdollistaisi tarvittaessa myös oppilaitosryhmittäisten yksikköhintojen välisten muutosten tekemisen.

Kuten aiemmin on tullut esille, rahoitusohjauksessaan opetusministeriö on pyrkinyt tukemaan<sup>110</sup> yli neljä kuukautta pitkän koulutuksen määrää enemmän, kuin neljä kuukautta lyhyempää koulutusta. Pidemmän koulutuksen opetustuntimäärästä hyväksytään nimittäin valtionosuuden piiriin 80 %, kun lyhytmuotoisesta koulutuksesta hyväksytään tämän osuuden piiriin vain 50 %. Oppilaitoksia on tällä menettelyllä kannustettu järjestämään koulutusta pitkäkestoi-

---

<sup>110</sup> Tämä laskemismenettely ei perustu nimenomaisiin säännöksiin.

seksi. Opetusministeriön mukaan tätä koulutusta ja sen jatkamista pidettiin koulutuspoliittisesti tärkeänä, koska kyseistä koulutusta ei tarjottu muun ammatillisen koulutuksen yhteydessä ja se oli osin sisällöltään lähellä ammatillista peruskoulutusta. Tällä erityisellä rahoituskeinolla ei ole kuitenkaan nykyisin merkittävää vaikutusta, koska lyhytmuotoinen koulutus on jatkuvasti korostunut oppilaitosten toiminnassa. Monissa oppilaitoksissa on tarkastuksessa katsotukin, että koulutusta ei saisi edellä mainitulla tavalla asettaa sen keston perusteella erilaiseen asemaan. Seuraavasta kuviosta näkyy nykytilanne näiden eri koulutuksen kestoja kuvaavien ryhmien välillä.



*Kuvio 11. Opetus- ja ohjaustuntien jakautuma-arviot opetuksen keston ja laadun mukaan vuonna 2005.*

Jos oppilaitos ja sen taustayhteisö katsoo, että lyhytkestoinen koulutus vastaa paremmin taustayhteisön tarpeita, oppilaitoksen kautta toteutetaan lyhytmuotoista koulutusta. Valtionosuuden suuruudella ei tähän asiaan ole merkitystä. Oppilaitosten toiminta ei rakennu tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella käyttökustannusten valtionosuuksien maksimointiin eli siihen, että ne järjestäisivät juuri tämän vuoksi pidempikestoista koulutusta. Oppilaitoksen taustayhteisön tarpeet määrittelevät nimittäin aina viime kädessä sen, miten koulutusta järjestetään. Kun oppilaitoksen taustayhteisöt kattavat

pääsääntöisesti<sup>111</sup> kuitenkin valtaosan koulutuksen kustannuksista, tämä erityisohjauskeino ei jo tämän seikan vuoksikaan erityisesti vaikuta koulutuksen järjestämiseen pitkämuotoisena. Erilaiset uudet koulutuksen järjestämismuodot ja – tavat, joita oppilaitoksissa paljonkin jo nykyisin on käytössä, eivät myöskään kovin hyvin sovi enää tähän koulutuksen lyhyt-pitkäkestoisuus – ajattelun piiriin.

### *Arviointi*

Uusien koululakien seurauksena arviointitoiminta tuli uutena elementtinä kattavasti koulutuksen järjestäjien tehtäväksi. Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjien on siten myös ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/98) perusteella arvioitava antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Tarkoituksena on tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Arviointitoiminta kytkeytyy osittain myös tulosohtaukseen, joka ohjaus edellyttää myös toimintaan liittyvän arvioinnin kehittämistä. Tämän arvioinnin kautta saadaan tietoa asetettujen tavoitteiden ja tulosten toteutumisesta.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten osalta arviointi ei kuitenkaan ole sisällöllisesti vanhoihin järjestelmiin verrattuna erityisemmin muuttunut. Oppilaitosten ylläpitäjät ovat tavalla tai toisella aina arvioineet oppilaitoksen toimintaa, joka arviointi on kytkeytynyt olennaisesti myös koulutuksen vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen<sup>112</sup>. Uudet arviointisäännökset eivät ole siten juurikaan vaikuttaneet muuttavasti näiden oppilaitosten toimintaan, jotka tässä asiassa ovat – jo toimintansa peruslähtökohtien vuoksi – olleet selvästi muita oppilaitoksia edellä. Arviointitoiminnan perustan vahvistamiseksi ja kehittämiseksi monissa oppilaitoksissa on tällä hetkellä käynnissä myös varsin laaja-alainen laatu järjestelmän kehittämistyö. Tämä kehittämistyö nostaa esille melko varmasti myös sellaisia tekijöitä, joita voitaisiin hyödyntää rakennettaessa oppilaitoksiin

---

<sup>111</sup> *Muutamissa oppilaitoksissa, varsinkin niissä, joissa yksikköhintojen kertoimet ovat suuria, näin ei kuitenkaan asia ole.*

<sup>112</sup> *Viime kädessä arviointi aina myös ratkaisee sen, kannattaako oppilaitoksen ylläpitäjän yleensä edes ylläpitää oppilaitostaan. Monissa tapauksissa tämä arviointi on päätyynyt myös kielteiseen johtopäätökseen.*

soveltuvaa tulosohjausjärjestelmää. Oppilaitostasolla ei sinänsä ole nähty esteitä sille, että järjestelmää kehitettäisiin tähän suuntaan.

Ulkoisen arvioinnin kohteena oppilaitokset eivät ole olleet. Kuten aiemmin on jo tuotu esille, muutoinkin nämä ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat jääneet opetushallinnossa ja - laajemmin tarkasteltuna koko koulutusjärjestelmän kehittämisessä - varsin vähälle huomiolle. Keskeisenä syynä tähän puutteeseen voidaan pitää jo sitä, ettei oppilaitoksista ole kerätty – kuten kertomuksen kohdassa 4.2.2. on tuotu esille - arvioinnin perustaksi riittävää tietopohjaa<sup>113</sup>. Jossakin määrin oppilaitosten taustayhteisö (ELO ry) on tällaista arviointitoimintaa kuitenkin tehnyt. Lähinnä tämä taustayhteisö on kuitenkin kerännyt vain yleistietoja oppilaitoksista.

### *Informaatio-ohjaus*

Valtionapujärjestelmien muutostyössä korostettiin yhtenä tekijänä sitä, että normiohjauksesta siirryttäisiin entistä enemmän informaatio-ohjaukseen. Ammatillisten erikoisoppilaitosten osalta normiohjausta olennaisesti purettiin, mutta tämän tilalle ei voida juurikaan katsoa tulleen uutta informaatio-ohjausta<sup>114</sup>. Arviointitoiminnan kautta ei ainakaan toistaiseksi ole voitu tuottaa sellaista kokonaistietoa, jolle voitaisiin rakentaa informaatio-ohjausta. Opetushallitus tuottaa oppilaitoksista erilaista suoritemäärä-, oppilasmäärä- ja kustannustietoa, joka tieto ei sinällään – ilman jatkokäsittelyä ja analyysia – anna kuitenkaan vielä riittäviä perusteita informaatio-ohjaukselle. Koko ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminnan ja rahoituksen peruste pitäisi pystyä nykyistä tarkemmin ja selkeämmin määrittelemään. Tähän määrittelyyn pitäisi sitten pystyä kytkemään informaatio-ohjaus.

Ammatillisista erikoisoppilaitosten kokonaiskuvan muodostamista sekä toiminnan ohjausta ja kokonaisarviointia varten tarvittai-

---

<sup>113</sup> *Arviointitiedon tuottaminen on perustekijä arviointien tekemiseen, mutta arviointiprosessin lisäarvo voi syntyä vasta tietoa analysoimalla ,yhdistämällä ja jalostamalla eli ottamalla tieto käyttöön (Tulosohjauksen käsikirja).*

<sup>114</sup> *Tämä käsite ei ole sisällöltään kuitenkaan erityisen tarkka. Yleensä tällä käsitteellä voidaan ymmärtää ohjausta, jota toteutetaan tuotetun tiedon – esimerkiksi juuri arviointitoiminnan tuottama tieto, tilastotiedot, koulutuksen ja opastuksen avulla saatu tieto, yleisen tiedon levittäminen jne. – avulla, jotta järjestelmiä voitaisiin edelleen kehittää.*

siin vuosittain erityinen kokoomajulkaisu, johon olisi sisällytetty tietoja koko tästä oppilaitosryhmästä. Tämä julkaisu voisi omalta osaltaan toimia myös eräänä informaatio-ohjauksen lähteenä ja perustana.

### *Ohjeet*

Opetushallinnon oppilaitokseen kohdistuneen normiohjauksen purku ja väheneminen on merkinnyt ammatillisten erikoisoppilaitosten osalta myös opetushallinnon antamien yleisten ja operatiivisten toimenpideohjeiden vähentymisenä. Oppilaitosten voivat nyt itse hyvin pitkälti päättää, miten ne toimintaansa harjoittavat. Normiohjauksen purku on eräiltä osin kuitenkin synnyttänyt oppilaitoksissa myös epätietoisuutta. Esimerkiksi muutamissa oppilaitoksissa on tarkastuksessa korostettu esimerkiksi sitä, ettei nykyään aina tiedä, koskeeko joku ohje tai määräys myös ammatillisia erikoisoppilaitoksia. Näitä erilaisia opetushallinnon ohjeita ja määräyksiä oppilaitokset edelleen silti saavat.

Toisaalta opetustuntien laskemiseen ja määrittelyyn on katsottu useissa oppilaitoksissa sisältyvän myös sellaisia ongelmia, jotka kaipaivat nykyistä yksityiskohtaisempia ohjeita. Tarkastuksessa on voitu lisäksi havaita, että monissa oppilaitoksissa joitakin asioita tulkitaan edelleen vanhojen ilmeisesti jo kumottujen ohjeiden ja määräysten perusteella. Kun täyttä tietoa ei ole kuitenkaan ollut siitä, pitäisikö näitä määräyksiä edelleen noudattaa, niin varmuuden vuoksi näitä on pyritty kuitenkin noudattamaan.

Jotta nykyinen oppilaitoksiin kohdistuva normiohjaus saataisiin nykyistä selkeämmälle perustalle, ja asiaan liittyvät ilmeiset epätietoisuudet voitaisiin poistaa, olisi tätä ohjeistuksen tarvekysymystä tarkemmin aihetta selvittää. Pitäisi selvittää muun muassa seuraavia kysymyksiä: mitkä ohjeet yleensä koskevat näitä oppilaitoksia; miten voitaisiin välttää tilanne, ettei oppilaitoksille lähetetä ohjeita, jotka niitä eivät koske; mitkä ohjeet eivät ole enää voimassa; mitä ohjeita tarvittaisiin kenties lisää; jne. Opetusryhmien mahdollinen minimikokouskysymys on eräs niistä kysymyksistä, joka kaipaishi lisäohjeistusta.

### 4.3.3 Johtopäätöksiä

Käyttökustannusten valtionosuusrahoituksella voi katsoa alun perin olleen se merkitys, että tämä ohjaus on muodostanut varsin pitkälti koko oppilaitosrakenteen. Täysin ratkaisevaa merkitystä oppilaitosten syntyyn ja muotoutumiseen tällä rahoituksella ei voida kuitenkaan katsoa olleen, koska oppilaitosten ylläpito on edellyttänyt myös aina oppilaitosten ylläpitäjiltä huomattavaa rahoituksellista panostusta oppilaitosten ylläpitämiseen. Toiminnan alkuvaiheessa tukijärjestelmä on olennaisesti ohjannut oppilaitosten perustamista ja ylläpitoa, mutta nykyisin tukijärjestelmän ohjaava vaikutus ilmenee valtaosassa oppilaitoksia lähinnä oppilaitosten ylläpitoa turvaavana lisätekijänä. Konkreettisen ohjaustoiminnan kannalta tätä tilannetta ei voida kuitenkaan pitää tyydyttävänä.

Ohjausta tarkasteltaessa voidaan kysyäkin, mihin valtio omalla ohjaustoiminnallaan pyrkii konkreettisesti ammatillisten erikoisoppilaitosten osalta. Tähän kysymykseen nykyinen oppilaitosten ympärille rakentuva järjestelmä ei anna riittävän selkeää vastausta. Osittain vanhat oppilaitoksen peruselementit ovat seuranneet oppilaitosten muuttumista, johon on sitten kytketty asioita perusteellisemmin selvittämättä aina jotakin uusia elementtejä. Näin on päädytty oppilaitosten osalta nykyiseen tilanteeseen.

Mitään tulohajauksen kaltaista menettelyä järjestelmään ei sisälly. Nykyistä käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmää, joka rakentuu pääosin opetustuntien tuottamisen varaan, ei voida pitää tulohajausjärjestelmänä, vaan pikemminkin varsin perinteellisenä valtionapujärjestelmänä, johon liittyy omia erityispiirteitä. Aikuis-koulutuslain säännökset eivät anna ammatillisten erikoisoppilaitosten ulkoiselle ohjaukselle riittävää perustaa.

Nykysäännösten perusteella koulutuksen järjestämislupa muodostaa lähinnä sen välineen, jonka avulla ohjausta voitaisiin tehostaa. Oppilaitosten koulutuksen järjestämisluvat pitäisi uudistaa. Tätä kautta toiminnan ohjaukselle ja järjestämisluvan lainsäädännössä mainittujen myöntämisen edellytysten valvonnalle saataisiin nykyistä konkreettisempi perusta.

Nykyinen yksikköhintajärjestelmä on rakenteeltaan jäykkä ja kaavamainen ja rakentuu vielä melko vanhaan tietopohjaan. Oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusrahoituksen perustana oleva yksikköhintajärjestelmä ja tähän liittyvä oppilaitosryhmittäinen rakenne pitäisi ottaakin perusteellisen selvittelyn kohteeksi. Tämän

selvittelyn pitäisi tuottaa tuloksenaan sellainen yksikköhinta ja myös sellainen mahdollinen oppilaitosten yksikköhintarakenne, että se kuvaisi nykyistä paremmin oppilaitosten käyttökustannuksia ja niissä mahdollisesti olevia eroja. Järjestelmän tulisi rakentua myös siten, että kustannusten laskenta- ja raportointijärjestelmä tuottaisi oppilaitoskohtaisesti tarkasteltuna vertailukelpoista tietoa, joka mahdollistaisi tarvittaessa myös yksikköhintojen välisten muutosten tekemisen.

Oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuuksien suuruuksiin vaikuttavana ohjausekeinona on koulutuksen kesto. Kun oppilaitoksen taustayhteisöt kattavat tästä erityisjärjestelystä huolimatta pääsääntöisesti kuitenkin valtaosan koulutuksen kustannuksista, ja kun koulutuksen kestolla ja tähän liittyvällä erityisrahoituksella ei ole erityistä merkitystä koulutuksen järjestämisessä, tällä ohjausekeinolla ei ole haluttua tavoitteenmukaista kannustusvaikutusta.

Uudet arviointisäännökset eivät ole erityisemmin vaikuttaneet näiden oppilaitosten toimintaan. Tässä asiassa ne ovat – jo toimintansa peruslähtökohtien vuoksi – olleet selvästi muita oppilaitoksia edellä. Arviointitoiminnan perustan vahvistamiseksi ja kehittämiseksi monissa oppilaitoksissa on tällä hetkellä käynnissä vielä varsin laaja-alainen laatujärjestelmän kehittämistyö. Tämän työn tuloksia voitaisiin hyödyntää rakennettaessa oppilaitoksiin soveltuvaa tulosohjausjärjestelmää. Oppilaitostasolla ei sinänsä ole nähty esteitä sille, että järjestelmää kehitettäisiin tähän suuntaan.

Arviointitoiminnan kautta ei ainakaan toistaiseksi ole voitu tuottaa sellaista kokonaistietoa, jolle voitaisiin rakentaa informaatio-ohjausta. Jotta informaatio-ohjauksella olisi riittävät perusteet, koko ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminnan ja rahoituksen peruste pitäisi pystyä nykyistä tarkemmin ja selkeämmin määrittelemään. Tähän määrittelyyn pitäisi sitten pystyä kytkemään informaatio-ohjaus.

Ammatillisista erikoisoppilaitosten kokonaiskuvan muodostamista sekä toiminnan ohjausta ja kokonaisarviointia varten tarvittaisiin vuosittain kokoomajulkaisu, johon olisi sisällytetty tietoja koko oppilaitosryhmästä. Tämä julkaisu voisi omalta osaltaan toimia myös eräänä informaatio-ohjauksen lähteenä ja perustana.

Jotta nykyinen oppilaitoksiin kohdistuva normiohjaus saataisiin nykyistä selkeämmälle perustalle, ja asiaan liittyvät ilmeiset epätie-toisuudetkin poistettua, olisi ohjeistuksen tarvetta aihetta selvittää tarkemmin.



## 4.4 OPPILAITOSTEN NÄKEMYKSIÄ VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄSTÄ

Tarkastuksen yhteydessä suoritettiin oppilaitoskäyntien suorittamisen jälkeen kysely, jossa kerättiin yhtäältä taustatietoja kaikista oppilaitoksista sekä toisaalta myös oppilaitosten näkemyksiä valtionosuusjärjestelmästä ja sen merkityksestä ja tarpeellisuudesta. Oppilaitoksilta pyydettiin myös yleisiä näkemyksiä valtiontukirahoituksen merkityksestä elinkeinoelinkeinoelämän henkilöstökoulutuksessa. Kyselyn tulokset on esitetty kertomuksen liitteessä 3 yhtenäisessä ja tiivistetyssä muodossa. Tarkastuksessa esille tulleita näkemyksiä ja tarkastuksessa näiltä osin tehtyjä havaintoja on tullut toisaalta jo osittain esille jo aiemmin kertomuksessa. Seuraavana esitetään johtopäätöksiä oppilaitosten esille tuomista näkemyksistä ja kannanotoista, jotka liittyvät pääasiassa oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmään.

### *Valtionosuusjärjestelmä yleisesti*

Nykyistä valtionosuusjärjestelmää, joka rakentuu opetustunteihin, on pidetty yleisesti melko hyvänä. Verrattuna varsinkin aiemmin käytettyyn kustannuspohjaiseen valtionosuusjärjestelmään, tätä nykyjärjestelmää on pidetty selvästi parempana vaihtoehtona.

Järjestelmän ei katsota kuitenkaan rahoituksellisesti tukevan tai kannustavan riittävästi muuta oppilaitoksen toimintaa (investointeja, konsultointia, toiminnan suunnittelua ja kehittämistä, erilaista yhteistoimintaa esimerkiksi muiden oppilaitosten kesken jne.).

Toisaalta monet oppilaitokset ovat katsoneet, että järjestelmä on rakentunut myös liikaa perinteelliseen koulumuotoiseen opetustuntiajatteluun. Opetustuntiajattelua on katsottu usein vaikeaksi soveltaa oppilaitosten nykyiseen, sisällöltään usein monimuotoiseen koulutukseen. Epätietoisuutta on ilmennyt myös siinä miten esimerkiksi erilaiset ohjaustunnit ja kuulustelujen korjaukseen käytetty työaika kirjataan (tai kirjataan) yleensäkin opetustuntisuoritteeksi. Perinteisen kateederiopetuksen (lähiopetuksen) opetustuntien laskeamisessa ei ole ongelmia, mutta kun siirrytään edellä jo mainittuihin uusimuotoisiin, usein vielä toisiinsa eri tavoin kytkeytyviin koulutusmuotoihin (verkko-opetus, itseopiskelu jne.) opetustuntien laskeamiseen sisältyy jo monia ongelmia. Erilaisia koulutusmuotoja op-

opilaitoksilla on käytössä nykyisin jo lukuisia. Ongelmien yksiselitteisiin ratkaisuihin opetushallituksen ohjeiden ei katsota antavan riittävän tarkkaa perustaa. Tästä seuraa samalla se, että eri oppilaitoksissa opetustunnit voidaan erilaisten tulkintojen vuoksi kirjata tällöin myös eri tavoilla. Valtionosuuksien myöntäminen ei tällöin perustu siihen, että kaikkien oppilaitosten antamat opetustuntitiedot olisivat täysin vertailukelpoisia toisiinsa. Valtaosa oppilaitoksista onkin sitä mieltä, että opetushallituksen antamat ohjeet eivät sisällä riittävästi ohjeita siitä, miten eri tavoilla toteutetun kulutuksen opetustunnit voidaan laskea yhteismitallisesti.

Oppilaitoksista hieman yli puolet on keskittynyt toiminnassaan toteuttamaan ainoastaan oppilaitoksen taustayhteisöjen välittömiä tarpeita. Muut oppilaitokset ovat, tosin melko vähäisessä määrin, järjestäneet toimintaansa esimerkiksi myös yhteistyökumppaneilleen, tavarantoimittajilleen, oppilaitosten opettajille eli toimijoille, jotka välillisesti kuitenkin liittyvät taustayhteisön toimintaan.

Valtionosuusjärjestelmän positiivisena taloudellisena sivuvaikutuksena on pidetty sitä, että myös nämä ryhmät ovat voineet osallistua tähän koulutukseen, jota oppilaitokset muutenkin järjestäisivät taustayhteisöjensä henkilökunnalle. Oppilaitosten käsitykset siitä, voivatko myös nämä mainitunlaiset ryhmät osallistua tähän valtionosuustoiminnan piiriin kuuluvaan koulutukseen ovat eronneet, asia vaatisi ohjeistusta. Muutamana tällaisen taustayhteisön oppilaitoksen taholta on noussut tarkastuksessa esille myös kysymys siitä, voiko oppilaitos toteuttaa valtionosuuskoulutustoimintaansa myös ulkomailla.

### *Tietojen keruu*

Nykyistä opetushallituksen tietojen keruujärjestelmää oppilaitokset ovat pitäneet periaatteessa muodoltaan sinänsä hyvänä. Useat oppilaitokset ovat kuitenkin korostaneet tietojen keruun vaikeuksia, koska tietoja ei välttämättä ole suoraan saatavissa oppilaitoksista, vaan ne on ainakin osittain koottava taustayhteisöistä. Kiinteiden kustannusten jaottelua eri kohdealueille on pidetty monissa oppilaitoksissa myös varsin hankalaa. Muutamissa oppilaitoksissa on korostettu myös koko kustannustietojen raportointijärjestelmän työläyttä sekä yleensä opetushallituksen ao. ohjeiden epäselvyyttä. Jotkut oppilaitokset ovat pitäneet tätä kustannustietojen raportointijärjestelmää kuitenkin ongelmattomana ja yksinkertaisena. Monet oppi-

laitokset ovat ihmetelleet kuitenkin yleensä tätä yksityiskohtaista tietojen keräämisen käyttötarkoitusta, koska kustannustiedot eivät sinällään vaikuta nykyjärjestelmässä – kuten yleensä kuitenkin valtionosuusjärjestelmissä vaikuttavat – yksikköhintoihin. Tästä seikasta muutamit oppilaitokset ovat tehneet jopa sen johtopäätöksen, ettei tämä tietojen kerääminen vaikuta ylipäätään edes järkevältä eli järjestelmä vaikuttaa tässä muodossaan suorastaan turhalta. Koska kerättävien kustannustietojen käyttötarkoitusta ja tavoitetta ei aina ole edes tunnettu, ovat useat oppilaitokset tästä syystä korostaneet olevan samalla vaikeata arvioida tämän tietojen tuottamisjärjestelmän merkitystä ja tärkeyttä.

### *Yksikköhinnat*

Myös yksikköhintojen kustannusvastaavuudesta on ilmennyt yleisesti epätietoisuutta. Monet oppilaitokset ovat nimittäin korostaneet sitä, etteivät ne ole selvillä niistä syistä tai perusteista, jotka ovat vaikuttaneet yksikköhintojen oppilaitosryhmittäisiin eroihin. Jotkut oppilaitokset ovat katsoneet, että heidän yksikköhintansa ovat nykyisin liian alhaisia eli eivät vastaa toiminnan kustannuksia. Toisaalta osa oppilaitoksista on ollut kuitenkin myös tyytyväisiä omaan yksikköhintaansa ja pitänyt myös nykyistä luokittelua oikeansuuntaisena.

Vaikka nykyistä opetustunti -kriteeriä on pidetty huomattavasti parempana kuin aiemmin käytössä ollutta kustannuksiin perustuvaa, menopohjaista kriteeriä, tähän kriteeriin ei kaikilta osin ole oltu kuitenkaan tyytyväisiä. Pitkäkestoisen ja lyhytkestoisen koulutuksen rahoituksellisesti erilaiseen asemaan on valtionosuusjärjestelmässä oltu tyytymättömiä. Huomattavin osa oppilaitoksista on ollut sitä mieltä, että nykyisestä käytännöstä poiketen näitä koulutusmuotoja tulisi käsitellä samalla tavalla. Jotkut oppilaitokset ovat toisaalta ilmoittaneet, etteivät ne edes ymmärrä, mihin tausta-ajatukseen tämä rahoituksen erilaisuus rakentuu.

### *Valtionosuustuen merkitys*

Oppilaitokset ovat luonnollisesti katsoneet valtionosuustuen merkityksen olevan oppilaitoksen toiminnalle joko erittäin merkittävän tai ainakin merkittävän, vaikka tuki ei kaikissa tapauksissa olekaan op-

opilaitoksen kokonaisrahoituksessa kovin suuri. Ne oppilaitokset, joiden osalta valtionosuustuki on muihin oppilaitoksiin verrattuna selvästi suurempi, ovat erityisesti korostaneet tämän rahoitustuen merkitystä. Huomionarvoista on, että myös ne oppilaitokset, joiden tuen määrä suhteessa oppilaitokseen kokonaisrahoitukseen on suhteellisesti varsin vähäinen, ovat silti yleisesti myös korostaneet tämän tuen tärkeätä merkitystä<sup>115</sup>. Mikäli käyttökustannusten kokonaan puuttuisi oppilaitoksilta, muutamat oppilaitokset, joille valtionosuusrahoitus on erittäin suuri, ovat katsoneet, että oppilaitoksen kattava koulutustoiminta loppuisi tai saattaisi tällöin loppua kokonaan. Kaikki oppilaitokset ovat kuitenkin katsoneet, että rahoituksen puuttuminen tulisi vaikuttamaan negatiivisesti toimintaan ainakin jonkin verran.

Tuen mahdollisen lisääntyminen vahvistaisi ensisijaisesti koulutuksen tarjontaa, määrää, laatua, kattavuutta, sisältöä ja vaikuttavuutta.

### *Järjestelmän kehittäminen*

Oppilaitosten käsitykset tukijärjestelmästä ja sen kehittämisestä ovat eronneet osittain selvästikin toisistaan. Eräät oppilaitokset ovat yhtäältä katsoneet, että järjestelmä toimii nykyisin varsin hyvin, kun taas jotkut oppilaitokset ovat toisaalta katsoneet, että järjestelmän perusrakenteeseen pitäisi tehdä olennaisia muutoksia. Useimmat oppilaitokset ovatkin esittäneet järjestelmän perusrakenteeseen tehtäväksi joitakin muutoksia. Osa oppilaitoksista ei ole toisaalta osannut ottaa lähemmin kantaa tähän kysymykseen. Osasyynä tähän voidaan pitää sitä, ettei järjestelmän perusrakennetta ja tavoitetta edes tunneta tarkemmin.

Elinkeinoelämän oppilaitosten yhteistoimintajärjestö ELO ry on pitänyt tärkeänä ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten rahoitusjärjestelmän tavoitteiden, ohjauksen, seurannan, vaikutusten ja raportoinnin uudelleen arviointia ja kehittämistä.

---

<sup>115</sup> *Oppilaitokset, jotka ovat useimmiten taustayhteisöjensä erillisiä tulosityksiköitä, joilla on myös oma talousarvionsa, tarkastelevat rahoitusasiaa nimenomaan oppilaitoksen kannalta. Rahoitusasiaa ei tarkastella tällöin siis taustayhteisön näkökulmasta. Tarkastus on rakentunut myös tähän oppilaitosnäkökulmaan.*

Valtaosa ammatillisten erikoisoppilaitosten ylläpitäjistä on yrityksiä. Oppilaitokset ovat poikkeuksetta olleet sitä mieltä, että yritysten henkilökoulutus ja sen tukeminen – josta eräänä esimerkkinä on juuri näiden oppilaitosten valtioneuvostojärjestelmä – on asia, johon julkisen sektorin pitäisi kiinnittää vielä nykyistä enemmän huomiota. Henkilöstökoulutuksen, josta osa toteutuu elinkeinoelämän omissa oppilaitoksissa, on nähty yleisesti täydentävän ja osittain myös korvaavan yleistä koulutusjärjestelmää, joka ei pysty täysin kattamaan yritysten erityisiä sekä osittain myös yritysten yleisiäkin (eräiltä osin esimerkiksi ammatillinen peruskoulutus ja rekrytointikoulutus) koulutustarpeita. Koulutuksen on nähty myös tavoittavan sellaisia työntekijöitä, joilla yleensä muutoin olisi vaikeuksia saada koulutusta (yrityksen toimintaverkkoon kuuluvat erilaiset yrittäjät, pk-sektori, alihankkijat, tavarantoimittajat, asiakkaat jne.).

Yritysten henkilöstökoulutuksen on yleisesti nähty vahvistavan myös työntekijöiden nk. työmarkkinakelpoisuutta. Varsin monissa oppilaitoksissa on nimittäin korostettu sitä, että vaikka oppilaitoksen koulutustoiminta on rajattu vain tiukasti taustayhteisön omiin erityisiin tarpeisiin, tällä koulutuksella on kuitenkin aina myös yleistä työntekijän työmarkkinakelpoisuutta vahvistavaa piirrettä.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutustoiminnan jatkuvuuden keskeisinä perusteina oppilaitoksissa pidetään sitä, että koulutus on laadultaan korkeatasoista ja tehokasta sekä tyydyttää taustayhteisön koulutustarpeita. Oppilaitoksella tulee olla kykyä "räätälöidä" tarveperusteisesti täsmäkoulutusta. Koulutuksen täytyy nopeasti ja joustavasti myös aina mukautua muuttuviin koulutustarpeisiin.

Oppilaitoksen aseman vahvistumiseen kytkeytyy olennaisesti se, että se pystyy toimimaan kiinteänä linkkinä taustayhteisön ja ympäristön (esimerkiksi koulutusviranomaiset) välillä sekä rakentamaan myös eri toimijoiden välillä verkostoja. Mikäli oppilaitokset eivät omalla toiminnallaan pysty täyttämään näitä edellytystekijöitä, joihin omalta osaltaan tosin vahvasti vaikuttavat aina myös oppilaitosten taustayhteisöt itsekkin, oppilaitosten toiminnan jatkuvuuden katsotaan vaarantuvan. Mikäli yleisiltä koulutusmarkkinoilta ei ole toisaalta saatavissa taustayhteisöjen nimenomaisesti tarvitsemaa erityiskoulutusta, taustayhteisön omat toimintaedellytykset samalla myös heikkenevät. Yritystasolla tämä voi viime kädessä vaikuttaa myös yritysten kilpailukyvyn heikkenemiseen.

Laaja-alaisesti tarkasteltuna ammatilliset erikoisoppilaitokset katsovat muodostavansa kattavan tuotanto- ja palvelualojen kokonaisuuden, jolla on hallussaan sellainen erityisosaamisvaranto, jota muualla yhteiskunnassa ei juuri ole. Tätä varantoa voidaan pitää luonteeltaan monilta osin myös innovatiivisena suhteessa muuhun ammatilliseen koulutukseen.

Oppilaitosten erityisosaamisen hyödyntämistä on tapahtunut ja tapahtuu monilla eri sektoreilla. Ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat yleisesti olleet kuitenkin sitä mieltä, että tätä erityisosaamista voitaisiin nykyistä enemmän hyödyntää - myös pedagogisesti - koko koulutusjärjestelmässämme.

---

## 5 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

---

### *Tarkastuksen kohde ja tavoitteet*

Tarkastuksen kohteena ovat olleet ammatilliset erikoisoppilaitokset sekä näiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä. Nämä oppilaitokset ovat pääasiassa yritysten omiin tarpeisiinsa perustamia oppilaitoksia, joista on käytetty myös nimitystä elinkeinoelämän oppilaitokset. Tässä tarkastuskertomuksessa oppilaitosryhmää on tarkasteltu pääosin yhtenä kokonaisuutena eikä oppilaitostasolla. Koska valtakunnalliset ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat kuuluneet ammatillisten erikoisoppilaitosten kanssa vuoteen 1997 asti samaan rahoitusjärjestelmään, näitä oppilaitoksia on myös jonkin verran käsitelty tässä kertomuksessa.

Tarkastuksessa on pyritty arvioimaan oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmää sen tavoitteiden ja ohjauksen näkökulmasta. Tarkastuksen pääkysymyksenä on ollut, vastaako tämä järjestelmä tavoitteitaan. Keskeisenä tarkastuksen tavoitteena on ollut arvioida yhtäältä sitä, mitä tämä valtionosuusrahoitus yleensä on merkinnyt näiden oppilaitosten toiminnan perustamisen, ylläpidon ja jatkuvuuden näkökulmasta sekä toisaalta myös sitä, onko tämä rahoitus valtion näkökulmasta ollut myös mahdollisimman tehokas ja tuloksellinen. Tämä on edellyttänyt myös oppilaitosten yleiskuvan muodostamista oppilaitoksista jo niiden perustamisajankohdista lähtien. Muihin oppilaitosryhmiin verrattuna ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat olleet toiminnan kehittämisenäkökulmasta poikkeuksellisen vähän esillä.

Tarkastuksessa on pyritty myös tarkastelemaan sitä, miten ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminta on yleensä kytkeytynyt ammatilliseen koulutukseen ja aikuiskoulutukseen sekä myös sitä, miten valtio on yleensä strategisesti linjannut oppilaitosten toimintaan liittyvää yritysten koulutustoimintaa. Tarkastuksessa on suppeasti käsitelty myös eräitä tutkimuksia ja selvityksiä, joissa kohteena on ollut joko välittömästi tai välillisesti ammatillisten erikoisoppilaitosten kattama koulutustoiminta.

## *Tarkastuksen päätulos*

Tarkastuksen yleisenä johtopäätöksenä on, että ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten rahoitusjärjestelmä on tavoitteiden, ohjauksen, seurannan, vaikutusten ja raportoinnin kannalta tarkasteltuna monilta osin puutteellinen. Järjestelmä, jota voidaan pitää rakenteeltaan hyvin perinteellisenä valtionosuusrahoitusjärjestelmänä, kaipaisi kokonaisuudessaan uudelleen arviointia ja kehittämistä. Suurelta osin puutteiden voidaan katsoa johtuneen jo siitä, että ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat jääneet koulutusjärjestelmän kehittämisessä ja yleensäkin opetushallinnon kehittämisessä varsin vähäisen huomion kohteeksi. Vaikka viime aikoina ammatillista aikuiskoulutusta ja yleensä työvoiman osaamista koskevia asioita on alettu erityisesti painottaa, näissäkään yhteyksissä ammatilliset erikoisoppilaitokset eivät ole nousseet erityisemmin esille.

Seuraavassa on esitetty tarkastuksen johtopäätöksiä tukevat havainnot ja kannanotot.

## *Rahoitustuen- ja tähän liittyvän ohjauksen yleinen merkitys*

Yritysten ja muiden taustayhteisöjen perustamilla ammatillisilla erikoisoppilaitoksilla on ollut tärkeä merkitys ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen kehittämisessä. Tätä kehitystä valtion rahoitustuet ovat omalta osaltaan myös edistäneet. Valtion tuilla ja tähän liittyvällä valtion ohjauksella voi katsoa olleen myös se erityinen merkitys, että oppilaitoksia on voitu perustaa ja samalla myös turvata näiden oppilaitosten toiminnan jatkuvuus. Oppilaitosten olemassaolo ja niiden ylläpito on turvannut työntekijöiden osaamisen ylläpidon ja kehittämisen niissä yrityksissä ja muissa taustayhteisöissä, jotka näitä oppilaitoksia ovat ylläpitäneet. Nykyisin näillä oppilaitoksilla on keskeinen merkitys aikuisten ammatillisessa koulutuksessa ja henkilöstökoulutuksessa.

Kun toiminnan alkuvaiheissa oppilaitosten koulutustoiminnalla pyrittiin pitkälti täyttämään yleisiä taustayhteisön koulutustavoitteita, nyttemmin koulutustoiminnalla täytetään enemmän yhteisön erityistarpeita. Koulutustoiminta kytkeytyy siihen koulutustarpeen puutteeseen, joka vallitsee nykyisen yleisen koulutusjärjestelmän tarjonnan ja oppilaitosten taustayhteisön erityisten koulutustarpei-



den välillä. Yleisillä koulutusmarkkinoilla ei aina ole edes saatavissa oppilaitosten taustayhteisöjen haluamaa koulutusta, ei ainakaan siinä muodossa, joka parhaiten palvelisi oppilaitosten taustayhteisöjä. Rahoitusjärjestelmä tukee ja samalla aktivoi oppilaitoksia tähän koulutustoimintaan. Kun oppilaitokset voivat itse järjestää tätä koulutusta omien taustayhteisöjensä konkreettisista lähtökohdista ja tavoitteista lähtien, koulutus koetaan erityisen tulokselliseksi. Vaikka koulutus on sidottu taustayhteisön tarpeisiin, koulutuksen voidaan katsoa aina lisäävän myös koulutukseen osallistuvan työntekijän yleistä työmarkkinakelpoisuutta.

Valtionosuusjärjestelmän ja oppilaitosten toiminnan erityisenä positiivisena puolena voidaan pitää myös sitä, että sen avulla tavoitetaan myös sellaisia ryhmiä, jotka muutoin voisivat jäädä kokonaan ammatillisen aikuiskoulutuksen ja henkilöstökoulutuksen ulkopuolelle. Näihin kuuluu myös sellaisia ryhmiä, jotka eivät aivan kiinteästi lukeudu oppilaitoksen taustayhteisön piiriin. Kun siitä kysymyksestä, voidaanko näitä ryhmiä sisällyttää myös tämän valtionosuuskoulutuksen piiriin, vallitsee oppilaitosten keskuudessa erilaisia näkemyksiä, asia kaipaasi opetushallinnolta ohjeistusta.

Valtion rahoitustuen ja valvonnan on katsottu antavan toiminnalle myös julkista luotettavuutta. Toisaalta tukijärjestelmän muututtua laskennalliseksi opetushallinnon oppilaitoksiin ja niiden toimintaan kohdistunut ohjaus ja valvonta ovat olennaisesti vähentyneet. Ohjauksen ja valvonnan edellytykset ovat olennaisesti kaventuneet tai ne jopa puuttuvat kokonaan. Oppilaitokset päättävät nykyisin varsin itsenäisesti koulutuksen sisällöstä ja toimeenpanosta.

Oppilaitoksilla voidaan katsoa olevan koulutuksen järjestämisessä myös konkreettinen tulostavoite, joka poikkeaa olennaisesti muista oppilaitoksista: mikäli oppilaitos ei onnistu täyttämään taustayhteisöjensä koulutustarpeita, oppilaitoksen koko toiminnan jatkuvuus vaarantuu jopa siten, että oppilaitos voidaan viime kädessä lopettaa. Koulutusjärjestelmän, ja yleensä koulutuksen tarjonnan kehittyessä oppilaitosten taustayhteisöillä on entistä enemmän myös vaihtoehtoja koulutuksen hankkimiseen. Oppilaitokset joutuvat tavallaan myös kilpailemaan tämän muun tarjonnan kanssa. Kaikkea oppilaitosten taustayhteisöjen koulutusta ei ole edes ohjattu toteutettavaksi yhteisön omassa oppilaitoksessa.

## *Tavoiteasettelu ja tuloksellisuus*

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat asemaltaan monilta osin muista oppilaitoksista selvästi poikkeavia, etteivät esimerkiksi yleiset aikuiskoulutuslainsäädännön tavoitteet anna riittävää perustaa arvioida valtionosuusrahoituksen tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/98) tavoitteet toteutuvat itsestään selvinä ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminnassa, kun oppilaitosten toiminta on välittömästi kytketty koulutustoiminnan kautta työelämän tarpeisiin: oppilaitosten toiminta ylläpitää ja edistää ammatillista osaamista, kehittää työelämää, edistää työllisyyttä ja tukee elinikäistä oppimista. Kun ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa koulutusta toteutetaan nimenomaan ja täysin näistä lähtökohdista käsin, lain säännökset eivät näiltä osin anna toiminnan arvioinnille riittävää perustaa. Oppilaitosten koulutustoiminnan merkitystä ei voida sinänsä asettaa kyseenalaiseksi, varsinkin kun koulutus täyttää täysin edellä mainitun ammatillisen aikuiskoulutuslain tavoitteet.

Kysymykseen siitä, onko valtionosuusrahoitus kaikilta osin välttämätön ja tarpeellinen tämän oppilaitoskoulutuksen järjestämisessä, jonka koulutuksen kustannuksista oppilaitosten taustayhteisöt kattavat valtaosan, on nykyjärjestelmän tuottamien tietojen varassa vaikea vastata. Jotta oppilaitosten rahoitusjärjestelmää voitaisiin tästä näkökulmasta arvioida, se tarvitsisi nykyistä selkeämmän tavoiteasettelun. Nykyisin tavoiteasettelun edellytykset ovat monilta osin puutteellisia. Opetustunnit kuvaavat varsin puutteellisesti ja vain osittain oppilaitosten toimintaa. Järjestelmältä puuttuu selkeä toimintaa ohjaava perusta. Tarkastuksen perusteella voidaankin pitää epäselvänä, mihin valtio omalla ohjaustoiminnallaan konkreettisesti pyrkii ammatillisten erikoisoppilaitosten osalta.

Keskeisenä syynä näihin puutteisiin voidaan pitää jo sitä, ettei koulutusjärjestelmiä uudistettaessa ja muutettaessa ammatillisten erikoisoppilaitosten asemaan ja ohjaukseen ei ole erityisemmin kiinnitetty huomiota. Osittain vanhat oppilaitoksen peruselementit ovat seuranneet oppilaitosten muuttumista, johon on sitten kytketty asioita perusteellisemmin selvittämättä uusia elementtejä. Näin on päädytty oppilaitosten osalta nykyiseen tilanteeseen.

Mitään tulosohjauksen kaltaista menettelyä, jossa olisi määritelty toiminnan tavoitteeksi asetetut suorite-, tehokkuus-, vaikuttavuus- ja tuloksellisuustavoitteet, järjestelmään ei sisälly. Lähinnä

tämän tulosohjausjärjestelmän avulla voidaan mitata ja arvioida oppilaitosten tuottavuutta. Tämäkin arviointi on epäluotettavaa, koska oppilaitosten käyttöosuus valtiosuusjärjestelmän piiriin on luettu vain osa oppilaitosten opetus- ja ohjaustunneista eli suoritteista. Näiden suoritteiden tuottamiskustannuksiakaan ei voida luotettavasti verrata toisiinsa, koska oppilaitosten kustannuslaskenta ei perustu yhdenmukaisiin perusteisiin ja muutoinkin oppilaitosten käytännöt eroavat osittain toisistaan.

Valtiosuusjärjestelmän perussuoritteena on sinänsä selkeä opetustunti, joka sopii hyvin perinteelliseen koulumuotoiseen opetustoimintaan. Ammatilliset erikoisoppilaitokset poikkeavat kuitenkin luonteeltaan monilta osin perinteellisestä koulutusmuodosta. Järjestelmää kehitettäessä tulisikin harkita, sopiiko tämä suorite parhaiten näiden luonteeltaan erityisten oppilaitosten toimintaan. Järjestelmää tulisi kehittää siten, että suoritteiksi voitaisiin ainakin opetustuntien lisäksi laskea myös joitakin muita sellaisia suoritteita tai toimintamuotoja, jotka tukevat, kannustavat ja lisäävät oppilaitosten koulustoittoiminnan tuloksellisuutta. Kun oppiminen muodostaa oppilaitoksen näkökulmasta toiminnan keskeisen tuloksen, rahoitusjärjestelmän tavoiteasettelua tulisi kehittää ensisijaisesti tähän suuntaan. Tavoitteeksi asetettujen oppimisen tuloksien tulisi viime kädessä muodostaa myös oppilaitosten rahoitusjärjestelmän perustan.

### *Oppilaitosten toiminnan kytkeytyminen koulutuksen yleiseen kehittämiseen*

Tarkastusvirasto katsoo, että ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat jääneet koulutusta koskevan lainsäädäntöuudistusten ja muun kehittämisen yhteydessä hyvin vähäisen huomion kohteeksi. Hallituksen eduskunnalle antamissa koulutusta koskevissa selonteoissa näitä oppilaitoksia ei ole myöskään käsitelty lähemmin.

Viime vuosien aikana on kuitenkin valtionhallinnon erilaisissa raporteissa, työryhmäselvityksissä, suunnitelmissa ja selonteoissa käsitelty runsaasti ammatillista aikuiskoulutusta. Kysymys aikuis-koulutuksen jatkuvasti kasvavasta merkityksestä ja tärkeydestä on korostunut selvityksissä. Vaikka niissä ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ole välittömästi käsitelty ammatillisia erikoisoppilaitoksia ja niiden toimintaa, välillisesti selvitykset monelta osin kuitenkin ovat sivunneet näitä oppilaitoksia. Suomi maailmantaloudes-

sa – selvityksen loppuraportissa on nimenomaisesti katsottu, että toiminnan kehittämisessä ammatillisten erikoisoppilaitosten sekä valtakunnallisten ammatillisten erikoisoppilaitosten tarjoamat mahdollisuudet tulisi hyödyntää tehokkaasti. Samoin on nostettu esille elinikäiseen oppimiseen liittyvä kysymys siitä, tulisiko ja missä määrin työpaikkakoulutusta tukea. Se, mikä on näiden kannanottojen konkreettinen sisältö, ei selvityksestä käy kuitenkaan tarkemmin ilmi. Kysymystä ei ole laajemmin periaatteellisella tasolla käsitelty 1980 – luvun jälkeen.

Kysymys kaipaasi tarkastusviraston käsityksen mukaan lähempää tarkastelua jo senkin vuoksi, että ammatillisen aikuiskoulutuksen asema ja merkitys on tuon ajankohdan jälkeen selvästi muuttunut ja korostunut. Toisaalta eräät selvitykset ja tutkimukset viittaavat myös siihen, että yrityssectorilla sinänsä tärkeänä koetun osaamisen kehittämisessä on vielä suuriakin puutteita. Selvitykset ja tutkimukset viittaavat toisaalta myös siihen, että ammatillisten erikoisoppilaitosten taustayhteisöissä osaamisen kehittämisen edellytykset ovat olleet jo perinteisesti muita yrityksiä ja yhteisöjä keskimääräistä paremmin turvatut. Näin ollen olisi syytä harkita eräänä kehittämisvaihtona myös mahdollisuuksia perustaa nykyistä enemmän näitä oppilaitoksia. Eräs vaihtoehto - joka tarkastuksessa on tullut esille oppilaitostasolta - on perustaa näitä oppilaitoksia erilaisten yhteisöjen yhteisinä oppilaitoksina.

### *Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämisen ja rahoituksen työnjako*

Yritystasolla koulutuksen merkitys on korostunut erityisesti siinä, että koulutustoiminnalle on asetettu myös yleisiä säännöspäätteisiä velvoitteita. Asia on noussut esille myös viime vuosina erityisen korostuneesti tulopoliittisissa sopimuksissa, joihin on sisällytetty myös työntekijöiden osaamisen vahvistamiseen ja kehittämiseen liittyviä kohtia. Kuten edellä on ilmennyt mitään periaatteellista, strategista ja selkeää linjausta työntekijien ja valtion vastuusta ja mahdollisesta työnajosta koulutuksen järjestämisessä ja rahoituksessa ei ole 1980-luvun lopun jälkeen kuitenkaan tehty. Tätä on pidettävä puutteena.

Kun yrityssectorin työntekijöiden osaamista on alettu pitää keskeisenä kilpailutekijänä, ja kun toisaalta tämän osaamisen kehittämisessä on havaittu olevan myös paljon puutteita ja ongelmia, asiaa

pitäisi tarkastella myös rahoituksen ja tähän liittyvän rahoitusvastuun näkökulmasta. Asia kytkeytyy myös työntekijöiden mahdollisen elinikäisen koulutuksen rahoituskysymyksiin. Periaatteellisella tasolla on yrityssektorin koulutuksen tarpeeseen otettu monissa eri yhteyksissä kyllä kantaa, mutta käytännön rahoitusratkaisujen tasolla asia ei ole edennyt.

Yritysten henkilöstökoulutusta on pidetty periaatteessa toimintana, jonka rahoituksesta itse yritykset vastaavat. Yritysten omat oppilaitokset ovat kuitenkin muodostaneet mainitusta periaatteesta selkeän poikkeuksen. Myös muuta elinkeinoelämän koulutusta on eri tavoin tuettu muiden viranomaisten toimesta. Mainitusta peruslinjauksesta on siten monilta osin poikettu. Kun koulutuksen merkitys elinkeinoelämän kehittämisessä on erityisesti viimeisten vuosien aikana korostunut, koulutuksen vastuu- ja työnjakokysymykset pitäisi nostaa kokonaisuudessaan uudelleen arvioinnin kohteeksi. Arviointi pitäisi kohdentaa poikkihallinnollisesti koko koulutustoiminnan kehittämiskenttään, jossa toimii useita viranomaisia. Näiden vastuulinjausten tuloksena pitäisi pystyä myös määrittelemään ammatillisten erikoisoppilaitosten asema ja vastuu tässä kentässä. Kun tällaiset linjaukset ovat puuttuneet, ammatillisia erikoisoppilaitoksia ei nykyisin voi erityisen hyvin asemoida koulutuksen kokonaiskenttään.

### *Aikuiskoulutuksen rahoituksen yleinen tietoperusta*

Siitä, miten paljon valtio tukee välittömästi tai välillisesti kokonaisuudessaan yrityssektorin koulutustoimintaa, ei ole tarkempaa tietoa. Lähes ainoa selkeä valtion talousarviossa näkyvä kohde, joka kytkeytyy tähän koulutukseen ja josta on saatavissa myös rahoitustietoa, on juuri ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutusryhmä. Tämä opetusministeriön rahoitus muodostaa kuitenkin vain osan tästä kokonaisrahoituksesta. Vasta kun tätä kokonaistietoa on kattavasti saatavissa, voidaan arvioida tämän kokonaisrahoituksen riittävyttä myös suhteessa esille nostettuihin uusiin koulutustarpeisiin. Nykyinen tietopohja ei muodosta tälle arvioinnille juuri mitään perustaa.

### *Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämiseen kytkeytyvät luvat*

Kuten edellä on ilmennyt, nykyisen tukijärjestelmän merkitys näkyy viime kädessä siinä, että se ylläpitää omalta osaltaan näitä oppilaitoksia. Tuen saaminen edellyttää oppilaitoksen olemassaoloa. Ammatillisessa aikuiskoulutuksessa annetussa laissa (631/98) on mainittu ne oppilaitokset, joissa tässä laissa tarkoitettua koulutusta järjestetään. Yhtenä ryhmänä tässä ovat ammatilliset erikoisoppilaitokset. Lainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä enää nimenomaista oppilaitoksen ylläpitämislupaa, vaan ainoastaan tämän ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämislupa. Toisaalta lainsäädännössä lähdetään kuitenkin siitä, että koulutusta voidaan järjestää vain laissa mainituissa oppilaitoksissa. Tukea ei siten voida tämän lain mukaan myöntää esimerkiksi siten suoraan yritykselle, ellei sillä ole oppilaitosta. Oppilaitoksen perustamiseen ei toisaalta nykyisin edellytetä, eikä vaadita opetusviranomaisen lupaa. Aiemman lainsäädännön mukaan opetushallinnon myöntämä oppilaitoksen ylläpitämislupa muodosti valtiontuen saamisen perusteen. Nykyisen lainsäädännön mukaan koulutuksen järjestämislupa muodostaa tämän perusteen. Lainsäädäntö ei anna selkeää vastausta siihen, miten uusi koulutuksen järjestäjä voi päästä tämän rahoitusjärjestelmän piiriin.

Ammatillisten aikuiskoulutuslain (631/98) 5 §:n tarkoittamassa, opetusministeriön oppilaitoksen ylläpitäjälle myöntämässä koulutuksen järjestämisluvassa voidaan määrätä koulutuksen järjestämiseen liittyvistä tarpeellisista asioista. Tämä lupa muodostaa perustan sille, että oppilaitoksen ylläpitäjä voi saada käyttökustannusten valtionosuusrahoitusta. Nykyjärjestelmässä tämä ohjausväline on keskeinen keino opetushallinnon oppilaitoksiin kohdistuvassa ohjauksessa. Järjestämisluvat ovat lainsäädännön siirtymäsäännösten perusteella suurelta osin kuitenkin sisällöltään vanhentuneita. Lainsäädäntöä muutettaessa näitä lupia, jotka aiemmin ovat olleet oppilaitosten ylläpitämislupia, ei ole sisällöllisesti muutettu.

Tarkastusvirasto katsoo, että ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutuksen järjestämisluvat pitäisi kokonaan uudistaa siten, että myös toiminnan ohjaukselle ja valvonnalle saataisiin nykyistä parempi, myös koulutuksen tuloksellisuuden huomioonottava perusta. Valvonnan tulisi antaa tietoa myös siitä, että oppilaitos täyttää luvan myöntämisen jälkeisinä ajankohtinakin lainsäädännössä mainittujen järjestämislupa myöntämisen edellytykset.

## *Oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusrahoitus*

Tarkasteltaessa oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusrahoituksen, opetustuntimäärien ja yksikköhintojen kehitystä vuosien 1994 ja 2005 välisenä aikana, olennaisia muutoksia ei ole tapahtunut. Näiltä osin järjestelmä on jo varsin pitkän aikaa ollut melko vakaa. Nekin muutokset, jotka ovat tapahtuneet, ovat kytkeytyneet lähinnä oppilaitosrakenteessa tapahtuneisiin muutoksiin.

Valtion talousarviossa käyttökustannuksiin osoitetun valtionosuusmäärärahan suuruus ohjaa olennaisesti oppilaitoksille jaettavien opetustuntien määrää ja yksikköhintojen suuruutta. Määrärahan pysyessä vuosittain suurin piirtein samana, voidaan talousarviossa nostaa oppilaitoksille jaettavien opetustuntien määrää, mutta tällöin yksikköhintoja olisi vastaavasti alennettava. Toisaalta yksikköhintoja voidaan tässä tilanteessa myös korottaa, mutta opetustuntien kokonaismäärää on tässä tilanteessa samalla kuitenkin vähennettävä.

Opetustunnit kattavat kuitenkin vain osan oppilaitoksen käyttökustannusten valtionosuuteen kuuluvista opetus- ja ohjaustunneista, joihin tuntimääriin oppilaitokset voisivat jopa nykyistä enemmän sisällyttää vielä järjestelmään laskettaviksi kuuluvia opetus- ja ohjaustunteja. Järjestelmään eivät välittömästi vaikuta myöskään oppilaitosten valtionosuuksien käyttökustannusten muutokset, vaikka järjestelmässä kerätään kustannustietoja oppilaitoksilta vuosittain. Rahoitusjärjestelmää voidaan pitää erityisenä, mutta melko kaavamaisena valtionosuusjärjestelmänä, joka rakentuu peruslähtökohdiltaan perinteelliseen koulumuotoiseen opetustuntiajatteluun.

Vaikka viime vuosina on kiinnitetty poikkeuksellisen suurta huomiota työntekijöiden ammatillisen lisäkoulutuksen lisäämistarpeeseen ja yleensäkin työntekijöiden osaamisen merkitykseen strategisena menestystekijänä, nämä seikat eivät tämän oppilaitosryhmän osalta ole näkyneet valtion rahoituksen lisäyksenä. Toisaalta, kun laman seurauksena erilaisten oppilaitosten julkinen rahoitus yleensä väheni, näiden oppilaitosten rahoituksessa ei vähenemistä kuitenkaan tapahtunut.

Opetushallituksen keräämien tietojen perusteella valtionosuus (15,885 miljoonaa euroa) oli vuonna 2004 kattanut tämän oppilaitosryhmän valtionosuustoiminnan käyttökustannuksista noin 30 %. Oppilaitosten ylläpitäjät vastaavat pääsääntöisesti itse muista kustannuksista. Vaikka oppilaitosten rahoitusjärjestelmä on kattanut 36

eri oppilaitosta, järjestelmä on hyvin keskittynyt: ilmailualan muuttamat oppilaitokset saavat valtionosuusrahoituksesta jopa 60 prosenttia. Jollei tähän seikkaan kiinnitetä erityistä huomiota, yksittäisten oppilaitosten keskimääräisestä valtionosuusrahoituksesta voi saada hyvinkin harhaisen kuvan.

Mainittu käyttökustannusten valtionosuustoiminta kattaa kuitenkin vain osan oppilaitosten kokonaistoiminnasta. Opetushallituksen keräämien tietojen perusteella oppilaitosten toiminnan kokonaiskustannusvolyyymi on ollut vuonna 2004 yli 100 miljoonaa euroa. Rahoituksen ja myös koulutukseen osallistuneiden määrän perusteella tarkasteltuna oppilaitosryhmää voidaan pitää valtakunnallisesti merkittävänä aikuiskoulutusoppilaitosryhmänä.

### *Käyttökustannusten seuranta*

Opetushallituksen keräämien kustannustietojen oikeellisuudesta ei ole täyttä varmuutta, koska oppilaitoksilla on toisistaan poikkeavia käytäntöjä kustannusten rekisteröinnissä ja ilmoittamisessa. Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella kaikkia oppilaitosten toimintaan kohdistuneita kustannuksia ei ilmeisestikään ole aiheuttamisperiaatteen mukaan tarkasteltuna ilmoitettu opetushallitukselle.

Kun rahoitusjärjestelmä ei enää rakennu kustannusperusteiseen järjestelmään, eivätkä kustannustiedot myöskään vaikuta oppilaitosten yksikköhintoihin, asialla ei ole rahoituksellisesti sinänsä erityistä merkitystä seurantaan ja ilmoittamiseen liittyvien erilaisten oppilaitoskäytäntöjen vuoksi. Oppilaitosten toiminnan kokonaisvolyymin arviointiin ja oppilaitosten välisiin kustannusvertailuihin nykyiset tiedot eivät toisaalta myöskään ole riittäviä. Oppilaitosryhmää ja yksittäisiä oppilaitoksia ei näin ollen voi arvioida suhteessa näiden oppilaitosten toimintakustannuksiin.

Tarkastusvirasto katsoo, että oppilaitosten kustannustietojen keräämiseltä puuttuu nykyisin konkreettinen tavoite, joka ohjaisi samalla näiden tietojen keräämistä. Kustannustietojen rekisteröinti-, seuranta- ja ilmoittamismenettely kaipaisi tarkastusviraston käsityksen mukaan kokonaisuudessaan uudelleen arviointia.



### *Oppilaitosten yksikköhintojen ryhmäjaot*

Oppilaitokset on jaoteltu yksikköhintojen perusteella useaan eri ryhmään. Vastaavatko nämä ryhmittäiset yksikköhinnat kaikilta osin toiminnasta aiheutuvia todellisia kustannuksia, on epäselvää. Kustannuslaskenta ei nimittäin tuota riittävästi tietoa tämän kysymyksen arvioimiseen. Nykyinen oppilaitosten yksikköhintajärjestelmä rakentuu melko vanhaan tietopohjaan. Tarkastuksessa on voitua havaita, ettei monissa oppilaitoksissa olla yleensä edes tietoisia siitä, mihin yksikköhintojen erilaiset ryhmäjaottelut perustuvat.

Oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuusrahoituksen perustana oleva yksikköhintajärjestelmä ja tähän liittyvä oppilaitosryhmittäinen rakenne pitäisikin ottaa perusteellisen selvittelyn kohteeksi. Selvittelyn pitäisi tuottaa tuloksenaan sellainen yksikköhinta ja oppilaitosryhmittäinen rakenne, joka kuvaisi hyvin oppilaitosten todellisia käyttökustannuksia ja niissä mahdollisesti olevia eroja ja mahdollistaisi tarvittaessa myös yksikköhintojen välisten muutosten tekemisen. Nykyjärjestelmän eräänä heikkoutena voidaan pitää sitä, että se kohtelee eri tavoin samantyyppistä koulutusta eri oppilaitosryhmissä.

### *Opetustuntien kohdentaminen oppilaitoksille*

Opetus- ja ohjaustuntien kohdentaminen oppilaitoksille, opetustuntien määrään kohdistuva suunnittelu ja arviointi sekä opetustuntien toteutuminen ja näitä tunteja koskevan raportointi ja raportoinnin seuranta muodostavat valtionosuusjärjestelmän hallinnoinnin keskeiset perustyövaiheet. Tähän kytkeytyy lisäksi toiminnan kustannusten rekisteröinti ja raportointi.

Opetushallitus on ohjeistanut opetustuntien ja kustannusten rekisteröintiä ja laskemista. Tätä ohjeistusta on kuitenkin pidettävä liian yleisluonteisena. Valtaosa oppilaitoksista on myös ollut sitä mieltä, että opetushallituksen antamat ohjeet eivät riittävästi selvennä siitä, miten eri tavoilla toteutetun kulutuksen opetustunnit voidaan laskea yhteismitallisesti. Tilanne on pitkälti syntynyt siitä, että näissä oppilaitoksissa koulutuksen erilaisia muotoja on vähitellen kehittynyt hyvin runsaasti ja niitä pyritään vielä jatkuvasti kehittämään uusilla tavoilla. Ohjeistus ei ole riittävästi seurannut tätä kehitystä. Perinteistä koulumuotoista opetustuntiajattelua on oppilaitok-

sisä katsottu usein vaikeaksi soveltaa oppilaitosten nykyiseen, sisällöltään usein monimuotoiseen koulutukseen.

Epätietoisuutta on ilmennyt esimerkiksi määrätynlaisten opetus- ja ohjaustuntien kirjaamisessa. Perinteisen kateederiopetuksen eli lähiopetuksen opetustuntien laskemisessa ei ole ongelmia, mutta uusimuotoisten, usein vielä toisiinsa eri tavoin kytkeytyviin koulutusmuotojen opetustuntien laskemiseen sisältyy jo monia laskentaongelmia. Näiden ongelmien yksiselitteisiin ratkaisuihin opetushallituksen ohjeiden ei katsota antavan riittävän tarkkaa perustaa. Tästä seuraa samalla se, että eri oppilaitoksissa opetustunnit voidaan erilaisten tulkintamallien vuoksi myös kirjata tällöin eri tavoilla. Eri-laiset kirjaustavat voivat taas vaikuttaa käyttökustannusten valtionosuuksien määriin.

Tarkastusvirasto katsoo, että nykyinen järjestelmä ei turvaa riittävästi sitä, että valtionosuuksien myöntäminen perustuu kaikilta oppilaitoksilta saatuihin yhdenmukaisiin ja vertailukelpoisiin tietoihin.

Myös opetushallitukselle ilmoitettujen opetustuntien oikeellisuuden varmistaminen nykyisessä valvontajärjestelmässä on ongelmallista.

Kysymys siitä, onko tämä ainoa ja perinteellinen ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoituksen perusteena käytetty opetus- ja ohjaustunti – suoritemitta enää tarkoituksenmukaisin valtionosuuksien kohdentamiskriteeri, kaipaisi tarkastusviraston käsityksen mukaan kuitenkin uudelleen arviointia. Opetustunnin sijasta tai ainakin rinnalla voisi käytössä olla myös muita suoritemittoja. Opetustunnit eivät sinänsä edes anna täyttä kuvaa oppilaitosten toiminnasta, koska kaikkiin oppilaitoksiin eivät oppilaitosten ylläpitäjät edes kohdenna kaikkea koulutusta. Järjestelmä ei siten rakennu myöskään siihen periaatteeseen, että se kohtelisi lähtökohtaisesti kaikkia oppilaitoksia ja niiden ylläpitäjiä samalla tavalla.

Pitkämuotoista koulutusta pidetään suhteessa lyhytmuotoiseen koulutukseen valtionosuusrahoituksessa kannatettavampana koulutusmuotona, koska opetusministeriössä on katsottu pitkämuotoisen koulutuksen lisäävän työntekijöiden osaamista lyhytmuotoista koulutusta enemmän ja paremmin. Opetushallinnon ja oppilaitosten näkemyksissä on tässä asiassa kuitenkin selvä ero. Oppilaitokset ovat yleisesti katsoneet lyhytmuotoisen koulutuksen palvelevan taustayhteisöjensä koulutustarpeita pitkämuotoista koulutusta paremmin. Se, että pitkämuotoisen koulutuksen valtionosuusrahoitus on

suurempi, kuin lyhytmuotoisen koulutuksen vastaava rahoitus, ei vaikuta koulutuksen järjestämiseen. Tämän vuoksi pitkämuotoisen koulutuksen erilaisella rahoitusasemalla ei katsota oppilaitostasolla yleensäkään olevan koulutuksen järjestämiseen erityistä kannustavaa merkitystä.

Tarkastusvirasto katsoo, että tämän kannustustekijän vaikuttavuus pitäisi ottaa lähemmän tarkastelun kohteeksi. Mikäli tämän tekijän avulla ei voida saavuttaa haluttuja vaikutuksia, tämä kannustustekijä tulisi poistaa. Mikäli koulutuksen sisällön perustella halutaan rahoituksellisesti edelleen tehdä eroja, niin näitä eroja tulisi löytää muilla, paremmin oppilaitosten koulutustoimintaan liittyvillä perusteilla.

### *Ohjeistuksen inventointi, uusiminen ja kehittäminen*

Valtionosuusjärjestelmän muuttuessa menopohjaisesta järjestelmästä laskennalliseksi, oppilaitoksiin kohdistettua normiohjausta olenaisesti vähennettiin ja oppilaitoksille annettiin hyvin laajat valtuudet järjestää itse koulutustoimintansa haluamallaan tavalla. Tarkastuksessa on kuitenkin havaittu, että ohjeiden voimassaolosta, soveltamisesta ja tulkinnasta on syntynyt epäselvyyksiä. Kaikissa oppilaitoksissa ei ole täyttä tietoisuutta edes siitä, ovatko jotkut ohjeet edelleen voimassa, vai onko ne jo kumottu. Epäselvyyttä on ilmennyt myös koulutustoimintaa koskevien erilaisten yleisten ohjeiden soveltamisen osalta, joita oppilaitokset saavat myös opetushallinnolta tiedoksi.

Jotta nykyinen oppilaitoksiin kohdistuva normiohjaus saataisiin nykyistä selkeämmälle perustalle ja asiaan liittyvät ilmeiset epätietoisuudet voitaisiin myös poistaa, olisi ohjeistuksen nykytilannetta ja normien sitovuutta aihetta tarkemmin selvittää.

### *Oppilaitostietojen kokoaminen ja raportointi*

Nykyisessä muodossaan oppilaitoksilta kerättävillä tiedoilla on varsin vähän yleistettävyyttä ja käyttöarvoa. Niiden avulla on varsin vaikea muodostaa kattavaa ja luotettavaa kokonaiskuvaa oppilaitoksista. Valtion tukijärjestelmille asetettu yleinen tavoite järjestelmien läpinäkyvyydestä toteutuu näiden oppilaitosten valtionosuusjärjestelmän osalta varsin huonosti. Tätä havaintoa tukee se, että monissa

ammattillisissa erikoisoppilaitoksissa ei erityisen hyvin tunneta valtionosuusjärjestelmää ja sen perusteita eikä määrättyjen oppilaitoksilta kerättävien tietojen käyttötarkoitusta. Tämä on omiaan jopa heikentämään tietojen ilmoittamisen tarkkuutta. Asia kytkeytyy osittain myös ohjeistuksen puutteisiin.

Tarkastusvirasto katsoo, että oppilaitoksia koskeva tietojärjestelmä tulisi rakentaa sellaiseksi, että oppilaitoksista voitaisiin saada kustannusten, tulojen, suoritteiden osalta luotettava, kattava ja helposti luettava yhteenvetoraportti. Tämä raportti voisi toimia myös informaatio-ohjauksen lähteenä ja perustana. Se ei palvelisi yksinomaan opetushallintoa, vaan antaisi myös erilaista tietoa oppilaitoksille itselleenkin siitä, miten niiden toiminta asemoituu koko oppilaitoskenttään.

### *Arviointitoiminta*

Koululainsäädännön laaja-alaisen uudistustyön yhteydessä asetettiin koulutuksen järjestäjille eräänlaisena normiohjauksen poistamisen vastapainona myös yleinen lakiperusteinen velvoite arvioida järjestämäänsä koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Uudet arviointisäännökset eivät ole kuitenkaan erityisemmin vaikuttaneet muuttavasti ammatillisten erikoisoppilaitosten toimintaa, koska näissä oppilaitoksissa on aina arvioitu koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Viime kädessä tämän arvioinnin on aina suorittanut oppilaitoksen taustayhteisö. Ammatillisten erikoisoppilaitosten arviointitoiminta poikkeaa näiltä osin olennaisesti muiden perinteellisen oppilaitosten arviointitoiminnasta.

Oppilaitosten arviointitoiminnan perustan vahvistamiseksi ja kehittämiseksi monissa oppilaitoksissa on parhaillaan käynnissä varsin laaja-alainen laatujärjestelmän kehittämistyö, jonka työn tuloksia voitaisiin hyödyntää myös rakennettaessa oppilaitoksiin soveltuvaa tulosohjausjärjestelmää. Oppilaitostasolla ei ole nähty esteitä tämän hyödyntämiselle.

Oppilaitosten arviointitoiminnan kautta ei toistaiseksi ole kuitenkaan vielä voitu tuottaa sellaista kokonaistietoa, jolle voitaisiin rakentaa informaatio-ohjausta. Kuten edellä on ilmennyt, asia kytkeytyy koko erikoisoppilaitostoiminnan tavoiteasettelun selkiintymättömyyteen. Jotta informaatio-ohjauksella olisi riittävät perusteet, koko ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminnan ja rahoituksen

peruste pitäisi pystyä nykyistä tarkemmin ja selkeämmin kuitenkin määrittelemään.

### *Oppilaitosten erityisosaamisen hyödyntämisen laajentaminen*

Laaja-alaisesti tarkasteltuna ammatilliset erikoisoppilaitokset muodostavat nykyisin kattavan tuotanto- ja palvelualojen ammatillisen koulutuskokonaisuuden, jolla on hallussaan sellainen erityisosaamisvaranto, jota muualla yhteiskunnassa ei juuri ole. Tätä varantoa voidaan pitää luonteeltaan innovatiivisena myös suhteessa ammatilliseen koulutukseen. Oppilaitoksille on kertynyt myös osaamista yleisen innovaatiotoiminnan tulosten hyödyntämisessä koulutuksellisten keinojen avulla. Vaikka näiden oppilaitosten erityisosaamisen hyödyntämistä on tapahtunut ja tapahtuu monilla eri sektoreilla, olisi syytä tutkia mahdollisuuksia hyödyntää tätä oppilaitosten erityisosaamista vielä nykyistä enemmän koko koulutusjärjestelmässämme ja koulutuksen ja työelämän yhteyksien parantamisessa.

---

# LÄHTEET

---

## 1. Virallislähteet

2000 – luvun kasvupolitiikan haasteet, Miten Suomi selviää ikään-  
tymisestä ja kansainvälisen kilpailun kiristymisestä?, Valtiovarain-  
ministeriön julkaisuja 1/2004.

Aikuiskoulutuksen vuosikirja, tilastotietoja aikuisten opiskelusta  
2002, Opetusministeriön julkaisuja 2004:26.

Aikuiskoulutuspolitiikka 2000 – luvun alkuvuosina, Aikuiskoulu-  
tusneuvoston julkaisuja 16/1999.

Autio Veikko, Kimari Matti (toim.), Ammatillinen koulutusjärjes-  
telmä 1990 – luvulla, kehityspiirteitä ja arviointinäkökulmia, Ope-  
tushallitus, arviointi 7/95, 1995.

Elinikäisen oppimisen rahoittaminen, Suomen maaraportti  
OECD:lle, Opetusministeriön, Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston  
julkaisusarja 57, Helsinki 1998.

Hallinto- ja rahoitusjärjestelmien koordinoinnin johtoryhmän loppu-  
raportti, Valtioneuvoston kanslia, 1994.

Hallituksen strategia-asiakirja 2005, hallituksen poikkihallinnolliset  
politiikkaohjelmat ja politiikat, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005.

Henkilöstökoulutus valtionhallinnossa, Tarkastuskertomus 9/99,  
Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki 1999.

Ilmailulaitoksen ja VR – yhtymän ammatillisen koulutuksen järjes-  
täminen ja rahoitus, Liikenneministeriö, julkaisuja 20/99.

Kumpulainen Timo (toim.), Koulutuksen määrälliset indikaattorit,  
Opetushallitus, Tampere 2003.

Lentäjien ammatillisen koulutuksen järjestäminen, IRAKO-työryhmä: lentäjäkoulutusjaosto, Liikenneministeriö, 1999.

Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi – Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005 – 2008.

Liukko Martti, Ammatilliset erikoisoppilaitokset, teoksessa Aikuiskoulutus 1990 – luvun Suomessa; Jakku - Sihvonen Ritva, Yrjölä Pentti (toim.), Hakapaino Oy, Helsinki 1994.

Luova työote – tuottava työ, Työelämälähtöiseen luovuuteen perustuva tuottavuusstrategia, Työhallinnon julkaisu 345, Työministeriön 2005.

Löfström Eeva, Metsämuuronen Jari, Niemi Eero K., Salmio Kaija, Stenvall Kirsti, Koulutuksen paikallinen arviointi, Arviointi 2/2005, Opetushallitus, Helsinki 2005.

Metsä - Tokila Timo, Tulkki Pasi, Sahonen Pia, Oppilaitoskeskeytydestä työelämäpainotteiseen ammatilliseen koulutukseen – tavoitteena työelämän eriytyneisiin osaamistarpeisiin vastaaminen, ESR – julkaisut 48/99, Työministeriö, Helsinki 1999.

Omaehtoisen ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittäminen, omaehtoisen ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämistä selvittävä työryhmä, Väiliraportti, Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/1999.

Oppisopimuskoulutus – tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset, tarkastuskertomus 2/2000, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki 2000.

OPM, Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 2003 – 2008.

OPM 1989:59, 69 toimenpide-ehdotusta aikuiskoulutuksen kehittämiseksi, aikuiskoulutuksen johtoryhmän muistio 27.11.1989, opetusministeriön työryhmien muistioita.

OPM 2002:3, Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö, Opetusministeriön työryhmien muistioita.

OPM 2004:3, Ilmailualan koulutustyöryhmän mietintö, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä.

OPM 2004:4, Luovuuskertomus, Ehdotus hallitusohjelmassa tarkoitettujen luovuusstrategian tekemisen luonteesta, lähtökohdista ja toteuttamisen tavoista, Opetusministeriön julkaisuja.

OPM 2004:31, Ammatillisen aikuiskoulutuksen ohjauksen, rahoituksen ja järjestäjäverkon kehittäminen, Väiliraportti, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä.

OPM 2004: 39, Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkon, laadun ja rahoituksen kehittäminen, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä.

OPM 2005:4, Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2006- 2009, Opetusministeriön julkaisuja.

OPM 2005: 32, Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma vuosille 2006 - 2010, Opetusministeriön julkaisuja.

Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi, Työvoima 2020, loppuraportti.

Työpoliittinen tutkimus Nro 245, Työministeriö, Helsinki 2003.

Osaamisintensiivinen Suomi 2012, TT: n tulevaisuusluotain, loppuraportti, Teollisuuden ja Työntajain Keskusliitto, koulutuspolitiikka, huhtikuu 2003.

Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi. Suomi maailmantaloudessa – selvityksen loppuraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004.

Osallistuminen aikuiskoulutukseen, Aikuiskoulutustutkimus 2000, Koulutus 2002:5, Tilastokeskus, Helsinki 2002.



Ovaskainen Marko, Ritsilä Jari, Työssäoppimisen tulevaisuuden haasteen, Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 74, Helsinki 2000.

Rinne Risto, Vanttaja Markku, Suomalaista aikuiskoulutuspolitiikkaa, muutoksia ja jännitteitä 1980 – ja 1990 – luvuilla, Aikuiskoulutusneuvosto ja Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos, Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 67, Helsinki 1999.

Räisänen Anu, Frisk Tarja, Ammatillisen koulutuksen tila, yhteenvedo vuosina 1995 – 2001 tehtyjen arviointien tuloksista ja arvioinnin kehitystyöstä, Opetushallitus, Arviointi 9/2002, Yliopistopaino oy, Helsinki 2002.

Rönholm Harri, Räisänen Anu (toim.), Arviointi tukee kehittymistä – miten arvioinnin kehittymistä tuetaan, Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 7, Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylä 2005.

Silvennoinen Heikki, Aaltonen Satu, Työ ja koulutustarve, aikuisväestön lisäkoulutustarpeet työelämässä, Koulutussosiologian tutkimuskeskus RUSE, Opetusministeriön koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 70, Helsinki 1999.

Simpanen Matti, Blomqvist Irja, Aikuiskoulutustutkimus 1990, Aikuiskoulutukseen osallistuminen, Tilastokeskus, Tutkimuksia 192, Helsinki 1992.

Suomen aikuiskoulutuspolitiikan teematutkinta; katsaus suomalaiseen aikuiskoulutukseen ja OECD: n arviointiraportti, Opetusministeriö, Helsinki 2002.

SVT, Henkilöstökoulutus 2002, Tilastokeskus, Koulutus 2003:4.

SVT, Oppilaitostilastot 2004, Tilastokeskus, Koulutus 2004:3.

Tulosohjauksen käsikirja, Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämissosaston julkaisuja 2/2005, Edita Prima Oy, Helsinki 2005.

Työllisyystyöryhmän loppuraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003.

Työpaikkakoulutustoimikunnan mietintö, Komiteanmietintö 1990:4.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen koulutusjärjestelmästä, koulutuksen tasosta ja kehittämislinjoista, 1990.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uusien koululakien vaikutuksista ja laeissa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta, 2002.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle työelämästä, 2004.

Virtanen Aki, Uudella koulutuksella uudelle vuosituhatluvulle, Suomen 1990 – luvun koulutuspolitiikka, Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 95, Helsinki 2002.

Ylihuomisen kilpailukyky ratkaistaan tänään, teknologiarahoituksen tulokset ja vaikutukset, Tekes, 2002.

## **2. Muu kirjallisuus**

Heikkilä Kirsi, Työssä oppiminen yksilön lähtökohtien ja oppimisympäristön vuorovaikutuksena, akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto, Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere 2006.

Heiskanen Tatu, RATEKO rakennusalan kehittäjänä ja kouluttajana vuosina 1998 – 2003, Koulutuksen laatu ja vaikuttavuus, RATEKOn tuottaman tutkintotavoitteisen ja muun lyhytkestoisen koulutuksen ulkopuolinen arviointi, Jyväskylän yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja 16, Jyväskylän yliopisto 2004.

Henkilöstötyön strategiset haasteet 2003, PA Consulting Group, <http://www.henry-org.fi/data/dokumentit/tutkimukset/PA2003tutkimus.pdf>.

Innovaatio investointina, osa 1, rahoitusteoreettinen näkökulma Tekesin vaikuttavuuteen, Teknologiakatsaus 142/2003, Tekes.

Jakku-Sihvonen Ritva, Yrjölä Pentti (toim.), Aikuiskoulutus 1990–luvun Suomessa, Opetushallitus, Hakapaino Oy, Helsinki 1994.

Kantaako eilisen menestys huomiseen?, Teollisuus ja työnantajat 2002.

Kivinen Osmo, Koulutuksen järjestelmäkehitys, Turun yliopiston julkaisuja, sarja C 6, Turku, 1988.

Koulutusratkaisut teollisuuden osaamistarpeisiin, Teollisuuden henkilöstö- ja koulutustarvetutkimus, loppuraportti 27.11.1997, Teollisuus ja Työnantajat.

Kosonen Pekka, Globalisaatioraportit, sosiaalinen ulottuvuus ja kansallinen kilpailukyky, Yhteiskuntapolitiikka 6/2005.

Kurri Samu, Martikainen Mikko, Pohjonen Petri, Ammatillisen aikuiskoulutuksen kvasimarkkinat, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT- keskustelualoitteita 174, Helsinki 1998.

Kurssitus vähenee henkilöstökoulutuksessa, Kauppalehti Extra, 1.3.2004.

Laukkanen Erkki, Murroksesta muutokseen, SAK: n järjestötutkimus 2005, perusraportti, Kalevaprint Oy, Oulu 2006.

Lehtisalo Liekki, Raivola Reijo, Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000 – luvulle, WSOY, Juva 1999.

Muutoksella on mahdollisuus – osaamisella turvallisuutta muutokseen, SAK: n koulutuspoliittinen puheenvuoro, Puheenvuoro 4/2004, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö.

Myrsky Matti, Koulutusmenojen vähennyskelpoisuudesta elinkeinotulon verotuksessa, Tilintarkastus-Revision 2/2005.

Oppimisella osallisuutta – vastauksia työn murrokseen, SITRAN raportteja 29, Helsinki 2002.

Osaamistarveluotain, merkkejä rekrytoinnin piristymisestä näkyvis-  
sä, Teollisuus ja Työnantajat, kesäkuu 2004.

Pekkala Sari, Intonen Nina, Järviö Maija-Liisa, Suomen koulutus-  
menojen kehitys 1900 – luvulla ja tulevaisuudessa, VATT – keskus-  
telualoitteita, Helsinki 2005.

Peltonen Matti, Koulutus 2000, Perustietoja ja suuntaviivoja koulu-  
tuksen kehittämiseksi, Otava, Keuruu 1987.

Rahikainen Marjatta, Aikuiskoulutus Suomessa ja muualla Euroo-  
passa, VATT – keskustelualoitteita, Valtion taloudellinen tutkimus-  
keskus, Helsinki 1999.

Raivola Reijo (toim.), Vaikuttavuutta koulutukseen, Suomen Aka-  
temian koulutuksen vaikuttavuusohjelman tutkimuksia, Suomen  
Akatemian julkaisuja 1/2000, Edita, Helsinki 2000.

Ruokanen Tapani, Suomen menestyksen eväät, tiekartta tulevaisuu-  
teen, Elinkeinoelämän valtuuskunta, Yliopistopaino, Helsinki 2004.

Suomalaisen koulutusjärjestelmän haasteet 2010 – uho vai tuho?,  
Tutkijoiden ja kansanedustajien seura TUTKAS, julkaisuja 2/2003.

Tulevaisuusluotain, menestysklustereita tänään ja 2015: faktaa ja  
visioita osaamisen ennakoinnin tueksi, Väliraportti 1, Elinkei-  
noelämän keskusliitto 2004.

Vanhala Sinikka, HRM Suomessa, Yhteenveto 1999/2000 kysely-  
tutkimuksen tuloksista, Cranet – projekti, Helsingin kauppakorkea-  
koulu, Johtamisen laitos, 2001.

Viita Markku, Työvoimatarpeen ja ammatillisen koulutuksen koh-  
taaminen Pohjois-Savossa 1989 – 1999, Faktat ja visiot – hankkeen  
loppuraportti, Pohjois-Savon ammattikorkeakoulu 1999.

---

# LIITTEET

---

## **Liite 1: Oppilaitosten kehittyminen ammatillisen ja aikuiskoulutuksen yhteydessä.**

Tässä liitteessä tarkastellaan suppeasti ammatillisen koulutuksen muotoutumista sekä ammatillisten erikoisoppilaitosten kehittymistä tämän ammatillisen koulutuksen yhteydessä ja rinnalla.

### **1. AMMATILLISEN KOULUTUKSEN KEHITTYMINEN**

Ammattiopetuksen alkuna pidetään yleensä käsityöläisten ammattikuntalaitoksen oppipoika-kisälli-mestari – järjestelmää, jossa järjestelmässä on edelleen yhtäläisyyksiä yritystenkin oppilaitosten toimintaan. Yhtäläisyyksiä löytyy myös oppisopimuskoulutukseen, jota myös muutamat yritystenkin oppilaitokset järjestävät. Oppipojasta tuli tämän koulutuksen seurauksena kisälli ja kisällistä sitten mestari. Tämä koulutus ei kuitenkaan koskettanut edes käsityöläisten enemmistöä 1800 – luvun puoliväliin saakka. Koulumuotoinen ammattiopetus alkoi Suomessa kuitenkin jo 1800 – luvun alussa<sup>116</sup>. Oppilaitokset olivat aluksi enemmän yleissivistäviä, kuin ammatillisia<sup>117</sup>. Tämä seikka johtui siitä, että yleissivistyksen taso oli tässä vaiheessa maassa vielä varsin vaatimatonta luokkaa. Vuoden 1879 elinkeinovapauslaki oli koulutuksen kehittämisen kannalta keskeinen, koska laki irrotti käsityön ja teollisuuden ammattiopetuksen ammattikuntalaitoksesta. Teollistumisen alkuvaiheessa 1800 – lu-

---

<sup>116</sup> *Tässä esitetyt ammatillista koulutusta koskevat yleiset tiedot perustuvat ensisijaisesti väitöskirjatutkimukseen (Kirsi Klemelä, Ammattikunnista ammatillisiin oppilaitoksiin, ammatillisen koulutuksen muotoutuminen Suomessa 1800–luvun alusta 1990–luvulle, Turun yliopiston koulutussosiologian tutkimuskeskuksen raportti 48, PAINOSALAMA OY, Turku 1999).*

<sup>117</sup> *Vuonna 1880 osasi arvioiden mukaan väestöstä vain n. kymmenesosa kirjoittaa, vaikka noin kolme neljäsosaa osasi jotenkuten lukea (Kivinen Osmo, Koulutuksen järjestelmäkehitys, Turun yliopiston julkaisuja sarja C 6, Turku, 1988). Kansakouluja oli ollut kymmenisen vuotta aiemmin vasta 100. Oppivelvollisuuslaki, joka sisälsi vielä varsin pitkät siirtymäajanjaksot, hyväksyttiin vasta vuonna 1921*

vun lopulla ei työntekijöiden ammattitaidon kehittämistä pidetty vielä kovin tarpeellisena, sillä suurin osa teollisuuden työtehtävistä vaati vain vähän ammattitaitoa: "Niihin tehtäviin, joissa vaadittiin korkeampaa ammattitaitoa, hankittiin henkilökuntaa ulkomailta tai lähetettiin joku työpaikan henkilöistä ulkomaille opettelemaan tarpeelliset taidot. Työntekijöiden ammattitaidon puutteesta huolestuttiin 1900 – luvun alussa, kun teollisuus jäi jälkeen muualla tapahtuvasta kehityksestä" (Klemelä, s. 351).

Vuosisadan lopulla oli kuitenkin jo perustettu käsityöläiskouluja sekä ammatti- ja teollisuuskouluja. Ensimmäisiä ammatillisia oppilaitoksia olivat teollisuus- ja käsityöammattien oppipojille perustetut sunnuntaikoulut. 1900 – luvun vaihteeseen mennessä ammatitopetusta oli jo annettu lukuisissa eri alojen oppilaitoksissa, mutta koulutuksen osallistuminen oli vielä hyvin vähäistä<sup>118</sup>. Oppilaitosten lukumäärä kuitenkin kasvoi melkoisesti seuraavien muutamien vuosikymmenien ajan<sup>119</sup>. Vuonna 1940 oppilaitoksia oli jo yli kolme ja puolisataa. Opiskelijoita oli parikymmentätuhatta.

Koulujärjestelmäkomitea oli vuonna 1948 katsonut, että maan koululaitos oli kehittynyt pääasiallisesti yleissivistävää tietoa antavaksi, koska teollisuudella ei ollut aikaisemmin elinkeinoelämässä suurta merkitystä. Laajamittainen koulutusmuotoinen ammattikasvatus muotoutuikin sitten vasta toisen maailmansodan jälkeen. Oppilaitosten määrä lisääntyi, ja ammattiopetus siirtyi lähes kokonaan työelämästä erillään oleviin kouluihin. Poikkeuksen tästä kehityksestä muodostivat kuitenkin yritysten omat oppilaitokset, joita oli monia perustettu jo tätä ajankohtaa ennen. Näistä oppilaitoksista monet jatkavat edelleenkin vielä toimintaansa, vaikka niiden toiminnan luonne on suurelta osin muuttunut alkuperäiseen toimintalähtökohtaan verrattuna. Peruskoulutuksen tason nousu on muuttanut näidenkin oppilaitosten toimintaa.

---

<sup>118</sup> *Ammatillisia oppilaitoksia oli tällöin kaiken kaikkiaan yhteensä 231 yhdeksällä eri koulutusalaalla. Oppilaita näissä kouluissa oli tällöin 8 392 eli oppilaitosta kohden oli vain 36 oppilasta.. Mainittakoon, että vuonna 1990 oppilaitoksia oli 546 ja niissä oli oppilaita 162 141 eli keskimäärin oppilaitosta kohden jo 297 oppilasta.*

<sup>119</sup> *Vuonna 1940 eri alojen ammatillisia oppilaitoksia oli yhteensä jo 369, mutta niissä oli kuitenkin vain 20 380 oppilasta eli keskimäärin oppilaitosta kohden 55 oppilasta.*

Ammatillisen koulutuksen syntyvaiheen ominaispiirre oli eri alojen moninaiset ja erilaiset ja eritasoiset koulutus sekä eri alojen koulujen erillisuus toisistaan. Ammatillinen koulutus oli pitkään muusta koulujärjestelmästä erillinen saareke. Se ei itsessäänkään muodostanut yhtenäistä kokonaisuutta, vaan eri aloille syntyivät omat järjestelmänsä, joita kehitettiin kunkin elinkeinoalan tarpeista lähtien. Oman ryhmänsä tässä kokonaisuudessa muodostivat yritysten omat oppilaitokset. Vasta 1980 – luvulla erilliset alat koottiin yhtenäiseksi järjestelmäksi ja ammatillinen koulutus nivottiin osaksi muuta koulutusjärjestelmää.

Ammattiopetus oli jakautunut alusta alkaen paitsi eri ministeriöiden alaisuuteen myös koulutuksen järjestäjän mukaan yhtäältä niihin aloihin, joiden koulutuksesta valtio huolehti kokonaan tai osittain ja toisaalta niihin aloihin, joiden koulutuksen järjestämien oli yksityisten vastuulla mutta joita valtio kuitenkin jossakin määrin myös tuki. Yksityiset oppilaitokset olivat pitäneet 1900 – luvun alkuvuosikymmeniin asti yksityisomistusta parempana kuin valtion alaisuudessa toimimista. Nämä käsitykset muuttuivat 1920 ja 1930–luvulta lähtien.

Ammatillinen koulutus laajeni 1960 – luvulla, johon laajenemiseen oli vaikuttanut vuonna 1958 säädetty laki, jolla kunnat oli velvoitettu hankkimaan ja ylläpitämään vähintään yhtä ammattikoulutuspaikkaa tuhatta asukasta kohti. Teknillisen ja ammattiopetuksen yleisjärjestelykomitea (KM 1958:51) katsoi kuitenkin, ettei kaikkien ammattien koulutuksen järjestämistä voitu tässä pitää valtion tai kuntien velvollisuutena: "Teollisuusyritysten tuli järjestää edelleen myös oppisopimuskoulutusta, sillä komitea ei uskonut, että läheskään kaikilla halukkailla olisi mahdollisuuksia ammattikoulun käymiseen" (Klemelä, s. 213).

Ylimmän hallinnon keskittäminen ja koulutuksen yhtenäistäminen alkoi kuitenkin vasta vuonna 1966, kun perustettiin ammattikasvatushallitus: kauppa- ja teollisuusministeriön ammattikasvatusosastosta muodostettiin ammattikasvatushallitus. Tämän viraston perustaminen oli alku ammatillisen koulutuksen muotoutumisessa yhtenäiseksi järjestelmäksi. Vuonna 1968 ammattikasvatushallitus siirrettiin opetusministeriön alaisuuteen. Hallinnon tasolla ammatillisen koulutuksen aseman rinnastaminen yleissivistävään koulutukseen ja korkeakoulutukseen vahvisti tätä koulutusta. Yleissivistävää koulutusta hallinnoinut kouluhallitus ja ammattikasvatushallitus yhdistettiin vuonna 1991 opetushallitukseksi. Ammatillisen koulutuk-

sen lainsäädännön yhtenäistäminen oli alkanut vuonna 1983 sääde-tyllä lailla. Valtionavustus yhtenäistettiin. Asia kytkeytyi laajaan keskiasteen koulutuksen uudistushankkeeseen, jota toteutettiin vuosina 1982 – 1988<sup>120</sup>. Tämän uudistuksen keskeinen peruslähtökohta oli ollut peruskoulun toimeenpanon aloittaminen syksyllä 1972. Tämä uudistus jo sinällään oli edellyttänyt silloisten kansakoulu- ja keskikoulupohjaisten ammatillisten oppilaitosten ja lukion opetus-suunnitelmien uudistamista. Ammatillinen koulutus tarvitsi erityisesti uudistamista. Koulutusta pyrittiin laaja - alaistamaan niin, että koulutetut nuoret pystyisivät mahdollisimman hyvin sopeutumaan muuttuvan työelämän tarpeisiin. Uudistuksen keskeinen tavoite oli koulutuspaikan takaaminen koko ikäluokalle, joka tavoite lasken-nallisesti oli pystytty jo saavuttamaan uudistuksen toteuttamis-vaiheessa<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> *Keskiasteella tarkoitettiin peruskoulun ja korkeakoulujen ja yliopistojen väliin jäävää koulutusjärjestelmän osaa, johon osaan myös yritysten oppilaitokset kuuluivat. Tämä laaja-alainen uudistus ei kuitenkaan erityisemmin muuttanut näiden oppilaitosten asemaa tai tehtäviä (Peltonen, s.26-27). Uudistuksessa oli kuitenkin eri yhteyksissä korostettu voimakkaasti sitä, että koulutuksen on vastattava työelämän eri alojen ja niiden kehittämisen edellyttämän ammat-taidon saavuttamisen ja ylläpitämisen vaatimuksia. Mitä paremmin tämä ta-voite toteutuu, sitä vähäisemmäksi periaatteessa itse työelämän panostus työntekijöiden koulutukseen tarvitsee muodostua. Tavoitteen toteutuminen edellyttää kuitenkin täydellistä tietoa työelämästä, sen tarpeista ja kehitykses-tä. Kun tällaista tietoa oppilaitostasolla ei juurikaan voi koskaan olla, oppi-laitostaso on tässä mielessä aina tavalla tai toisella jäljessä työelämän kehi-tyksestä. Oppilaitosten työelämäyhteyksien lisäämisellä tätä eroa voidaan ku-roa kuitenkin aina umpeen. Toisaalta tämän tavoitteen saavuttaminen edel-lyttää myös sitä, että oppilaitosrakenne ja oppilaitosten toiminta on niin jous-tavaa, että se voi välittömästi muuttaa toimintaansa muuttuneiden tarpeiden mukaan. Kun yritysten oppilaitokset ovat suoraan kytkennässä työelämään, niiden mahdollisuudet toimia tältä osin mahdollisimman joustavasti ja tarkoi-tuksenmukaisesti ovat jo lähtökohtaisesti muita oppilaitoksia paremmat. Mik-rotasolla, yritystasolla yrityksillä on kuitenkin silti aina myös ongelmana se, onko tämä yritysten järjestämä koulutus yrityksen tarpeiden kannalta mahdol-lisimman oikeaan osuvaa ja parasta mahdollista.*

<sup>121</sup> *Perusongelmana oli tällöin sama ongelma, joka edelleenkin vallitsee eli se, et-tä suosituilla koulutusaloilla oli hakijoita huomattavasti enemmän, kuin oppi-laita voitiin ottaa. Joillakin aloilla taas ei ollut riittävästi hakijoita. Tällä hetkellä eräs ongelma on se, että nämä alat ovat usein sellaisia, joissa työllis-tyminen olisi muita aloja jopa selvästi parempi ja joilla aloilla toisaalta val-litsee myös ammatitaitoisesta työvoimasta jopa pulaa. Yritysten oppilaitos-ten, ammatillisen erikoisoppilaitosten joukossa on eräitä sellaisia oppilaitok-*



Valtioneuvosto antoi eduskunnalle vuonna 1990 laajan koulutuspoliittisen selonteon Suomen koulutusjärjestelmästä, koulutuksen tasosta ja kehittämislinjoista. Yritysten oppilaitokset, ammatilliset erikoisoppilaitokset mainittiin tässä selonteossa vain yhdessä aikuiskoulutus -luvun kohdassa: "Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja kirjeopistot ovat jo vuosikymmenien ajan erikoistuneet nimenomaan aikuisväestön opetukseen." Tätä oppilaitosryhmää ei tässä selonteossa käsitellä henkilöstökoulutuksen yhteydessä, vaikka oppilaitosten koulutus täksi koulutukseksi voidaan – kuten myöhemmin on tehty – myös valtaosiltaan määritellä. Selonteon mukaan henkilöstökoulutus on kuitenkin työnantajan kustantamaa koulutusta, jota valtio tukee kuitenkin pienyritysten osalta<sup>122</sup>. Työvoimapolitiittista tukea voidaan eräissä tapauksissa antaa myös yritysten henkilöstökoulutukseen, jota koulutusta on jo toteutettukin. Henkilöstökoulutuksena annettavan täydennyskoulutuksen tarve arvioidaan selonteossa jatkuvasti kasvavan. Pitkällä aikavälillä tarve on 5 -7 vuotuista koulutuspäivää työllistä kohti. Aikuisväestön eri ryhmien välisiä varsin suuria koulutuseroja olisi pyrittävä pienentämään.<sup>123</sup> Vähiten koulutusta saaneisiin ja vähiten koulutukseen motivoituneisiin tullaan kiinnittämään erityishuomiota<sup>124</sup>.

Välillisesti selonteon muutamat kannanotot liittyivät kyllä melko olennaisesti myös yrityssectorille sekä ammatillisten erikoisoppilai-

---

*sia, joiden koulutusala (esimerkiksi metalli- ja koneteollisuus) kuuluu myös näille ongelma-alueille. Näillä oppilaitoksilla ei pääsääntöisesti ole kuitenkaan ollut oppilaspulaa: oppilaisiksi – kyse on ollut nk. rekrytointikoulutuksesta - on ollut hakeutumassa moninkertainen joukko henkilöitä, joista vain osa on voitu valita. Näiden yritysten työntajastatus on ollut hakijoiden keskuudessa niin korkea, että hakijoiden määrä on tämän vuoksi ollut hyvin korkea.*

<sup>122</sup> *Pienyritysten koulutustoiminnan tukemista on yleensä aina perusteltu sillä, ettei pienyrityksellä ole – toisin kuin suuremmilla yrityksillä - riittävästi varoja, eikä myöskään monista eri syistä mahdollisuutta itsenäisesti toteuttaa tätä koulutusta.*

<sup>123</sup> *Koulutus on perinteisesti kohdistunut valtaosin nk., toimihenkilö- ja johtotasolle. Ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminta on siinä mielessä ollut kuitenkin poikkeuksellista, että niiden koulutustoiminta on valtaosin kohdistunut työntekijätasolle, useimmiten jo varsin ammattitaitoisen työntekijätason lisäkoulutukseen.*

<sup>124</sup> *Tällä hetkellä aikuiskoulutuksen kehittämisessä tämä tavoite on – on myös valtion rahoituksen osalta - erityisen korostunut, vaikka samanaikaisesti on korostettu esimerkiksi globaalitaloudellisista lähtökohdista myös erilaisen huippuosaamisen kehittämisen, lisäämisen ja ylläpitämisen tarvetta.*

tosten toimintaan. Selonteossahan korostettiin ensinnäkin jo kehittämisen painopisteen olevan ammatillisen aikuiskoulutuksen laajentamisessa ja monipuolistamisessa. Toisaalta selonteossa korostettiin vahvasti myös koulutuksen työelämävastaavuutta. Tarvitaan esimerkiksi nopeaa valmiutta vastata ajankohtaisiin ja paikallisiin työvoimaongelmiin<sup>125</sup>.

## 2. OPPILAITOSTEN MUOTOUTUMINEN JA OPPILAITOSTEN KOULUTUKSEN KEHITYSJAKSOT

Tiettyyn ammattiin valmistavien ammattioppilas- eli erikoisammattikoulujen lukumäärä alkoi 1920 – luvulta alkaen vähitellen lisääntyä. Koulut olivat useimmiten yksityisen elinkeinoharjoittajan tai niiden yhteenliittymän omistamia laitoksia. Erikoisammattikouluiksi luokiteltiin valtion rautateiden konepajakoulut sekä kultaseppäkelloseppä-, ravintola-, vaatturi-, maalari-, ompelija-, kirjapaino-, verhoilija- ja kampaamo- ja parturialan ammattikoulut (s 51). Erikoisammattikouluiksi luokiteltiin myös teollisuusyritysten 1910 – luvun lopulta lähtien perustamat omat ammattikoulut. Vain harvat kunnat uskalsivat perustaa ammattikouluja ennen vuotta 1939, koska ammattikoululainsäädöksissä ei määritelty valtionavun vähimmäismäärää, ja nämä harvat koulut eivät pystyneet tyydyttämään kehittyvän teollisuuden kasvavaa ammattitaitoisten työvoiman tarvetta. Tämä asiantila pakotti omalta osaltaan teollisuuden perustamaan omia ammattikouluja pahimman työvoimapuutteen poistamiseksi.

Alussa yksityisteollisuuden ammattikoulujen opetus oli melko yleissivistävää. Itse asiassa ensimmäisenä teollisuusammattikouluna mainittu Kymiyhtön vuonna 1914 perustama ammattikoulu perustettiin aluksi yhtiön omista kansakouluista päästötodistuksen saaneiden oppilaiden jatko-opetusta varten. Kun jatko-opetus säädettiin vuoden 1921 oppivelvollisuuslailla pakolliseksi vuoden 1926 alusta, yhtiö alkoi kunnan ja yhtiön välisellä sopimuksella huolehtia jatko-

---

<sup>125</sup> *Koulutustarpeen määrittelyä ei voida selonteon mukaan jättää kuitenkaan yksistään työvoimajohdajien kriteereiden varaan. Vaikka tätä työelämä – kytkentää selonteossa erityisesti korostettiinkin, niin mitään ehdotonta linjaa tähän asiaan ei tässä yhteydessä kuitenkaan tehty. Esimerkiksi se ajatus, että työllistyminen voisi olla ammatillisen koulutuksen eräs tuloksellisuusmittari, ei tässä selonteossa lainkaan vielä noussut esille.*

opetuksesta Kuusankosken kunnassa ja huolehtia siitä vuoden 1950 loppuun asti. Tosiasiassa ensimmäisenä varsinaisena teollisuusammattikouluna voidaan pitää Kone ja Siltarakennus Oy: n vuonna 1919 perustamaa konepajakoulua. Kun ammattikouluja koskevat asetukset annettiin vuonna 1920, koulun toiminta mukautettiin vastaamaan ammattioppilaskoulujen säädettyjä määräyksiä. Tämä ammattioppilaskoulustatus jatkui näillä oppilaitoksilla aina vuoteen 1994 asti. Koulun yleiseksi kasvatustehtäväksi määriteltiin paitsi hyvien ammattimiesten, myös luotettavien henkisesti valveutuneiden ja isänmaallisten kansalaisten kasvattaminen. Kouluun kuului oppilaskoti eli se oli sisäoppilaitos, niin kuin useimmat myöhemmin perustetut yksityisteollisuuden ammattikoulutkin. Perustettaessa tätä koulua massa ei toiminut vielä ainoatakaan teollisuuden yhteydessä ammattimiehiä valmistavaa oppilaitosta, ainoastaan alkutietoja antavia ns. valmistavia ammattikouluja (Peltonen s. 34).

1928 toimintansa aloitti Lohjan Kalkkitehdas Oy: n perustama oppilaskoulu.. Koulun tehtäväksi tuli kasvattaa noin 15 – 20 vuotiaista kansakoulukurssin tai sitä vastaavia koulutietoja omaavista nuorukaisista teollisuuden palvelukseen ammattitaitoisia työntekijöitä, kuten viilaajia, metallinsorvaajia, jyräjöitä ja valajia, seppiä, levyseppiä, putkien asentajia, hitsaajia (uuttajia) ja sähköasentajia sekä myös jonkin verran mallipuuseppiä ja puuseppiä (Peltonen, s. 34). Vuonna 1929 perustettiin kolme teollisuuden ammattikoulua G. A. Serlachius Oy: n ammattikoulu, Yhtyneet Paperitehtaat Oy: n ammattikoulu ja Wärtsilä – yhtymä Oy: n Pietarsaaren konepajakoulu.

Vuodesta 1930 teollisuuden ammattikouluilla oli yhteistyösopimus jonka perusteella kouluille asetettiin yhteinen tarkastaja seuraamaan oppilaiden valintaa kouluihin, koulujen opetusta ja koulun käyneiden sijoittumista teollisuuden palvelukseen. Teollisuuden ammattikouluista valmistui 1930 – luvun lopulla noin 200 oppilasta vuosittain, mikä oli noin 10 % yleisistä ammattikouluista valmistuneiden määrästä. Kestoltaan nämä koulut olivat pidempiä (3-4 vuotta) kuin yleiset ammattikoulut (2 vuotta) ja niiden koulutuksen on arveltu vastanneen paremmin työelämän tarpeita. Merkityksen on arveltu siten olleet suurempi, kuin pelkkien lukumäärien perusteella olisi voitu arvioida. Vuoteen 1938 mennessä yksityisteollisuuden ammattikouluja oli perustettu kymmenen ja niissä sai opetusta seitsemän ja puoli sataa oppilasta. 1950 – luvulla yritysten kouluja perustettiin yksitoista. Seuraavalla vuosikymmenellä toimintansa

aloitti seitsemäntoista uutta koulua. Teollisuuden oppilaitoksiksi luettuja yritysten oppilaitoksia perustettiin 1970 – luvulla vielä kymmenen koulua<sup>126</sup>.

Varsinaisten kauppaoppilaitosten<sup>127</sup> rinnalle syntyi jo itsenäisyyden alkuvuosina liikealan erikoisoppilaitoksia, jotka oli tarkoitettu palvelemaan vain jonkin kaupallisen ryhmittymän tai liikkeen koulutustarpeita. Ensimmäiset liikealan erikoisoppilaitokset saivat valtionapua jo ennen sotia, ja niiden toimintaa valvoivat muutakin kaupallista koulutusta valvovat viranomaiset. SOK: n osuuskauppakoulu (myöhemmin Suomen osuuskauppakoulu; nytemmin Jollas Instituutti) perustettiin vuonna 1919. Kulutusosuuskuntien Keskusliiton koulu perustettiin vuonna 1920. Keskuskauppakamarin, Suomen Tukkukauppiain Liiton, Suomen Vähittäiskauppiasliiton, Suomen Teollisuusliiton ja Rauta- ja Koneliikkeiden yhdistyksen perustama Myynti- ja Mainoskoulu aloitti toimintansa vuonna 1930. Koulu siirtyi muutaman vuoden toiminnan jälkeen kannatusyhdistyksen omistukseen, ja oppilaitos vaihtoi nimensä vuonna 1969 Markkinointi-instituutiksi. Nykyisin oppilaitos on valtakunnallinen erikoisoppilaitos. Nykyään Keskon omistama K-Instituutti juontaa juurensa Suomen Vähittäiskauppiasliittoon järjestäytyneiden yksityiskauppiainden vuonna 1951 perustamaan Vähittäiskauppiasopis-

---

<sup>126</sup> *Siitä, mitkä oppilaitokset luetaan teollisuuden oppilaitoksiksi, ei kuitenkaan ole aina täyttä selvyyttä. Teollisuuden koulutus –termi on määritelty asiaa koskeneessa väitöskirjassa esimerkiksi seuraavalla tavalla (Tuomisto, s. 9): "Teollisuuden koulutuksella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kaikkea sitä yksittäisten työnantajien, teollisuusliittojen ja teollisuuden keskusjärjestöjen harjoittamaa tai tukemaa koulutustoimintaa, jota ne järjestävät jäsenistölleen tai henkilöstölleen." Tämä määritelmä on varsin laaja. Kauppa ja palvelusektori jäävät ilmeisesti kuitenkin tämän määritelmän ulkopuolelle. Teollisuuden oppilaitokset – käsite ei välttämättä siis sisällä kaupan ja palvelusektorin yritysten oppilaitoksia, joita nyt kuuluu kuitenkin useita ammatillisten erikoisoppilaitosten piiriin. Kun teollisuuden oppilaitoksista puhutaan, saatetaan joskus kuitenkin nämäkin oppilaitokset lukea myös tähän ryhmään. Nykyisin näistä oppilaitoksista käytetään kuitenkin oppilaitosten omassa piirissä termiä elinkeinoelämän oppilaitokset, joka termi kuvaa parhaiten koko tätä, nykyisin jo sisäisesti varsin erilaista oppilaitosryhmää. Alun perin ryhmä oli vielä rakenteeltaan varsin samanlainen – oppilaitokset olivat pääasiassa teollisuuden konepajakouluja -, mutta vähitellen tämä ryhmä sisäisesti alkoi myös eriytyä.*

<sup>127</sup> *Ensimmäinen kauppaoppilaitos oli perustettu Turkuun vuonna 1839. Tämän vuosisadan lopussa kauppaoppilaitoksia oli jo kymmenen, joista valtaosa oli perustettu vuosisadan lopussa.*

toon. Joistakin liikealan erikoisoppilaitoksina perustetuista yksityisistä kouluista (Svenska Köpmannskola, Helsingin sihteeriopisto ja ATK-instituutti) kehittyi varsinaisia kauppappilaitoksia<sup>128</sup>.

Yritysten oppilaitokset – kuten kaupan ja teollisuuden alan oppilaitokset sekä myös yleiset ammattikoulut - toimivat kauppa- teollisuusministeriön alaisuudessa<sup>129</sup>. Ministeriöön oli perustettu vuonna 1942 ammattikasvatusosasto.

### **3. TEOLLISUUDEN KOULUTUKSEN KEHITYSVAIHEET**

Teollisuussektori on kattanut olennaisen osan ammatillisista oppilaitoksista. Teollisuuden koulutustehtävien kehittymistä koskeneessa tutkimuksessa (Tuomisto) on erotettu neljä eri koulutuksen kehitysvaihetta:

#### **1. Teollisuuden koulutuksen esivaihe (1621-1879)**

Keskeisiä olivat ns. tehtaan koulut ja ammattikuntalaitos. Tehtaiden omistajat opettivat kouluissaan työntekijöiden lapsille luku- ja kirjoitustaidon alkeiden ohella kristinoppia sekä ahkeruutta ja kuuliaisuutta. Ammattikuntalaitos kasvatti puolestaan nuoria oppipoikia itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi ja myöhemmin myös ammattimieheksi tehtaisiin.

#### **2. Yleissivistävän peruskoulutuksen kausi (1879-1914)**

Työnantajat olivat lähinnä kiinnostuneita vain työntekijöidensä lasten yleissivistävästä ja ideologisesta kasvatuksesta. Elinkeinovaupauslain ja teollisuuden koneistumisen seurauksena ammattitaitovaatimukset laskivat ja ammattiopetus oli sattumanvaraista.

---

<sup>128</sup> Ensimmäinen laki (155/39) kauppappilaitoksista annettiin vuonna 1939, jonka lain mukaan oppilaitoksen valtionavustuksen määräksi säädettiin 75 % niiden todellisista menoista. Vuonna 1942 annettiin asetus (165/42) kunnallisista ja yksityishuonetoisista kauppappilaitoksista. Tässä asetuksessa mainittiin uutena koulutusmuotona vähintään vuoden kestävät liikealan erikoisoppilaitokset. Näiden oppilaitosten asema vahvistui säännöstasolla.

<sup>129</sup> Maatalous- ja sosiaaliministeriön alaisuudessa toimi myös suuri joukko oppilaitoksia.

### 3. Ammatillisen peruskoulutuksen kausi (1914-1944)

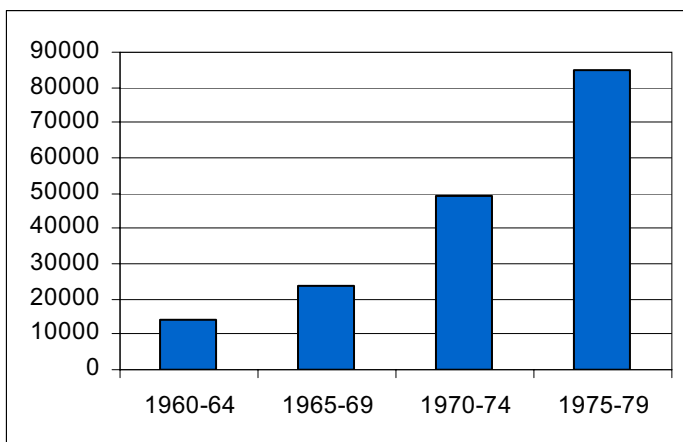
Ensimmäinen teollisuuden ammattikoulu aloitti toimintansa ja niitä perustettiin tällä ajanjaksolla vielä kolmetoista lisää. Koulut oli tarkoitettu työelämään siirtyville nuorille, joista teollisuustyönantajat kasvattivat itselleen lojaalia ammattitaitoista työvoimaa. Myös työssä jo toimiville alettiin järjestää jonkin verran erilaisia lyhytkursseja.

### 4. Lisäkoulutuksen kausi (1944-)

Teollisuustyönantajat alkoivat todella kiinnostua oman henkilöstönsä koulutuksesta vasta 2. maailmansodan jälkeen. Ensimmäiseksi alettiin kouluttaa työnjohto- ja rationalisointitehtävissä työskenteleviä toimihenkilöitä. Koulutus ulotettiin 1950 – luvulla keskijohtoon ja 1960 – luvulla ylimpään johtoon. Myös työntekijöiden koulutus jatkui ja jopa lisääntyi aluksi tällä kaudella, mutta vähitellen koulutuksen painopiste on siirtynyt toimihenkilöiden, erityisesti johto- ja suunnittelutehtävissä olevien henkilöiden kouluttamiseen. Näin teollisuudessa koulutus on vähitellen laajentunut ns. pyramidiajattelun mukaisesti kattamaan kaikki yrityksen eri henkilöstöryhmät. Koulutuksen painopiste on siirtynyt selvästi työntekijöiden peruskoulutuksesta työntekijöiden ja toimihenkilöiden lisäkoulutukseen. Tätä kehitystä kuvaa hyvin myös oppilaitosten – tässä teollisuuden ammattikoulujen – kurssitoiminnan muutokset<sup>130</sup>.

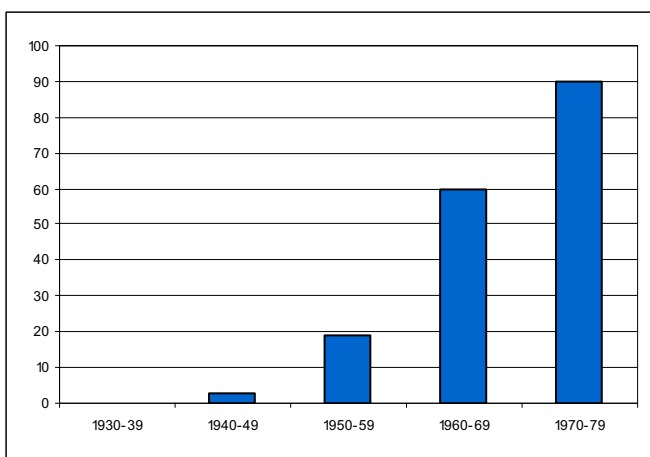
---

<sup>130</sup> *Useat oppilaitokset olivat – tämä edellytti valtioneuvoston lupaa – perustaneet oppilaitostensa yhteyteen myös erilliset kurssiosastot. Oppilaitoksen perustamislupa sisälsi siis joissakin tapauksissa sekä luvan perusopetuksen järjestämiseen, että myös kurssiopetuksen järjestämiseen. Lupa mahdollisti valtionavun saamisen.*



*Kuvio 1. Teollisuuden ammattikoulujen kursseille osallistuneet.*

Koulutuksen muutosta voidaan kuvata myös toisella kuviolla eli taustatiedolla siitä, miten monet teollisuuden ammattikouluun opiskelijoiksi valitut olivat suorittaneet yleisen ammattikoulun ennen tähän oppilaitokseen tuloaan.



*Kuvio 2. Yleisen ammattikoulun suorittaneet ennen teollisuuden kouluun tuloa.*

Seitsenkymmenluvulla melkein kaikki opiskelijat olivat jo suorittaneet yleisen ammattikoulun, kun kolmekymmentäluvulla kenelläkään ei ollut tätä koulutusta. Seuraavalla vuosikymmenelläkin vain

muutamalla prosentilla opiskelijoista oli tämä koulutus<sup>131</sup>. Nämä luvut kertovat samalla siitä, miten ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutusrakenne on tänä aikana muuttunut. Aiempina vuosikymmeninä oppilaitosten piti keskittyä peruskoulutuksen järjestämiseen, jotta sen taustayhteisö sai yleensä käyttöönsä ammattitaitoista henkilöstöä. Ammattitaitovaatimusten kasvaessa tämä peruskoulutuskaan ei ole enää riittänyt, vaan on tarvittu ammatillista lisäkoulutusta.

---

<sup>131</sup> Näiden kahden edellä olevan kuvion tiedot perustuvat Tuomiston kirjassa esitettyihin tietoihin.



**Liite 2: Ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminnantarkastus  
Kyselylomake ammatillisille erikoisoppilaitoksille  
Valtiontalouden tarkastusvirasto, toiminnantarkastus  
Raimo Etelävuori  
25.4.2005**

**A. Tietoja oppilaitoksesta ja sen olemassaolon perusteista**

1. Milloin oppilaitos on perustettu?
2. Mikä on oppilaitoksen organisaatiomuoto/ juridinen asema (yrityksen yksikkö, osakeyhtiö tmv.) suhteessa taustayhteisöönsä (yritys tmv.)?
3. Miten oppilaitos toiminnallisesti kytkeytyy taustayhteisönsä toimintaan ja tämän toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen?
4. Onko oppilaitoksen muodollisessa asemassa tapahtunut olennaisia muutoksia toiminnan aikana?
5. Onko taustayhteisössä mahdollisesti harkittu myös muita tapoja (esimerkiksi oppilaitoksen kautta tapahtuvan koulutuksen ulkoistaminen) toteuttaa tätä koulutuksen järjestämistä kuin nykyistä muotoa?
6. Mitkä syyt perustelevat oman oppilaitoksen ylläpitoa? Mitä hyötyjä tästä koulutuksen järjestämismuodosta koetaan saavutettavan verrattuna muihin koulutuksen järjestämismuotoihin?
7. Millaiset ja miten suuret tilat oppilaitoksella on käytössään?
8. Ovatko tilat omia (taustayhteisön) vai vuokrattuja? Jos ovat vuokrattuja, keneltä ne on vuokrattu? Mikä on vuokranantajan suhde taustayhteisöön?
9. Paljonko oppilaitoksella on päätoimista henkilöstöä?

**B. Tietoja koulutuksesta**

10. Miten oppilaitos kytkeytyy taustayhteisöönsä ja sen toimintaan sekä myös taustayhteisön koko koulutustoimintaan?
11. Miten paljon määrällisesti oppilaitoksen kautta toteutuu taustayhteisön koko koulutustoiminnasta?
12. Onko koulutus rajattu johonkin tiettyyn alueeseen tai tiettyihin ryhmiin?

13. Sisältyykö koulutustoimintaan myös nk. rekrytointikoulutusta, vai onko koulutus kokonaisuudessaan työsuhteessa jo yritykseen olevan henkilöstön koulutusta?
14. Jos molempia em. muotoja esiintyy, mikä on näiden välinen suhde?
15. Jos oppilaitos järjestää rekrytointikoulutusta, työllistyvätkö kaikki koulutuksen jälkeen taustayhteisöön?
16. Järjestääkö oppilaitos myös muuta kuin tähän erikoisoppilaitosten valtiosuusjärjestelmään kuuluvaa ammatillista lisäkoulutusta (ammatillista peruskoulutusta, oppisopimuskoulutusta tmv.)?
17. Onko oppilaitoksella oppisopimuskoulutuksen järjestämislupa, tai onko oppisopimuskoulutusta järjestetty kenties muilla yhteistyömuodoissa?
18. Mikä on pitkämuotoisen (yli 4 kk) ja lyhtymuotoisen koulutuksen välinen määrällinen suhde erikoisoppilaitoksen rahoitusjärjestelmässä?
19. Mistä kouluttajat hankitaan? Mikä on omien (tai taustayhteisön) kouluttajien suhde ulkopuolelta hankittuihin kouluttajiin?
20. Onko oppilaitoksella yhteistyötä myös muiden koulutusorganisaatioiden kanssa? Minkälaista tämä yhteistyö on?
21. Miten oppilaitosta ja sen järjestämää koulutusta arvioidaan? Mitkä asiat tässä arvioinnissa ovat keskeisiä? Miten arvioidaan koulutuksen vaikuttavuutta?

### **C. Koulutus- ja taloussuunnittelu ja valvonta**

22. Miten oppilaitoksen vuosittainen koulutus- ja taloussuunnitelma laaditaan?
23. Laaditaanko oppilaitoksen toiminnasta toimintakertomus, joka sisältäisi myös oppilaitosta koskevaa taloustietoa?
24. Miten oppilaitosta ja sen toimintaa valvotaan konkreettisesti taustayhteisön taholta ja mihin asioihin valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota?

### **D. VOS – järjestelmä, valtiosuudet, rahoitus, laskenta ja tietojen ilmoittaminen**

25. Miten suuren osuuden erikoisoppilaitoksen valtiosuus kattaa valtiosuuteen hyväksytyjen tuntien kokonaiskustannuksista?

26. Miten suuren osuuden erikoisoppilaitoksen valtionosuus kattaa oppilaitoksen kaikista kustannuksista?
27. Miten oppilaitos kattaa ne koulutuskustannukset, joihin ei saada valtionosuutta (taustayhteisö kattaa "yleistuella", laskutetaan taustayhteisöä esimerkiksi osallistumismaksuilla, myydään palveluita ulkopuolisille, vuokrataan tiloja tmv.)?
28. Kohdistetaanko oppilaitoksen kustannuksiin aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kaikki toimintaan liittyvät kustannukset, vai jätetäänkö kustannuksista joitakin eriä – esimerkiksi jotkut palkkakustannukset - pois?
29. Miten suuren osuuden oppilaitoksen valtionosuuteen sisällytetyt tunnit kattavat koko oppilaitoksen tuntimäärästä?
30. Saako – tai onko oppilaitos saanut – myös muuta julkista tukea toimintaansa?
31. Onko oppilaitoksen toimesta toteutettu mahdollisesti myös muutakin toimintaa, kuin välittömästi taustayhteisöön kytkeytyvää toimintaa?
32. Kattaako valtionosuuden piiriin luettava tuntimäärä – tehtyine 80 % ja 50 % vähennyksineen – koko oppilaitoksen koulutuksen tuntimäärän? Jos ei, miten paljon tämä tuntimäärä kattaa oppilaitoksen kokonaistuntimäärästä?
33. Ovato mielestänne edellä mainitut opetushallinnon käyttämät 80 % ja 50 % "tuntileikkurit", joilla valtionosuuteen lopullisesti hyväksyttävien tuntimäärät päätetään, oikeansuuruisia?
34. Miten oppilaitoksen tunnit kirjataan ja lasketaan?
35. Mikä on – tai on ollut perusteena – sille, että oppilaitoksenne koulutuksen tuntimäärä on juuri se, mikä se on?
36. Onko mielestänne se tuntimäärä, joka teille on hyväksyty, oikeansuuruinen ja myös riittävän joustava? Joustaako tämä tuntimäärä esimerkiksi riittävästi, jos muutoksia koulutuksen volyymissa tapahtuu?
37. Onko nykyinen opetushallituksen käyttämä tuntimäärien arviointijärjestelmä mielestänne onnistunut?
38. Ovato mielestänne opetushallituksen ohjeet tuntien laskemisesta ja ilmoittamisesta selkeät ja yksiselitteiset?
39. Antavatko ne riittävästi tietoa myös siitä, miten eri tavoilla toteutetun koulutuksen (tapoja on nykyisin lukuisia) tunnit lasketaan yhteismitallisesti?
40. Entä kustannusten ilmoittamisjärjestelmä? Pidättekö sitä onnistuneena?

**E. Yleistä arviointia VOS - järjestelmästä ja järjestelmän merkityksestä**

41. Valtionosuuksien laskennalliset hinnat ovat eri oppilaitosryhmillä erilaisia. Ovatko mielestänne nämä hinnat ryhmittäin oikeansuuruisia? Jos eivät ole, miten hintoja pitäisi mahdollisesti tarkentaa tai muuttaa?
42. Onko valtionosuuksien nykyinen kohdentamiskriteeri mielestänne hyvä, vai pitäisikö sitä kenties täsmentää tai jopa kokonaan muuttaa?
43. Mikä on nykyisen ammatillisen erikoisoppilaitoksen valtionosuustuen merkitys yleensä oppilaitokselle ja oppilaitoksen taustayhteisölle?
44. Mitä vaikutuksia tuen kokonaan puuttumiselle tai vähentymiselle olisi oppilaitokselle ja sen taustayhteisölle?
45. Mitä vaikutuksia tuen mahdolliselle lisääntymiselle voisi olla?
46. Onko tukijärjestelmä mielestänne nykyisin mahdollisimman onnistunut, vai pitäisikö järjestelmää myös kehittää? Ja jos pitäisi, niin miten ja mihin kohdistuen tätä kehittämistä pitäisi tehdä?
47. Onko mielestänne yleensäkin yritysten henkilöstökoulutus ja sen tukeminen, asia johon myös julkisen sektorin pitäisi kiinnittää nykyisin entistä suurempaa huomiota - myös rahoituksellisesti?
48. Ilmeisesti hyvin monet yritykset – jopa jotkut sellaisetkin, joilla on ollut oma oppilaitos - ovat purkaneet koulutusorganisaatioitaan ja ulkoistaneet koulutuksen järjestämistä. Uskotteko silti, että tämä oppilaitosmuoto tulee edelleen säilymään yhtenä koulutuksen järjestämismuotona? Mitkä asiat mahdollisesti tukevat sitä, että tämä – jo historiallisesti hyvin vanhakin - koulutuksen järjestämismuoto säilyy ja jopa edelleen kehittyy?
49. Mitkä arvioitte olevan tämän kehittymisen edellytystekijöitä?
50. Voitaisiinko ammatillisia erikoisoppilaitoksia ja niiden erityisosaamista hyödyntää nykyistä paremmin myös koko koulutusjärjestelmässämme? Miten tämä voisi tapahtua?
51. Mitä muita kommentteja ja näkökohtia voidaan tuoda esille oppilaitoksestanne ja yleensä koko tästä erikoisoppilaitosten valtionosuusjärjestelmästä

### **Liite 3: Oppilaitosten näkemyksiä**

Tarkastuksen yhteydessä suoritettiin oppilaitoskäyntien jälkeen oppilaitoksiin kohdistettu kysely (liite 2), jossa kerättiin yhtäältä taustatietoja kaikista oppilaitoksista sekä toisaalta myös oppilaitosten näkemyksiä valtionosuusjärjestelmästä ja sen merkityksestä ja tarpeellisuudesta. Oppilaitoksilta pyydettiin myös yleisiä näkemyksiä valtiontukirahoituksen merkityksestä elinkeinoelinkeinoelämän henkilöstökoulutuksessa. Tässä liitteessä esitetään nämä kyselyn tulokset asiaryhmittäin yhtenäisessä ja tiivistetyssä muodossa. Kyselyn tuloksista tehdyt johtopäätökset on esitetty kertomuksessa.

#### **1. OPPILAITOSTEN ASEMA**

Suurimmalla osasta oppilaitosten muodollisessa asemassa ei viime vuosikymmenien aikana ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Suurin osa oppilaitoksista muodostaa oman toimintayksikkönsä. Oppilaitosten toiminnallisessa ja hallinnollisessa yhteydessä taustayhteisöihin on tapahtunut kuitenkin jonkin verran muutoksia (esimerkiksi toiminnan keskitystä, hajautusta jne.). Joidenkin oppilaitosten toiminta on yhtiöitetty. Joidenkin oppilaitosten muodollinen asema on muuttunut muutamia kertojakin. Eräiden oppilaitosten toiminta on muutosten seurauksena muuttunut myös sellaiseksi, että ne palvelevat myös useita yrityksiä. Muutamien oppilaitosten toiminta on luonteeltaan niin yleisluonteista, etteivät ne välittömästi palvele taustayhteisönsä tarpeita. Oppilaitosten taustayhteisöjen tarkoituksena on näissä tapauksissa lähinnä vain ylläpitää oppilaitosta. Tällainen oppilaitos on erityisesti Suomen Ympäristöopisto, SYKLI, mutta osittain myös osakeyhtiömuodossa toimiva Suomen Ilmailuopisto.

Vaikka oppilaitosten asema ja hallinnollinen sijainti suhteessa taustayhteisöön on suurimmassa osassa oppilaitoksia samantyyppinen, oppilaitokset eivät silti edes näiden oppilaitosten osalta ole aivan samanlaisia. Oppilaitokset eivät muodosta tältä osin siis enää suhteessa toisiinsa mitään yhtenäistä ryhmää. Toiminnan alkuvaiheessa, ja vielä siinä vaiheessakin, jossa oppilaitoksiin kohdistui opetushallinnon taholta erilaista ohjausta ja valvontaa, oppilaitokset muistuttivat nykyistä enemmän toisiaan. Normiohjauksen purkamisen on antanut oppilaitoksille entistä paremmat mahdollisuudet etsiä toiminnallisesti parasta toimintamuotoaan.

Useimmissa oppilaitoksissa nykyinen oppilaitosmuotoinen koulutusmuoto on arvioitu tarkoituksenmukaiseksi, eikä muita vaihtoehtoja ole harkittu koulutuksen hankkimisen osalta. Tämä ei kuitenkaan poista sitä vaihtoehtoa, ettei oppilaitoksissa samalla harkittaisi myös aina tarkoituksenmukaisinta ja tehokkainta koulutuksen järjestämismuotoa. Joissakin oppilaitoksissa tämä kysymys on jatkuvasti esillä, kun oppilaitoksen ylläpitämisedellytyksiä arvioidaan. Oppilaitoksen toiminnan tuloksellisuus on tällöin jatkuvan arvioinnin kohteena. Mikäli oppilaitoksen toiminta ei tyydytä taustayhteisöä, tällöin saatetaan hakea muita koulutuksen toteuttamisen vaihtoehtoja. Tätä seikkaa ovat eräät oppilaitokset korostaneet. Joissakin tämän kaltaisissa tapauksissa oppilaitosten toiminta on siten kokonaan tai ainakin tilapäisesti lopetettu. Eräänä vaihtoehtona on ollut myös oppilaitoksen toiminnan volyymin olennainen vähentyminen, kun muita oppilaitoskoulutusta tuloksellisempia koulutuksen hankkimistapoja on otettu käyttöön. Kun oppilaitosten valtionosuus suhteessa kokonaiskustannuksiin on useimmissa oppilaitoksissa varsin vähäinen, tämä valtionosuus ei muodosta tällöin myöskään mitään erityistä kannustusta oppilaitoksen ylläpitämiseen.

Toisaalta useiden oppilaitosten taustayhteisöissä käytetään oman oppilaitoksen lisäksi koulutuksessa myös muita vaihtoehtoja (ostetaan koulutusta muilta oppilaitoksilta, osa aiemmin oppilaitoksessa järjestetystä koulutuksesta on ulkoistettu, osan koulutusta järjestävät muut taustayhteisön yksiköt, koulutuksen toteuttamista on rakennettu verkostopohjaisesti jne.). Näitä vaihtoehtoja on nykyisin useita käytettävissä.

## **2. YLLÄPITÄMISEN PERUSTELUITA**

Historiallisena oppilaitosten perustamisperusteluna on ollut se, ettei yleensä oppilaitosten taustayhteisöjen tarvitsemaa koulutusta ole ollut juuri lainkaan valtakunnassa saatavana. Sama perustelu pätee osittain vieläkin kuitenkin sillä erotuksella, että aiemmissa historiallisissa vaiheissa kyse oli pääasiassa ammatillisesta peruskoulutuksesta, kun nykyisin kyse on lähinnä henkilöstön täydennys- ja jatkokoulutuksesta, joka koulutus rakentuu pääasiassa jo erilaisen ammatillisen koulutuksen varaan. Työelämävaatimusten muuttuessa tämän oppilaitoksen koulutuksen sisältökin on valtaosin muuttunut. Jonkin verran edelleenkin oppilaitoksiin rekrytoidaan opiskelijoita kuitenkin myös ammatilliseen peruskoulutukseen.

Keskeisenä oppilaitosten ylläpitämisperusteena on edelleenkin – tosin hieman siis sisällöllisesti muuttuneena – se, ettei vastaavanlaisista koulutusta, jota oppilaitos järjestää ole yleensä edes saatavissaakaan valtakunnassa, ei ainakaan siinä muodossa ja sillä tavoin, jota sitä järjestetään näissä oppilaitoksissa<sup>132</sup>. Muun oppilaitoskoulutuksen on katsottu usein olevan sen verran jäljessä yritystarpeista, ettei sillä voida useinkaan tyydyttää yritysten välittömiä koulutustarpeita. Toisaalta oppilaitosten kautta taustayhteisöt voivat toteuttaa itsenäisesti aina juuri haluamaansa koulutusta. Elinkeinoelämän oppilaitosten järjestämä koulutus on mahdollisuus rätätälöidä suoraan, välittömästi ja myös nopeasti taustayhteisön tarpeista lähtien. Kun oppilaitos on kytkeytynyt toiminnallisesti varsin lähelle taustayhteisöään, oppilaitoksen toiminta voidaan kytkeä nopeasti, tehokkaasti ja välittömästi toteuttamaan taustayhteisön strategisia tavoitteita. Koulutuksen toteuttamisessa voidaan monipuolisesti käyttää hyväksi myös oppilaitoksen taustayhteisössä olevaa osaamista. Tarvittavan osaamiselle ja sen kehittämiseksi on näiden oppilaitosten kautta tavanomaista paremmat edellytykset. Oppilaitosten koulutustoiminnan avulla on mahdollisuus kehittää, ja nk. rekrytointikoulutuksen kautta myös valita, oppilaitoksen taustayhteisöille erityisen ammatitaitoista henkilöstöä. Kun osaamiskysymykset ovat nousseet viime vuosien aikana entistä keskeisemmälle sijalle yritysten menestystekijöinä, näiden oppilaitosten merkitys on samalla korostunut ja vahvistunut.

---

<sup>132</sup> *Oppilaitosten ylläpitämisperusteluina ei ole tarkastuksessa juurikaan tuotu esille välittömiä koulutuksen järjestämiseen liittyviä taloudellisia syitä. Eli esimerkiksi sitä, että koulutuksen järjestäminen oman oppilaitoksen kautta tulisi muita koulutuksen järjestämistapoja ehkä taloudellisesti edullisemmaksi. Oppilaitoskoulutusta pidetään taustayhteisöjen näkökulmasta ilmeisesti niin hyödyllisenä, ettei siihen ole kohdistunut yleisesti mitään koulutuksen eri hankintamuotojen edullisuusvertailuja. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei oppilaitoskoulutuksen jatkamisen tarvetta monien oppilaitosten taustayhteisöissä aina silloin tällöin arvioitaisi. Nämä arvioinnitkin rakentuvat ensisijaisesti ilmeisesti kuitenkin koulutuksen laatuun – täyttääkö koulutus taustayhteisön laatuvaatimukset -, eikä niinkään koulutuksen järjestämisen talouskysymyksiin.*

### 3. TILAT JA HENKILÖSTÖ

Oppilaitosten käytössä on opetus- ja muita vastaavia opetukseen liittyviä tiloja muutamasta sadasta neliömetristä aina useisiin tuhanisiin neliömetreihin. Useilla oppilaitoksilla on oppilaitosta varten omat rakennukset. Vaikka joissakin oppilaitoksissa oppilaitoksilla ei enää olekaan omia tiloja – koulutusta järjestetään taustayhteisöjen muissa tiloissa, vuokratiloissa jne. -, oppilaitoksia voidaan tilojen ja näissä tiloissa olevien erilaisten opetusvälineiden perusteella tarkastellen pitää edelleen varsin perinteellisinä oppilaitoksina. Muutamissa oppilaitoksissa toimii edelleen myös perinteellinen konepajakoulu. Nämä metalliteollisuuden konepajakoulut ovat olleet historiallisesti tarkasteltuna aikanaan koko tämän oppilaitosryhmän perustamisen eräs keskeinen lähtökohta.

Oppilaitosten tilat ovat valtaosin taustayhteisöiltä, tai taustayhteisöihin jollakin tavoin kytkeytyneiltä yhteisöiltä vuokrattuja tiloja<sup>133</sup>. Muutamissa oppilaitoksissa tilat on vuokrattu ulkopuolisilta. Oppilaitoksilla on käytössään kuitenkin myös jonkin verran omiakin tiloja.

Päätoimista henkilökuntaa oppilaitoksilla oli tarkastuksessa kerättyjen tietojen mukaan yhteensä 426 henkilöä eli keskimäärin oppilaitosta kohden 12 henkilöä. Muutamissa suurimmissa oppilaitoksissa päätoimista henkilökuntaa oli viitisenkymmentä, kun taas muutamissa oppilaitoksissa päätoimista henkilökuntaa ei ollut lainkaan. Näiden oppilaitosten opetustoiminta toteutetaan oppilaitoksen taustayhteisöjen henkilöstön (erityisasiantuntijoiden) ja myös muun tilapäisen henkilöstön toimesta. Kun valtionavut eivät nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä nimenomaisesti enää – toisin kuin aiemmin – kohdistu määrätyn opetus- ja muun henkilöstön palkkausmenojen kattamiseen, nykyjärjestelmä on antanut opistoille paremmat mahdollisuudet suunnitella joustavasti henkilöstöresurssiensa käyttöä<sup>134</sup>. Valtaosa oppilaitosten koulutustoiminnasta toteutetaan

---

<sup>133</sup> *Taustayhteisöjen kiinteistöhallinto on useissa tapauksissa yhtiöitetty, jolloin oppilaitoksen kiinteistökin ovat tulleet tämän hallinnon piiriin. Tällöin oppilaitokset – kuten muutkin taustayhteisön organisaatiot - ovat vuokrasuhteessa tähän kiinteistöyhtiöön.*

<sup>134</sup> *Monissa opistoissa järjestelmän muutos aiheutti henkilöstön sisäisen rakenteen olennaisen muutokset: pysyvästä henkilöstöstä on siirrytty osa-aikaiseen ja tilapäiseen henkilöstöön. Tämä muutos on mahdollistanut entistä paremmin*



kuitenkin edelleen oppilaitosten omien opettajien tai oppilaitoksen taustayhteisöjen henkilöstön (erityisasiantuntijoiden) avulla.

#### 4. KOULUTUS

Oppilaitosten taustayhteisöjen koulutus ei kokonaisuudessaan kuitenkaan rajoitu ainoastaan siihen koulutukseen, jota oppilaitokset järjestävät. Määrällisesti tarkasteltuna taustayhteisöjen kokonaiskoulutuksen osuus vaihtelee oppilaitoskohtaisesti 10 – 100 %: n välillä.<sup>135</sup> Muutamissa oppilaitoksissa kaikki tai lähes kaikki taustayhteisöjen koulutuksesta toteutetaan oppilaitoksen kautta, kun taas muutamissa oppilaitoksissa tästä koulutuksesta vain vähäinen osa toteutuu oppilaitoksen kautta. Taustayhteisöt eroavat siten olennaisesti toisistaan siinä suhteessa, miten paljon ne joko ovat keskittäneet tai hajauttaneet tätä koulutustoimintaa ja sen hankintaa. Oppilaitosten koulutustoiminnan kohdentamisessa on myös olennaisia eroja. Osassa oppilaitoksia koulutustoiminta kattaa lähes kokonaan koko henkilökunnan, kun taas joissakin oppilaitoksissa koulutus kohdistuu vain määrättyihin henkilöstöryhmiin tai määrätynlaiseen koulutukseen. Kun oppilaitosten koulutustoiminnan painopiste on alkuaan ollut nimenomaan tuotantohenkilökunta-työntekijä – tasolla<sup>136</sup>, koulutuksen painopiste on siirtynyt vähitellen kattamaan myös muutakin taustayhteisöjen henkilöstöä.

Rekrytointikoulutus eli uusien työntekijöiden ammatillinen perus- tai lisäkoulutus on ollut oppilaitosten perustamisen keskeinen

---

*myös opetuksen välttämättömäksi koetun nopean sekä joustavan muutoksen ja uudistamisen. Päätoimisen henkilöstön avulla näiden muutosten toteuttaminen olisi ollut vaikeampaa.*

<sup>135</sup> *Ne muutamit oppilaitokset, joiden koulutustoiminta oppilaitoksen yleisluonteisuudesta johtuen ei kohdistu lainkaan oppilaitoksen taustayhteisöön eli oppilaitoksen ylläpitäjään, ovat tässä poikkeuksia: oppilaitoksen ylläpitäjän, taustayhteisöjen koulutusta ei lainkaan toteudu näissä oppilaitoksissa. Taustayhteisöjen tarkoituksena on lähinnä vain ylläpitää oppilaitosta. Sen asema ei vastaa siten oppilaitoksen perinteellisen taustayhteisön – pääasiassa tuotantotoimintaa harjoittava yritys – asemaa.*

<sup>136</sup> *Tämä koulutus on ollut alun perin ollut pitkälti vielä uuden henkilöstön rekrytointikoulutusta (ammatillista peruskoulutusta), joka on laajuudeltaan saattanut olla hyvin pitkäkestoistakin. Työntekijöiden peruskoulutustason noustessa koulutus on siirtynyt samalla entistä enemmän henkilöstökoulutukseen (täydennys- ja lisäkoulutus) päin.*

lähtökohta. Koulutustarve on rakentunut siihen, ettei yleensä tätä koulutusta ole ollut saatavillakaan valtakunnassa. Tämä rekrytointikoulutus on edelleenkin useissa oppilaitoksissa koulutuksen keskeinen järjestämismuoto. Lähes kaikissa oppilaitoksissa on ainakin jonkun verran – ei välttämättä kuitenkaan joka vuosi – tätä koulutusta.

Tämä rekrytointikoulutus rakentuu kuitenkin nykyisin useimmiten kuitenkin jo uuden – tai koulutuksen jälkeen taustayhteisöön palkattavan – henkilön aiemmin hankkiman jonkin alan ammatillisen koulutuksen varaan. Tällä rekrytointikoulutuksella katsotaan saatavan taustayhteisöön, sen vaatimiin erityistehtäviin pätevää ja ammattitaitoista henkilöstöä, jota henkilöstöä ei välittömästi ole saatavissa oppilaitoksista. Koulutustarve rakentuu osittain siihen, että perinteellisten ammatillisten oppilaitosten koulutuksen ei katsota kaikilta osin vastaavan taustayhteisöjen tarpeita. Vaikka koulutus on "räätälöity" useimmiten varsin tarkoin taustayhteisöjen tarpeisiin nähden, monissa oppilaitoksissa on katsottu koulutuksen olevan luonteeltaan kuitenkin yleisluonteistakin. Eli koulutus antaa mahdollisuuden työntekijälle hyödyntää koulutusta myös muissa kuin koulutuksen järjestäjän taustayhteisössä. Koulutuksen saaminen ei toisaalta juridisesti myöskään rajoita työntekijän mahdollisuutta hankkia koulutuksen jälkeen työtä myös muualta kuin taustayhteisöltä. Taustayhteisön - joka maksaa valtaosin koulutuksen kustannukset – kannalta asiaan sisältyy tällöin myös aina se taloudellinen riski, ettei koulutuksen saanut henkilö sitten siirrykään taustayhteisön palvelukseen. Valtaosin rekrytointikoulutuksen saaneet ovat aina kuitenkin jääneet oppilaitoksen taustayhteisön palvelukseen.

Rekrytointikoulutus vaihtelee kuitenkin vuosittain taustayhteisöjen henkilöstötarpeen mukaisesti. Joissakin vaiheissa uutta henkilöstöä ei tarvita lainkaan, kun taas joissakin talouden korkeasuhdanne -vaiheissa tätä henkilöstöä voidaan tarvita laaja - alaises-tikin.

Rekrytointikoulutuksen hyväksyttävästi suorittaneet opiskelijat työllistyvät pääsääntöisesti taustayhteisöjensä palvelukseen aluksi usein määräaikaisina työntekijöinä, mutta vähitellen myös vakituisina työntekijöinä. Koulutuksen jälkeen työntekijällä on usein myös koeaika, jonka jälkeen vasta lopullinen työsopimus solmitaan.

Oppilaitosten joukkoon kuuluu kuitenkin myös muutamia sellaisia oppilaitoksia, jotka eivät lainkaan järjestä tätä rekrytointikoulu-

tusta. Niissä oppilaitoksissa, jotka järjestävät tätä rekrytointikoulutusta, tämä koulutus vastaa määrällisesti keskimäärin 10 – 30 % koko oppilaitoksen koulutusvolyymista. Oppilaitoskohtaisesti tarkasteltuna vuosittaiset vaihtelut voivat olla kuitenkin hyvinkin suuria; joinakin vuosina tätä koulutusta ei ole lainkaan, kun taas joinakin vuosina koulutusta voi olla suhteellisesti hyvin paljon koulutustarpeiden muuttuessa.

Kokonaisuutena tarkasteltuna oppilaitosten koulutustoiminta on nykyisin hyvin moninaista ja kytkeytyy moniin koulutuksen osajärjestelmiin, joissa on myös toisistaan poikkeavat rahoitusjärjestelmät. Tässä muussa koulutustoiminnassa keskeisin koulutusmuoto on oppisopimuskoulutus; kahdellatoista oppilaitoksen ylläpitäjällä on oppisopimuskoulutuksen järjestämislupa. Nämä oppilaitokset voivat siten itsenäisesti toteuttaa järjestämisluvassa tarkemmin määriteltä oppisopimuskoulutusta. Useat muutkin oppilaitokset ovat mukana tässä oppisopimuskoulutuksessa siten, että tätä koulutusta toteutetaan yhteistyössä jonkin järjestämisluvan omaavan järjestäjän kanssa. Oppilaitosten koulutustoiminta on rekrytointikoulutuksen osalta muistuttanut alun perin – ja muistuttaa pitkälti myös edelleen – hyvin läheisesti oppisopimuskoulutusta: työnteko ja koulutus yhdistyvät kiinteästi toisiinsa, työnantaja on maksanut opiskelijoille palkkaa jne. Rahoituksellisesti taustayhteisöjen henkilökunnan kouluttaminen oppisopimuskoulutusmuodossa – ammatillinen peruskoulutus tai lisäkoulutus – on taustayhteisölle taloudellisesti edullisempi vaihtoehto, koska tähän koulutukseen kytkeytyy ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusrahoitusta parempi valtionosuusrahoitus. Muutamissa oppilaitoksissa, jotka tätä koulutusta eivät itsenäisesti järjestä, on kuitenkin korostettu, ettei tämä parempi rahoitus sinänsä ole ratkaiseva tekijä tämän koulutuksen järjestämisessä. Tämän koulutuksen sijasta järjestettyä, oppisopimuskoulutukseen verrattuna varsin samantyyppistä ammatillista peruskoulutusta voidaan järjestää täysin itsenäisesti taustayhteisön omista tarpeista lähtien. Tämä koetaan tämän koulutuksen erityisenä hyötynä. Mikäli tätä koulutusta toteutettaisiin oppisopimuskoulutuksena, tähän koulutukseen kohdistuisi kuitenkin samalla myös erilaista, taustayhteisön ulkopuolista ohjausta. Oppisopimuskoulutuksen toteutettavassa ammatillisessa lisäkoulutuksessa tämän koulutuksen järjestämistä rajoittaa se, ettei tämän koulutuksen järjestämiseen ole riittävästi aloituspaikkoja: toisin kuin ammatillisessa peruskoulutuksessa, tässä lisäkoulutuksessa koulutuksen määrät on kiintiöity

Oppilaitokset järjestävät oman valtio-osuuskoulutuksensa ja oppisopimuskoulutuksensa lisäksi työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta, Noste – koulutusta, ammatillista peruskoulutusta, ammatti- ja erikoisammattikoulutukseen liittyvää koulutusta, EU – rahoitteista koulutusta, erilaista muuta projektirahoitteista koulutusta, asiakaskoulutusta, johdon koulutusta jne.

Noin joka neljännessä oppilaitoksessa koulutus on rajattu kuitenkin vain erikoisoppilaitosten valtiosuusjärjestelmään sisältyväksi koulutukseksi.

Koulutuksen keston mukaan oppilaitosten valtiosuus koulutus jaetaan kahteen pääryhmään: vähintään neljä kuukautta eli yksi lukukausi kestävä koulutus ja alle neljä kuukautta kestävä koulutus. Valtiosuustunneista mainitun pitkäkestoisen koulutuksen osuus on 35 % ja lyhytmuotoisen koulutuksen osuus 65 %. Viime vuosien aikana ei näiden määrien suhteellisessa osuudessa ole tapahtunut erityisiä muutoksia. Esimerkiksi vuonna 1997 mainitut luvut olivat lähes samat. Oppilaitokset eroavat kuitenkin useissa tapauksissa näiden osuuksien määrissä selvästi toisistaan. Yhdessätoista oppilaitoksessa ei ollut järjestetty lainkaan valtiosuus koulutuksen muodossa pitkäkestoista koulutusta. Toisaalta on kuitenkin myös kahdeksan oppilaitosta, joiden koulutustoiminnasta pitkäkestoisen koulutus muodostaa joko valtaosan tai ainakin suurimman osan. Neljä näistä oppilaitoksista on puunjalostus- tai metalliteollisuuden oppilaitoksia, joilla on hyvin pitkät perinteet tämän koulutuksen järjestämisessä.

## 5. YHTEISTYÖ

Oppilaitoksilla on useissa tapauksissa hyvin paljon yhteistyötä erilaisten koulutusorganisaatioiden kanssa, jonka yhteistyön katsotaan tuovan tähän toimintaa huomattavan paljon vielä lisäarvoa. Yhteistyösuhteet ovatkin monissa tapauksissa jopa hyvin kiinteitä ja verkostoituneita. Vain muutamissa oppilaitoksissa tätä yhteistyötä ei ole lainkaan.

Kun oppilaitos muodostaa aktiivin toimija- ja sopijaosapuolen koulutuskysymyksissä suhteessa taustayhteisöön, muodostaa se useissa tapauksissa tämän suhteen myös suhteessa taustayhteisön ulkopuolisiin toimijoihin. Oppilaitos tarjoaa nimittäin jo olemassaolollaan selkeän ja näkyvän kontaktisuhteen taustayhteisöön, jolloin myös erilaisten yhteistyömahdollisuuksien edellytykset paranevat.

Mikäli tällaista oppilaitosta ei nimittäin olisi, tällaisen koordinoitun yhteistyön järjestäminen olisi vaikeampaa. Asian tärkeyttä - asia kytkeytyy olennaisesti myös oppilaitoksen olemassaolon perusteluihin - on tarkastuksessa korostettu myös oppilaitoksissa.

## 6. KOULUTUKSEN ARVIOINTI

Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/98) 15 §: n mukaan koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Lain mukaan koulutuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua ulkopuoliseen arviointiin. Kun koulutuksen muodollista, normipohjaista valvontaa yleisesti laaja-alaisten koulutustoiminnan uudistusten yhteydessä vähennettiin ja suurelta osin jopa kokonaan poistettiin, arviointitoiminnan katsottiin korvaavan tätä perinteellistä valvontaa. Ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminnassa tämä arviointi on kuitenkin ollut olennainen osa jo ennen tätä muutostakin. Toiminta on aina ollut myös jonkinlaisen oppilaitoksen oman ja sen taustayhteisön arvioinnin kohteena. Mainitun säännöksen ei voida katsoa tuoneenkaan – toisin kuin useisiin muihin oppilaitoksiin – näihin erikoisoppilaitoksiin mitään erityisen uutta toimintamuotoa. Esimerkiksi näiden oppilaitosten koulutustoiminnan vaikuttavuuden kokonaisarviointi – koulutustoiminnasta saatava konkreettinen hyöty - on ollut aina jopa oppilaitosten toiminnan jatkuvuuden ja ylläpidon keskeinen peruslähtökohta. Kun näiden oppilaitosten toiminta on kytkeytynyt elinkeinoelämän välittömiin tarpeisiin, tätä arviointia on voitu muihin oppilaitoksiin verrattuna myös helpommin ja välittömämmin suorittaa. Tässä suhteessa erikoisoppilaitokset poikkeavat siis varsin olennaisesti esimerkiksi ammatillisista oppilaitoksista.

Arviointimenettelyt koko oppilaitosryhmän tasolla tarkasteltuna ovatkin hyvin monipuolisia ja kattavia. Ne ulottuvat aina perinteellisestä oppilaiden kurssipalautteesta aina konkreettisessa työtehtävässä suoritettun osaamisen arviointiin. Kun oppilaitokset kytkeytyvät pääsääntöisesti välittömästi taustayhteisöihinsä, oppimisen arvioinnin edellytykset ovat muihin oppilaitoksiin verrattuna huomattavasti paremmat: oppimista voidaan välittömästi arvioida taustayhteisöissä. Arviointi – kuten lähtökohtaisesti tietenkin koko oppilaitoksen koulutustoiminta - voidaan rakentaa myös aina oppilaitoksen taustayhteisön strategisiin tavoiteasetteluihin ja välittömään koulu-

tustarpeeseen. Koko oppilaitostoiminnan jatkuvuuden peruslähtökohtana on se, että oppilaitos pystyy täyttämään taustayhteisön sille asettamat henkilökunnan osaamisen kehittämisvaatimukset. Mikäli oppilaitos ei näitä vaatimuksia pysty täyttämään, oppilaitoksen toiminnan jatkuvuus joutuu tällöin kriittisen tarkastelun kohteeksi. Perinteelliset oppilaitokset eroavat näistä elinkeinoelämän oppilaitoksista erityisesti siinä, että ne voivat näiden konkreettisten koulutuskytkentöjen sijasta lähinnä vain ennakoida ja arvioida oman koulutustoimintansa osalta näitä elinkeinoelämän tavoitteita ja tarpeita. Vaikka tämän ennakoinnin ja arvioinnin ja todellisen, välittömän koulutustarpeen välistä etäisyyttä on eri tavoin pyritty kuroma pienemmäksi, niin etäisyyttä on silti aina olemassa. Oppilaitoksille syntyy osittain siis koulutustarvetta jo siitä, että se pyrkii omalla koulutuksellaan sitten kuroma tätä etäisyyttä kiinni.

Vaikka joissakin oppilaitoksissa on arvioinnissa muodollisesti käytössä vain perinteellinen kurssipalautte, tämä ei silti merkitse sitä, että koulutuksen vaikuttavuuden arviointi jäisi vain tämän palautteen varaan. Koulutuksen vaikutuksista kertyy tavalla tai toisella oppilaitokselle aina palautetta myös konkreettisten työtehtävien yhteydestä.

Monissa oppilaitoksissa oppilaitoksen koulutustoiminnan arviointi on eri tavoin muodollisesti myös kytketty taustayhteisön yleisiin tavoitteisiin, joiden kautta koulutuksen vaikuttavuutta arvioidaan. Oppilaitoksille on näiltä osin asetettu usein varsin tiukatkin kriteerit koulutustoiminnalleen. Muutamien oppilaitosten koulutustoimintaa arvioidaan myös yleisesti taustayhteisöjen yleisten laadustandardien mukaisesti. Oppilaitosten yhteiselimellä ELO ry:llä on parhaillaan käynnissä hanke, jonka tarkoituksena on kehittää näiden oppilaitosten laadunhallintaa EFQM – arviointijärjestelmän avulla kunkin oppilaitoksen omista lähtökohdista käsin<sup>137</sup>. Tarkoituksena on arviointikulttuurin syventäminen oppilaitoksissa eli toiminnan jatkuva parantaminen. Tähän laadunhallintaan liittyy useita erilaisia laadunhallinnan perustekijöitä. Kaksitoista oppilaitoksista

---

<sup>137</sup> *Hanke on käynnistynyt vuonna 2004 oppilaitosten verkostohankkeena. Hankkeen suunnittelusta ja asiantuntijakoordinoinnista on vastannut Jyväskylän yliopistossa toimiva opetushallinnon Koulutuksen arviointineuvosto. Opetusministeriö on tukenut myös hanketta. Hankkeen tarkoituksena on syventää myös oppilaitosten yhteistyötä sekä etsiä samalla myös yhteisiä työkaluja ja mittareita tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden osoittamiseksi.*

osallistuu tähän hankkeeseen, jota hanketta vielä seuraa aktiivisesti ryhmä muita oppilaitoksia.

Muutamissa oppilaitoksissa on määrävuosin suoritettu myös ulkopuolisten arvioijien toteuttamana koko oppilaitoksen koulutus-toiminnan arviointia.

Erityisesti ilmailualan oppilaitoksiin kohdistuu myös varsin perusteellista, monipuolista ja jatkuvaa viranomaisvalvontaa. Tämä valvonta ei rajoitu pelkästään vain kotimaisiin standardivaatimukseen, vaan kohdistuu myös kansainvälisiin standardivaatimuksiin.

## 7. SUUNNITTELU

Oppilaitosten koulutussuunnitelmien laatimisen voidaan katsoa rakentuvan ulottuvuuteen, jossa toisessa päässä on selvästi taustayhteisöstä lähtevät suunnitelmat ja toisaalta suunnitelmat, jotka lähtevät itse oppilaitoksen tekemästä suunnitelmasta. Ensiksi mainitussa tapauksessa suunnitelmat laaditaan kiinteästi kytkeytyen taustayhteisön strategioihin ja koulutustarpeisiin sekä yleisiin koulutussuunnitelmiin, jolloin oppilaitos lähinnä toteuttaa tätä suunnitelmaa. Toisessa vaihtoehdossa oppilaitos laatii itse tämän suunnitelman koulutustarpeiden ja erilaisten koulutusennusteiden perusteella, jonka suunnitelman sitten taustayhteisö hyväksyy. Kun oppilaitoksen johdokunnissa (tai vastaavissa oppilaitosten päätöksentekoelementeissä) on taustayhteisöjen edustus, taustayhteisön näkemykset tulevat tällä tavoin myös aina esille tässä suunnitelmassa. Koska taustayhteisöjen toimintamallit koulutuksen toteuttamisessa erilaisten tarpeiden perusteella poikkeavat aina jonkin verran toisistaan, mitään yhtä yhteistä mallia koulutussuunnitelmien tekemiseksi ei ole.

Kuutta oppilaitosta lukuun ottamatta kaikki oppilaitokset laativat toiminnastaan myös toimintakertomukset. Melko harvoin toimintakertomukseen on sisällytetty oppilaitosten taloutta koskevia tietoja. Näitä toimintakertomuksia ovat lähinnä osakeyhtiömuodossa toimivien oppilaitokset toimintakertomukset, joilta säännösten perusteella jo edellytetäänkin näiden tietojen ilmoittamista.

Oppilaitosten päätöksentekoelementit (johtokunnat, hallitukset, tmv:t) valvovat oppilaitosten toimintaa. Valvonta painottuu toiminta- ja koulutussuunnitelman sekä talousarvion toteuttamiseen ja toteutumiseen sekä koulutuksen laadun seurantaan. Niihin oppilaitoksiin, jotka toimivat osakeyhtiö- tai säätiömuodossa, kohdistuu vuo-

sittain myös säännösperusteinen vuositilintarkastus. Jotkut oppilaitokset ovat myös taustayhteisön sisäisen tarkastuksen kohteena.

## 8. VALTIONOSUUDET JA KOKONAISKUSTANNUKSET

Erikoisoppilaitoksen valtionosuus on oppilaitosten tarkastuksessa ilmoittamien tietojen perusteella muodostanut keskimäärin 40 prosenttia valtionosuuteen hyväksytyjen opetustuntien kokonaiskustannuksista<sup>138</sup>. Opetushallituksen tekemässä yhteenvetoreportissa on päädytty kuitenkin vuoden 2004 osalta vielä tätä alempaan lukuun eli 30 prosenttiin. Nämä prosenttilukujen erot kuvaavat sitä, että näiden kustannusten ilmoittaminen ja rekisteröinti eivät perustu täysin luotettavaan ja oikeisiin tietoihin.

Oppilaitosten väliset erot ovat kuitenkin erittäin huomattavia, sillä muutamien oppilaitosten osalta valtionosuus on kattanut kokonaan kokonaiskustannukset, kun taas muutamien oppilaitosten osalta tämä valtionosuus on kattanut vain 6 – 10 prosenttia kokonaiskustannuksista. Nämä osuudet ovat vaihdelleet siis 6 – 100 prosentin välillä.

Jossakin määrin edellä mainitut prosenttiluvut ovat kuitenkin hieman liian suuria, koska kaikissa tapauksissa aivan kaikkia aiheuttamisperiaatteen mukaisesti oppilaitosten toimintaan kohdistuvia kustannuksia ei ole kohdennettu oppilaitoksiin; osa kustannuksista on jäänyt taustayhteisön kustannuksiksi<sup>139</sup>. Valtaosin kustannukset ovat kuitenkin kohdennettu oppilaitoksen kustannuksiksi. Taustayhteisöjen kustannuksiksi ovat pääsääntöisesti jääneet koulutuksen aikaiset oppilaspalkat. Mikäli nämä kustannukset olisi laskettu mukaan oppilaitosten kokonaiskustannuksiin, em. luvut olisivat olleet huomattavasti em. lukuja vielä pienemmät<sup>140</sup>.

<sup>138</sup> *Muutammat oppilaitokset eivät ilmoittaneet näitä lukuja, koska näitä lukuja ei ollut oppilaitoksissa laskettu. Muutammat oppilaitokset ilmoittivat prosenttilukujen vaihtelevan koulutuksen sisällön mukaan; näissä tapauksissa prosenttiluku on laskettu näiden ilmoitettujen lukujen keskiarvona.*

<sup>139</sup> *Näitä kustannuksia ovat olleet esimerkiksi jotkut tila- ja tilojen ylläpitokustannukset, joidenkin opettajien palkkakustannukset, oppilaitosten määrätyn henkilökunnan palkkakustannukset (ainakin osittain) ja investointi- ja kehittämiskustannukset*

<sup>140</sup> *Henkilöstökoulutuksen kustannustilastointiin sisältyy tältä osin yleinen ongelma siitä, pitäisikö nämä opiskelun aikaiset palkat laskea myös henkilöstökoulutuksen kustannuksiksi. Kun joihinkin tilastoihin ne sisältyvät, mutta joi-*



Kaikista oppilaitosten kustannuksista erikoisoppilaitosten valtionosuus on oppilaitosten ilmoitusten mukaan kattanut keskimäärin 22 %.<sup>141</sup> Tämä luku osoittaa siis sen, että oppilaitosten toimintaan sisältyy myös muutakin toimintaa, kuin pelkästään erikoisoppilaitosten valtionosuuden kattavaa toimintaa. Erikoisoppilaitosten valtionosuushan kattoi keskimäärin 40 % tähän valtionosuuteen hyväksytyjen opetustuntien kokonaiskustannuksista. Vain kolmessa oppilaitoksessa erikoisoppilaitoksen valtionosuus on kattanut kaikista oppilaitoksen kustannuksista yli 50 %. Suurin prosenttiluku on ollut 92. Pienimmillään nämä prosenttiluvut ovat vaihdelleet 2 – 7 prosentin välillä. Prosenttiosuudet ovat vaihdelleet siten 2 – 92 prosentin välillä.

Edellä mainitut luvut osoittavat selvästi sen, että muutamien oppilaitosten toiminnan rahoitukselle tämä valtionosuusrahoitus on ollut erittäin tärkeä ja merkittävä, kun taas muutamien oppilaitosten toiminnalle tämän rahoituksen kokonaismerkitys on jäänyt suhteellisesti hyvin vähäiseksi. Vaikka noin joka toisen oppilaitosten toimintaan on kohdistunut myös muutakin julkista rahoitusta (pääasiassa oppisopimuskoulutuksen ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen rahoitusta sekä ESR – rahoitusta)<sup>142</sup>, niin valtaosan oppilaitoksen rahoituksesta kattaa oppilaitoksen ylläpitäjä. Rahoitus tapahtuu pääosin joko siten, että oppilaitos saa yleistä tukea joko välittömästi tai välillisesti taustayhteisöltä tai sitten taustayhteisö maksaa oppilasmaksujen kautta välillisesti oppilaitokselle tukea<sup>143</sup>. Näiden rahoitusmuotojen yhdistelmät ovat myös mahdollisia. Muutamilla

---

*hinkin tilastoihin nämä kustannukset taas eivät sisälly, seuraa tästä jo se, että näitä tilastoja on vaikea verrata toisiinsa. Kun työntekijä ei kuitenkaan ole pääsääntöisesti koulutuksen aikana tuotantotoiminnassa, niin tämän perusteella näiden kustannusten sisällyttäminen henkilöstökoulutuksen – laajemmin tarkasteltuna esimerkiksi kehittämistoiminnan - kustannuksiin olisi perusteltua.*

<sup>141</sup> Muutamat oppilaitokset eivät ole myöskään näitä tietoja ilmoittaneet, koska näitä lukuja ei ole oppilaitoksissa laskettu.

<sup>142</sup> Joka toiseen oppilaitokseen ei ole kohdistunut lainkaan muuta julkista rahoitusta, kuin erikoisoppilaitosten valtionosuusrahoitusta. Nämä oppilaitokset – tai näiden oppilaitosten kautta – ei ole järjestetty siten muuta kuin tätä oppilaitosten valtionosuuskoulutusta.

<sup>143</sup> Oppilasmaksut kohdistetaan – laskutetaan - pääsääntöisesti sille taustayhteisön toimintayksikölle, jonka henkilökuntaan opiskelija kuuluu tai tulee kuulumaan.

oppilaitoksilla on jonkin verran tuloja myös palvelujen myynnistä ulkopuolisille, vuokratuloja jne.

## 9. OPETUS- JA OHJAUSTUNNIT

Oppilaitosten valtionosuuteen sisällytetyt opetus- ja ohjaustunnit ovat oppilaitosten ilmoitusten mukaan kattaneet keskimäärin 53 % oppilaitosten kokonaistuntimääristä. Seitsemässä oppilaitoksessa valtionosuustunnit ovat kattaneet kokonaan tai lähes kokonaan (90 - 95 %) oppilaitosten kokonaistuntimäärät. Erot ovat tässäkin oppilaitosten välillä kuitenkin hyvin suuria, sillä seitsemän oppilaitoksen osalta tämä prosenttiosuus on 30 tai vielä pienempi (pienin luku on 11).

Nämä opetustunnit ovat muodostaneet oppilaitosten valtionosuuksien laskentaperustan. Mikäli valtionosuus olisi kattanut kokonaisuudessaan oppilaitosten opetustuntien kokonaismäärän, opetustunteja olisi tullut olla oppilaitosten kesken jaettavana valtion talousarviossa suurin piirtein siis kaksi kertaa nykyistä enemmän<sup>144</sup>. Oppilaitosten opetustuntien kokonaismäärä ei kuitenkaan vastaa kokonaisuudessaan taustayhteisöjen koko koulutustoimintaa, sillä kaikkea oppilaitosten taustayhteisöjen koulutusta ei ole toteutettu oppilaitosten kautta. Oppilaitosten välillä on tässä koulutuksen kohdentamisessa kuitenkin huomattavia eroja; joissakin taustayhteisöissä lähes kaikki koulutus on ohjattu toteutettavaksi oppilaitoksen kautta, kun taas joissakin taustayhteisöissä koulutusta toteutetaan myös taustayhteisön tai sen eri yksiköiden toimesta itsenäisesti<sup>145</sup>. Mikäli taustayhteisöjen koko henkilöstökoulutus olisi ohjattu toteutettavak-

---

<sup>144</sup> *Järjestelmä voitaisiin tosin rakentaa myös sellaiseksi, että valtionosuus kattaisi kaikki oppilaitosten opetustunnit. Mikäli tarkoitukseen valtion talousarviossa osoitettu määräraha pysyisi samana, yksikköhintoja tulisi vastaavasti siis laskea. Yksikköhintoja tulisi siis nykytilanteessa pudottaa suurin piirtein puoleen, jotta koko opetustuntien määrä voisi tulla valtionosuuden piiriin. Rahoituskellisesti tilanne ei kuitenkaan muuttuisi. Kun tarkastelee oppilaitosryhmää kokonaisuutena, opetustuntien lisäämisellä rahoituksen pysyessä samana, ei ole taloudellista merkitystä.*

<sup>145</sup> *Esimerkiksi johdon koulutus on pääsääntöisesti tällaista koulutusta. Koko oppilaitosryhmää koskevaa tietoa siitä, miten koulutus jakautuu taustayhteisön itsensä toteutettavaksi ja toisaalta oppilaitoksen toteutettavaksi ei ole ollut saatavilla.*

si oppilaitosten kautta<sup>146</sup>, edellä mainitut prosenttiluvut olisivat olleet vielä entistä pienemmät. Valtionosuuksien suuruuteen ei tällä asialla kuitenkaan olisi ollut mitään merkitystä, koska jo nytkin valtion talousarviossa oppilaitoksille jaettavana ollut opetustuntien kokonaismäärä on kattanut vain noin puolet oppilaitosten kokonaistuntimäärästä.

## 10. KOULUTUSTOIMINNAN KYTKENNÖISTÄ

Oppilaitoksista hieman yli puolet on keskittynyt toiminnassaan toteuttamaan ainoastaan oppilaitoksen taustayhteisöjen välittömiä tarpeita. Muut oppilaitokset ovat, tosin melko vähäisissä määrissä, järjestäneet toimintaansa esimerkiksi myös yhteistyökumppaneilleen, tavarantoimittajilleen, oppilaitosten opettajille eli toimijoille, jotka välillisesti kuitenkin liittyvät taustayhteisön toimintaan. Muutamien oppilaitosten varsinaisen koulutustoiminnan piiriin ovat kuuluneet myös esimerkiksi taustayhteisön asiakkaat. Näissä tapauksissa asiakkaat ovat lähinnä osallistuneet taustayhteisön henkilöstön kanssa oppilaitoksen järjestämään koulutukseen. Koulutukseen osallistumisella on pyritty turvaamaan esimerkiksi asennustöiden laatu ja tuotteiden oikea käyttöönotto. Mikäli henkilöstökoulutus määritellään koulutukseksi, jota oppilaitos järjestää taustayhteisönsä työsopimussuhteessa olevalle henkilöstölle, tämä asiakkaiden kouluttaminen ei ole tässä mielessä luettavissa muodollisesti tämän taustayhteisön henkilöstökoulutukseksi, vaan tässä tapauksessa kyse on lähinnä asiakasyrityksen henkilöstökoulutuksesta. Kun näiden asiakkaiden kouluttaminen ei kuitenkaan lisää tai vähennä oppilaitosten opetustuntien kokonaismäärää, eikä vaikuta myöskään valtionosuuden kustannuksiin, tällä osallistumiselle ei valtionosuusnäkökulmasta ole taloudellista merkitystä. Valtionosuusjärjestelmän positiivisena taloudellisenä sivuvaikutuksena voidaan jopa pitää sitä, että nämä asiakkaat voivat osallistua tähän koulutukseen, jota oppilaitokset muutenkin järjestäisivät omalle henkilökunnalleen. Asia kaipaishi kuitenkin lisäohjeita, koska tarkastuksessa on voitu havaita, että oppilaitosten käsitykset tämän koulutuksen järjestämismahdollisuuksista ovat olleet erilaisia.

---

<sup>146</sup> *Tälle ei olisi mitään estettä, koska henkilöstökoulutuksen osalta säännökset eivät sisällä mitään rajoituksia.*

Oppilaitosten taustayhteisöjen joukkoon kuuluu useita yrityksiä, jotka toimivat maailmanlaajuisesti ja joilla on laajalti siten omaa toimintaa myös maamme rajojen ulkopuolelle. Yritysten kansainvälistymiskehitys on vahvistanut vielä viime vuosien aikana voimakkaasti tätä kehitystä. Muutaman tällaisen taustayhteisön oppilaitoksen taholta on noussut tarkastuksessa esille myös kysymys siitä, voiko oppilaitos toteuttaa valtionosuuskoulutustoimintaansa myös ulkomailla. Tarkastuksessa opetusministeriöstä saadun tiedon mukaan asia on noussut aina silloin tällöin esillekin, mutta jo vuosia sitten asiassa oli päädytty siihen johtopäätökseen, ettei tämän tyyppinen koulutustoiminta olisi mahdollista. Kun tilanne yritystoiminnan osalta on nopean kansainvälistymiskehityksen vuoksi olennaisesti muuttunut, asia kaipaisi uutta tarkastelua.

## 11. "OPETUSTUNTILEIKKURIT"

Opetustuntien osalta valtionosuuksien laskemisessa käytetään "leikkureita" eli vähintään neljä kuukautta kestäneen koulutuksen opetustuntien oppilaitoskohtaisista kokonaisopetustunneista otetaan huomioon valtionosuuksia laskettaessa 80 % ja vähemmän kuin neljä kuukautta kestäneestä koulutuksesta ainoastaan 50 %. Opetusministeriö on halunnut tällä tavoin tukea rahoituksellisesti lyhytmuotoista koulutusta enemmän pitkämuotoista koulutusta. Toisaalta käytettävissä olevat määrärahat eivät ole mahdollistaneet käytössä nykyisiä yksikköhintoja kaikkien oppilaitosten opetustuntien hyväksymistä valtionosuuden piiriin. Oppilaitoskohtaisesti oppilaitoksilla on asetettu myös opetustunteja koskevat kokonaiskiintiöt, jotka ovat perustuneet toteutuneisiin ja arvioituihin oppilaitoskohtaisiin tuntimääriin<sup>147</sup>. Valtionosuuden piiriin luettava tuntimäärä – tehtyine 80 % ja 50 % vähennyksineen –, on kattanut suurin piirtein oppilaitosten ilmoitusten mukaan noin 50 % oppilaitosten koulutuksen kokonaistuntimääristä.

Tässäkin erot oppilaitosten välillä ovat olleet hyvin huomattavia, koska joissakin oppilaitoksissa tämä prosenttiluku on ollut vain

<sup>147</sup> *Oppilaitokset raportoivat vuosittain 1.1.–30.9. väliseltä ajalta toteutuneet opetustunnit ja tekevät samalla arvion myös loppuvuoden osalta koulutuksen opetustuntien kokonaismäärästä sekä arvioivat myös seuraavan vuoden opetustuntien määrät. Näiden tietojen pohjalla jaetaan sitten oppilaitoksille vuosittain tuntikiintiöt.*

11 – 20 %, kun taas joissakin oppilaitoksissa valtionosuus on kattanut suunnilleen kaikki opetustunnit. Valtionosuusjärjestelmä kohtelee oppilaitoksia myös tältä osin siis varsin eri tavoin. Oppilaitosten valtionosuuteen hyväksytyt opetustuntimäärä ei ole perustunut siten kaikissa tapauksissa oppilaitosten toiminnan kokonaisvolyymiin, vaan on muodostunut pikemminkin eräänlaisena aiempien vuosien opetustuntien jatkumona ja loppusummana.

Mainittua tuntileikkuria on monissa oppilaitoksissa myös arvoستeltu voimakkaastikin. Ensinnäkin on yleisesti katsottu, ettei tällaista leikkuria edes tarvittaisikaan. Toisaalta on katsottu, ettei pitkämuotoista ja lyhytmuotoista koulutusta tulisi tällä tavoin asettaa suhteessa toisiinsa eriarvoiseen rahoitusasemaan. Lyhytmuotoisen koulutuksen jatkuvasti kasvavan merkityksen tärkeyttä taustayhteisöjen toimintojen kannalta on nimittäin oppilaitoksissa varsin yleisesti korostettu. Tätä koulutusta, jonka määrä suhteellisesti on viime vuosien aikana myös voimakkaasti noussut, tarvitaan jatkuvasti vielä entistä enemmänkin. Nopeasti, tehokkaasti ja taustayhteisön tarpeisiin mahdollisimman hyvin räätälöity lyhytmuotoinen täsmäkoulutus on myös taustayhteisön näkökulmasta taloudellisesti kannattavampaa, kuin pitkämuotoinen koulutus.

Muutamissa oppilaitoksissa on tarkastuksessa tuotu esille myös se, ettei oppilaitoksissa ole yleensä edes tunnettu tai ymmärretty koko tätä kokonaisuuden leikkausajattelua. Tämä leikkausajattelu ja siihen kytkeytyvät taustaoletukset ovat jääneet näille oppilaitoksille siten kokonaan läpinäkymättömiksi.

## **12. RAPORTOINTI OPETUSHALLITUKSELLE**

Oppilaitokset ilmoittavat toteutuneet ja arvioimansa tulevat opetustuntinsa opetushallitukselle. Opetushallinnon valmistelu ja päätöksenteko rakentuu näihin ilmoituksiin; ilmoitusten oikeellisuutta ei tarkemmin valvota. Opetushallituksessa nämä ilmoitukset kuitenkin tarkistetaan – kuten oppilaitosten kustannusilmoituksetkin – opetusministeriön valtionosuuspäätöksentekoa varten. Koko toiminta rakentuu kuitenkin siihen, että oppilaitokset ensinnäkin kirjaavat toteutuneet oppitunnit omaan kirjapitoonsa ja toisaalta, että nämä opetustunnit on oikein laskettu ja kirjattu. Mitään erityisohjeita siitä, miten tätä tuntikirjanpitoa on pidettävä, ei ole annettu. Oppilaitoksilla onkin käytössään hyvin monia erilaisia tapoja rekisteröidä ja laskea näitä opetustunteja. Useilla oppilaitoksilla on käytössään atk-

pohjaisia kurssihallintaohjelmia ja – järjestelmiä, joita käytetään tässä opetustuntien rekisteröinnissä. Toisaalta joissakin oppilaitoksissa opetustunnit kootaan raportointia varten suoraan opetusohjelmista, päiväkirjoista, opiskelijaluetteloista, tuntilistoista jne. Taustayhteisöjen omat seurantakäytännöt ovat monissa tapauksissa vaikuttaneet myös näihin erilaisiin oppilaitosten käytössä oleviin vastaaviin järjestelmiin. Olivat nämä järjestelmät sitten millaisia tahansa, näihin järjestelmiin sisältyy kuitenkin aina se riski, että toteutuneita tunteja ei ole oikein laskettu eli niitä on kirjattu toteutuneeksi liian vähän tai liian paljon. Riskiä vähentää kuitenkin se, että oppilaitoksissa vain joidenkin oppilaitosten osalta kaikki toteutuneet tunnit ovat valtionosuuden perustana. Useimpien oppilaitosten osalta valtionosuus kohdistuu vain osaan oppilaitosten kaikista toteutuneista opetustunneista eli oppilaitoksen tuntikiintiö on hyvin paljon pienempi, kuin oppilaitoksen opetustuntien kokonaisuus.

Tarkastuksessa on käynyt kuitenkin ilmi, että joissakin tapauksissa opetustuntien määrät on ilmoitettu väärin. Asioiden tila on selvinyt tarkasteltaessa yksityiskohtaisesti oppilaitosten tekemiä tunti-ilmoituksia, joissa oli havaittu yllättävän suuria ja merkittäviä muutoksia. Eräessä oppilaitoksessa opetushallitus suoritti sitten vielä tarkemman tarkastuksen, jossa asioiden tilaa tarkemmin vielä selvitettiin<sup>148</sup>. Asia johti valtionosuuksien takaisinperintään.

Mikäli oppilaitokselle hyväksytty kokonaisopetustuntimäärä on suuri ja valtionosuus kattaa vielä valtaosan tämän toiminnan kustannuksista, virheellisillä ilmoituksilla on myös merkittävä taloudellinen vaikutus. Päinvastaisessa tapauksessa (valtionosuuteen hyväksytty opetustuntimäärä on pieni ja valtionosuus kattaa vain pienen osan kokonaiskustannuksista), tämä vaikutus on vähäisempi. Tämä ei tietenkään merkitse sitä, ettei myös näiden oppilaitosten tunti-ilmoitusten tulisi olla aina myös oikein laadittuja.

### 13. KOULUTUSTARJONTA

Oppilaitosten koulutustarjonta rakentuu taustayhteisön koulutuksen kysyntään ja koulutustarpeisiin, joissa saattaa kuitenkin vuosittain

---

<sup>148</sup> Tämä *Rakennusteollisuuden Koulutuskeskuksen (RATEKO: n) tapaus* – jota on käsitelty kertomuksessa aiemmin – on laajuudeltaan ollut kuitenkin poikkeuksellisen suuri.

tapautua erilaisista tuotanto- ja markkinatilanteista johtuen merkittäviä muutoksia. Valtionosuusjärjestelmä on joutanut, ainakin jos-sakin määrin näiden muutosten mukaan, Oppilaitoksilla on ollut nimittäin mahdollisuus saada lisäopetustunteja, mikäli oppilaitok-selle ensimmäisessä opetusministeriön vuosittaisessa päätöksenteossa osoitetut opetustunnit ovat selvästi jääneet alemmiksi, kuin alun perin oli ennakoitu. Joissakin tapauksissa on käynyt myös siten, että oppilaitos ei ole voinut käyttää kaikkia sille osoitettuja ope-tustunteja: koulutuskysyntä on muodostunut taustayhteisössä tapah-tuneiden muutosten vuoksi oletettua vähäisemmäksi. Monet oppilai-tokset ovat kuitenkin katsoneet, etteivät nämä joustot silti ole riittä-vä. Varsinkin, jos yllättäen tulee uusia, laaja-alaisia koulutustarpei-ta, järjestelmä ei jousta riittävästi vastaamaan tätä uutta tilannetta. Oppilaitoksethan joutuvat arvioimaan tulevan vuoden koulutustar-peensa jo varsin aikaisessa vaiheessa edellisen vuoden syksyllä, jol-loin välttämättä tilanne ei ole vielä täysin selvä.

Monet oppilaitokset ovat kuitenkin katsoneet, että se opetustun-timäärä, joka oppilaitokselle on hyväksytty valtionosuuden perus-taksi, on ollut yleensä liian pieni. Toisaalta monet oppilaitokset ovat katsoneet kuitenkin tämän tuntimäärän olevan oppilaitokselle sopi-van. Näiden erilaisten käsitysten voidaan katsoa osittain johtuvan siitä, että oppilaitosten taustayhteisöt toimivat erilaisissa toimin-taympäristöissä, jotka ympäristöt vaikuttavat eri tavoin koulutustar-vetta nostavasti tai myös vähentävästi. Toisaalta monissa oppilai-toksissa – varsinkin opetustunti- ja oppilasmääriltään suurissa oppi-laitoksissa sekä vanhoissa, perinteellisissä oppilaitoksissa – koulu-tuksen määrät ovat selvästi vakiintuneet vuosittain määrätyleölle tasol-le.

#### **14. KÄSITYKSIÄ KÄYTTÖKUSTANNUSTEN VALTION- OSUUSJÄRJESTELMÄSTÄ**

Nykyistä käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmää, joka raken-tuu opetustunteihin, on pidetty yleisesti melko hyvänä. Verrattuna varsinkin aiemmin käytettyyn kustannuspohjaiseen valtionosuusjär-jestelmään, tätä nykyjärjestelmää on pidetty selvästi parempana vaihtoehtona. Monet oppilaitokset ovat kuitenkin katsoneet, että pitkäkestoista ja lyhytkestoista koulutusta tulisi kuitenkin käsitellä tässä järjestelmässä samanarvoisina. Toisaalta on katsottu, ettei jär-jestelmä rahoituksellisesti tue tai kannusta riittävästi muuta oppilai-

toksen toimintaa (investointeja, konsultointia, toiminnan suunnittelua ja kehittämistä, erilaista yhteistoimintaa esimerkiksi muiden oppilaitosten kesken jne.<sup>149</sup>). Toisaalta monet oppilaitokset ovat katsooneet, että järjestelmä on rakentunut myös liikaa perinteelliseen koulumuotoiseen opetustuntiajatteluun. Melkein kaikissa oppilaitoksissa on käytössä myös muita opetusmuotoja: monimuotokoulutus, etäopetus, erilainen tietokoneperusteinen opetus (verkko-opetus, eLearning), itseopiskelu jne. Nämä erilaiset koulutusmuodot saattavat yhdessä – tai myös perinteisen kateederiopetuksen kanssa – muodostaa erilaisia koulutuskokonaisuuksia. Opetustuntiajattelua on katsottu usein vaikeaksi soveltaa tähän muuttuvaan, ja sisällöltään usein vielä monimuotoiseen koulutukseen. Asia kytkeytyy vahvasti siihen, että monissa oppilaitoksissa opetuksen järjestämisessä on pyritty koko ajan etsimään ja kehittämään uusia, entistä tehokkaampia muotoja. Perinteellisen kateederiopetuksen, joka rakentuu kaavamaiseen perinteelliseen tuntiajatteluun, ei katsota enää täysin vastaavan tarpeita. Epätietoisuutta on ilmennyt myös siinä miten esimerkiksi erilaiset ohjaustunnit ja kuulustelujen korjaukseen käytetty työaika kirjataan (tai kirjataanko niitä yleensäkään) opetustuntisuoritteeksi.

Valtaosa oppilaitoksista katsoo, että opetushallituksen ohjeet tuntien laskemisesta ja ilmoittamisesta eivät ole riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä. Perinteisen kateederiopetuksen (lähiopetuksen) opetustuntien laskemisessa ei ole ongelmia, mutta kun siirrytään edellä jo mainittuihin uusimuotoisiin, usein vielä toisiinsa eri tavoin kytkeytyviin koulutusmuotoihin (verkko-opetus, itseopiskelu jne.) opetustuntien laskemiseen sisältyy jo monia laskentaongelmia. Näitä erilaisia koulutusmuotoja oppilaitoksilla on käytössä nykyisin jo lukuisia. Näiden ongelmien yksiselitteisiin ratkaisuihin opetushallituksen ohjeiden ei katsota antavan riittävän tarkkaa perustaa. Tästä seuraa samalla se, että eri oppilaitoksissa opetustunnit voidaan erilaisten tulkintamallien vuoksi kirjata tällöin myös eri tavoilla. Valtionosuuksien myöntäminen ei tällöin perustu siihen, että kaikkien oppilaitosten antamat opetustuntitiedot olisivat täysin vertailukelpoisia toisiinsa. Valtaosa oppilaitoksista onkin sitä mieltä, että opetushallituksen antamat ohjeet eivät sisällä riittävästi ohjeita siitä,

---

<sup>149</sup> *Opetushallituksen ohjeissa on nimenomaisesti sanottu, ettei opetus- ja ohjaustuntien lukumäärään lueta suunnittelu- tai kehittämistehtäviin käytettyä aikaa.*



miten eri tavoilla toteutetun kulutuksen opetustunnit voidaan laskea yhteismitallisesti. Oppilaitostasolla tämä ongelma on siten myös itse havaittu. Oppilaitosten yhteistoimintajärjestö ELO ry on ryhtynytkin selvittämään tätä asiaa siten, että oppilaitokset voisivat kirjata nämä kaikki opetustuntinsa yhteismitallisesti samalla tavalla.

Oppilaitokset ilmoittavat vuosittain opetushallituksen antamien ohjeiden mukaan yksityiskohtaisesti eriteltynä edellä mainitut suoritettietonsa (opetus-/ohjaustunnit) sekä myös oppilaitosten kustannus- ja tulotiedot. Opetushallituksen ohjeiden mukaan oppilaitoksen tulee ilmoittaa tarkemmin määrättyjen kustannuslajien perusteella sekä valtionosuuden piiriin kuuluvat kustannukset ja tulot sekä myös valtionosuuden piiriin kuulumattomat kustannukset ja tulot. Näiden tietojen perusteella laaditaan sitten yhteenvetoraportti kaikista oppilaitosten kustannuksista.

Tiedot ilmoitetaan nykyisin suoraan opetushallituksen tietojärjestelmiin yhtenäisen lomakkeen avulla. Tätä tietojen nykyistä ilmoittamismenettelyä oppilaitokset ovat pitäneet erityisen hyvänä. Sen sijaan useat oppilaitokset ovat korostaneet tietojen keruun vaikeuksia, koska tietoja ei välttämättä ole suoraan saatavissa oppilaitoksista, vaan ne on ainakin osittain koottava taustayhteisöistä. Kiinteiden kustannusten jaottelua eri kohdealueille on pidetty monissa oppilaitoksissa myös varsin hankalaa. Muutamissa oppilaitoksissa on korostettu myös koko kustannustietojen raportointijärjestelmän työläyttä sekä yleensä opetushallituksen ao. ohjeidenkin epäselvyyttä. Monet oppilaitokset ovat pitäneet tätä kustannustietojen raportointijärjestelmää kuitenkin ongelmattomana ja yksinkertaisena.

Useat oppilaitokset ovat ihmetelleet kuitenkin yleensä tätä yksityiskohtaista tietojen keräämisen käyttötarkoitusta, koska kustannustiedothan eivät sinällään vaikuta nykyjärjestelmässä – kuten yleensä kuitenkin valtionosuusjärjestelmissä vaikuttavat – yksikköhintoihin. Tästä seikasta muutamat oppilaitokset ovat tehneet jopa sen johtopäätöksen, ettei tämä tietojen kerääminen vaikuta yleensä edes järkevältä eli järjestelmä vaikuttaa tässä muodossaan suorastaan turhalta. On tietenkin selvä, että nämä käsitykset – ja yleensä tietojen keräämisen käyttötarkoituksen ilmeinen puuttuminen – vaikuttavat myös välillisesti siihen, että oppilaitosten ilmoittamat tiedot eivät välttämättä ole kaikilta osin myöskään oikeita ja luotettavia. Kun kerättävien tietojen käyttötarkoitusta ja tavoitetta ei yleensä edes ole tunnettua, ovat useat oppilaitokset tästä syystä korostaneet

olevan samalla yleensä vaikeata arvioida tämän tietojen tuottamisjärjestelmän merkitystä ja tärkeyttä. Kun kustannustietojen keräämisellä ei ole selkeää tavoitetta ja käyttötarkoitusta, tämä seikka ei voi myöskään muodostaa opetushallitukselle, jonka muodollisesti pitäisi kuitenkin valvoa näiden tietojen antamisen oikeellisuutta ja luotettavuutta - riittävää motivaatioperustetta yleensä käydä läpi yksityiskohtaisesti tarkistusmielessä näitä oppilaitosten kustannustietoja. Vaikka ilmoitukset olisivat kustannustietojen jopa täysin virheellisiä, näiden ilmoitusten korjaaminen oikeiksi ei aiheuttaisi kuitenkaan mitään muutoksia. Asia on toisin tietenkin opetustuntien ilmoittamisen osalta, sillä virheelliset ilmoituksethan vaikuttavat yleensä myös oppilaitoksen valtionosuuksien suuruuteen<sup>150</sup>.

## 15. YKSIKÖHINTOJEN KUSTANNUSVASTAAVUUS

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen (806/98) 11 §: n mukaan erikoisoppilaitosten yksikköhinnat on jaoteltu oppilaitosryhmittäin neljään eri ryhmään. Ammattilentäjien peruskoulutusta antavien oppilaitosten yksikköhinta on suurin ja teollisuuden ja viestinnän oppilaitosten yksikköhinta pienin. Tarkastuksessa on selvitetty myös oppilaitosten käsityksiä näistä yksikköhinnoista ja niiden luokittelun oikeellisuudesta.

Yksikköhintojen kustannusvastaavuudesta on ilmennyt yleisesti epätietoisuutta. Varsin monet oppilaitokset ovat tarkastuksessa nimittäin korostaneet sitä, etteivät ne ole yleensä selvillä niistä syistä tai perusteista, jotka ovat vaikuttaneet näihin eroihin. Jotkut oppilaitokset ovat katsoneet, että heidän yksikköhintansa ovat nykyisin liian alhaisia eli eivät vastaa riittävästi toiminnan kustannuksia<sup>151</sup>.

<sup>150</sup> *Kuten aiemmin on tullut jo esille, virheelliset opetustunti-ilmoitukset vaikuttavat lähinnä valtionosuuksien suuruuteen ainoastaan niissä tapauksissa, joissa opetustuntien määrät on ilmoitettu selvästi suuremmiksi – tai myös pienemmiksi –, mitä todellisuudessa opetustunteja on ollut, ja valtionosuuspäätös on tehty näiden opetustuntitietojen perusteella. Mikäli oppilaitoksen kaikista opetustunneista vain vähäinen osa on hyväksytty valtionosuuden piiriin, virheelliset ilmoitukset eivät välttämättä vaikuta lainkaan valtionosuuden suuruuteen. Mitä suuremman osuuden valtionosuus kattaa kaikista oppilaitoksen opetustunneista, sitä suurempi merkitys lähtökohtaisesti – ainakin merkittävästi – virheellisillä opetustuntitiedoilla on valtionosuuden suuruuteen.*

<sup>151</sup> *Muutammat oppilaitokset ovat tuoneet tarkastuksessa esille myös uusia malleja, joiden avulla koko yksikköhintajärjestelmää ja yleensä koko toiminnan rahoit-*

Toisaalta osa oppilaitoksista on ollut kuitenkin myös tyytyväisiä omaan yksikköhintaansa ja pitäneet myös nykyistä luokittelua oikeasuuntaisena.

Vaikka opetushallinto seuraa vuosittain varsin tarkoin oppilaitosten kustannuksia, niin säännösten avulla yksikköhintojen suuruudella ja kustannuksilla ole kuitenkin yhteyttä toisiinsa. Miten ja millä tavoin näihin erilaisiin oppilaitoskohtaisiin yksikköhintoihin on päädytty, ei ole tarkastuksessa saatu yleensäkään tarkempaa selvyyttä. Järjestelmä on näiltä osin varsin läpinäkymätön, jota läpinäkymättömyyttä kuvaa hyvin juuri sekin, etteivät oppilaitokset itsekään ole tietoisia näistä luokitteluperusteista. Yksikköhintoihin liittyy vielä se ongelma, että riippuen eri oppilaitostyypistä, jopa samansisältöisen – esimerkiksi tietotekniikkakoulutus – koulutuksen yksikköhinnat ovat eri oppilaitoksissa erilaiset. Vaikka oppilaitosten koulutus toiminta oppilaitoksia toisiinsa verrattaessa monilta osin poikkeaa toisistaan, on tällä koulutustoiminnalla myös monilta osin yhteistäkin sisältöä. Näitä yhteisiä sisältöjä valtionosuusjärjestelmä tämän yksikköhintajärjestelmän kautta käsittelee rahoituksellisesti kuitenkin eri tavoilla.

## **16. KÄYTTÖKUSTANNUSTEN VALTIONOSUUKSIEN KOHDENTAMISKRITEERI**

Valtionosuuksien kohdentamiskriteeri – kysymys on tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ollut Elo ry: n piirissä keskustelun kohteena, mutta jotakin, nimenomaan kaikkia oppilaitoksia nykyistä paremmin tyydyttävää kohdentamiskriteeriä on ollut vaikea löytää. Vaikka nykyistä opetustunti -kriteeriä on pidetty huomattavasti parempana, kuin aiemmin käytössä ollutta kustannuksiin perustuvaa, menopohjaista kriteeriä, tähän kriteeriin ei kaikilta osin ole oltu kuitenkaan tyytyväisiä.

Kuten aiemmin on jo mainittu, erityisesti pitkämuotoisen ja lyhytmuotoisen koulutuksen rahoituksellisesti erilaiseen asemaan on yleisesti oltu tyytymättömiä. Monet oppilaitokset ovat olleet sitä

---

*tusjärjestelmää voitaisiin kehittää. On esitetty esimerkiksi, että rahoitusjärjestelmä tulisi rakentaa perusavustusjärjestelmän varaan, jota järjestelmää voitaisiin sitten täydentää lisärahoitusjärjestelmällä.*

mieltä, että nykyisestä käytännöstä poiketen näitä koulutusmuotoja tulisi rahoituksellisesti käsitellä samalla tavalla.

Jotkut oppilaitokset ovat tuoneet esille vielä seuraavia yksittäisiä näkemyksiä kohdentamiskriteereistä:

- kriteeristö pitäisi arvioida uudestaan,
- kohdentuu liiaksi opetustunteihin
- joustavuutta pitäisi olla enemmän,
- kouluttamisen kokonaiskustannukset tulisi ottaa huomioon kohdentamiskriteerinä (nyt näin ei tehdä),
- kohdentamiskriteeri olisi hyvä, jos se olisi sidottu oppilaitoksen kokonaistuntimääriin ja tuntimääriin (nyt näin ei tehdä),
- kohdentamiskriteeri painottuu liikaa opetustunteihin, vaikka oppilaitoksella on toiminnasta myös muitakin kustannuksia,
- opetustuntikorvauksen pitäisi määräytyä siten, että se kattaisi asiantuntijakouluttajan henkilöstömenot (nyt näin ei tapahdu),
- mikäli toiminnan valvonta ja toimintaa ohjaavat säännöt olisivat nykyistä selvemmat, käytetty suoritusperiaate voisi toimia nykyistä paremmin,
- vuosittain pitäisi järjestää seminaareja tmv. tilaisuuksia, joissa ohjeistus käytäisiin läpi ja arvioitaisiin samalla kohdentamisperusteita ja sovittaisiin tarkemmin, mitä opetustunteja tuntilaskelmiin voidaan sisällyttää ja millä perusteilla

## 17. VALTIONOSUUSTUEN MERKITYS

Oppilaitokset ovat yleisesti katsoneet valtionosuustuen merkityksen olevan oppilaitoksen toiminnalle joko erittäin merkittävän tai ainakin merkittävän, vaikka rahoituksellisesti tuki ei kaikissa tapauksissa olekaan oppilaitoksen kokonaisrahoituksessa kovin suuri. Vaikka ne oppilaitokset, joiden osalta valtionosuustuki on muihin oppilaitoksiin verrattuna selvästi suurempi ovat erityisesti korostaneet tämän rahoitustuen merkitystä, niin myöskin ne oppilaitokset, joiden tuen määrä suhteessa oppilaitokseen kokonaisrahoitukseen on suhteellisesti varsin vähäinen, ovat silti yleisesti myös korostaneet tämän tuen tärkeätä merkitystä. Oppilaitokset ovat tarkastelleet tätä tuen merkitystä ensisijaisesti kuitenkin oppilaitosten näkökulmasta. Kysymykseen, onko tuki oppilaitosten taustayhteisöjen, oppilaitosten ylläpitäjien näkökulmasta myös erityisen merkittävä, ei ole otettu yleisesti kuitenkaan kantaa. Vaikka oppilaitokset muodostavat

suhteessa omiin taustayhteisöihinsä, oppilaitoksen ylläpitäjiin, omat erilliset yksikkönsä, joilla on oma hallintonsa, oma budjettinsa ja omat, erilaisia toimintoja ohjaavat suunnitelmansa, voidaan silti katsoa oppilaitosten näkemysten pitkälti myös vastaavan oppilaitosten taustayhteisöjen näkemyksiä<sup>152</sup>.

Tässä yhteydessä oppilaitokset ovat korostaneet valtionosuusrahoituksen merkityksen osalta muun muassa seuraavia asioita:

- varsinkin toimintaa aloitettaessa tällä rahoituksella on ollut erityisen suuri merkitys,
- turvattu yritysten menestyminen, kehittyminen ja työpaikkojen säilyminen Suomessa,
- oman oppilaitoksen olemassaolo auttaa myös muita yrityksiä ja yhteiskuntaa, koska oppilaitosten taustayhteisöt ovat keihäänkärkiyrityksiä, jotka vievät toimintaa eteenpäin ja ovat samalla yhteistyökumppaneita myös viranomaisille siinä mihin suuntaan julkista koulutusta pitäisi viedä
- rahoitus mahdollistaa kehittämisen,
- turvaa koulutuksen jatkuvuuden,
- turvaa omalta osaltaan yritysten kilpailukyvyyn säilymisen ja kehittymisen
- kannustaa taustayhteisöä kouluttamaan varsinkin taloudellisesti heikkoina aikoina,
- erinomainen kannustusraha,
- muodostaa pelivaraa erityisesti uuden suunnittelussa ja toiminnan kehittämisessä,
- viesti valtiovalta, että tämä koulutus on tärkeätä ja merkittävää,
- valtionosuus kytkee oppilaitokset maan koulutusjärjestelmään,

---

<sup>152</sup> *Oppilaitokset ovat tästä erillisyydestä huolimatta silti kuitenkin aina kiinteästi yhteydessä taustayhteisöihinsä. Viime kädessä koko oppilaitoksen toiminta, toiminnan jatkuvuus, toiminnan laajuus, toiminnan rahoitus ja toiminnan erilaiset muutokset perustuvat kuitenkin aina niihin yleisiin päätöksiin, joita nämä taustayhteisöt, oppilaitosten ylläpitäjät tekevät. Toisin kuin yleensä oppilaitoksissa, näiden oppilaitosten toiminnan laajuus ja yleensä koko toiminnan jatkuvuus on melkeinpä kaikissa näissä oppilaitoksissa jatkuvasti arvioinnin kohteena. Kun asioita – koulutustoimintaa - tarkastellaan taustayhteisötasolla ensisijaisesti taloudellisesta näkökulmasta, voidaan olettaa, että tämän koulutuksen jatkuvuuden arvioinnissa myös valtiontukirahoitukselle on myös aina olennaista merkitystä.*

- valtionosuus asettaa sinänsä jo laadullisia velvoitteita koulutuksen laadulle ja sen järjestämiselle,
- eräällä tavalla sertifioi tämän koulutuksen, kun valtio on mukana, vaikka vähäiseltä osinkin toiminnan rahoituksessa
- turvaa ajantasaisen täsmäkoulutuksen,
- pystytään vastaamaan entistä paremmin tarpeisiin,
- mahdollistaa toiminnan jatkamisen kilpailukykyisillä hinnoilla (oppilaitos laskuttaa taustayhteisöä ja/tai siihen kuuluvia erilaisia toimijoita),
- tekee toiminnasta juuri ja juuri kannattavan

## 18. JOS VALTIONOSUUS PUUTTUISI

Tarkastuksessa pyrittiin oppilaitoksilta myös arvioita siitä, mitä tapahtuisi, jos tämä valtionosuusrahoitus kokonaan puuttuisi oppilaitoksilta. Muutamat oppilaitokset, joille valtionosuusrahoitus on erittäin suuri, katsoivat, että oppilaitoksen kattava koulutustoiminta loppuisi<sup>153</sup> tai saattaisi tällöin loppua kokonaan. Kaikki oppilaitokset ovat kuitenkin katsoneet, että rahoituksen puuttuminen tulisi vaikuttamaan toimintaan ainakin jonkin verran. Mikäli valtionosuusrahoitus kokonaan puuttuisi, asialla olisi eri oppilaitosten arvioiden mukaan seuraavia vaikutuksia:

- olisi uhka koko toiminnan jatkuvuudelle
- voitaisiin menettää tehokas ja toimiva koulutusjärjestelmän osa
- kustannuksia pitäisi radikaalisti leikata
- pitäisi löytää uusia rahoituskanavia, jotka saattavat lisätä byrokratiaa
- vaikeuttaisi yleisesti toimintaa
- resurssien kaventuessa koulutuksen taso heikkenisi, jolla saattaisi olla pidemmällä tähtäyksellä myös yrityksen kilpailukykyä heikentävä vaikutus
- kouluttaminen ja työllistäminen vaikeutuisi

---

<sup>153</sup> *Suomen Ilmailuopisto katsoi, että valtionosuusrahoituksen loppuminen merkitsi tällöin sitä, että lentäjäkoulutus opiston harjoittamassa muodossa loppuisi tällöin kokonaan Suomesta. Ainakin väliaikaisesti näin varmaan tapahtuisi ennen kuin pystyttäisiin kehittämään tätä koulutusta korvaavaa koulutusta. Tätä koulutustakaan tuskin pystyttäisiin toteuttamaan ilman valtionrahoitusta.*

- koulutuksen määrät vähenisivät ainakin jonkin verran
- pitkäestoinen koulutussuunnittelu heikkenisi
- lisääisi yrityksen koulutusmenoja, jolloin välillisesti osa koulutuksesta voisi kokonaan loppua
- ammattitutkintoon johtava koulutus vaikeutuisi huomattavasti
- henkilökunnan nuorentaminen vaikeutuisi
- uuden henkilöstön koulutus vaikeutuisi
- kun ammatillisissa oppilaitoksissa koulutuksen saaneiden taitotaso ei riitä taustayhteisön tarpeisiin, tarpeellisen lisäkoulutuksen hankkimisen edellytykset heikkenisivät,
- koulutusta jouduttaisiin siirtämään taustayhteisön ulkopuolelle toteutettavaksi, jolloin koulutus laadultaan ei vastaisi enää täysin nykyistä koulutuksen laatua
- jos koulutus siirtyisi ulkopuolelle toteutettavaksi riskinä olisi tällöin se, että koulutuksen hinta saattaisi muodostua niin korkeaksi, että ainakin osa koulutuksesta voisi kokonaan loppua,
- osa koulutuksesta saattaisi jäädä kokonaan toteutumatta,
- suurin kärsijä olisi yhteiskunta, koska todella yritystoimintaa tuntevat ja sen kehittämistä läheltä näkevät henkilöt todennäköisesti vähenisivät oppilaitoksista ja taustayhteisöistä, jolloin yhteiskunnassa syntyisi paljon yleistä koulutusta, joka ei vastaisi yritysten tarpeita ja rekrytointitarpeita osaamismielessä
- laadullisesti koulutus heikkenisi,
- koulutuksen hintoja olisi nostettava, jolloin koulutuskysyntä voisi vähentyä (koskee niitä oppilaitoksia, jotka laskuttavat palveluksistaan taustayhteisöä tai siihen kytkeytyviä erilaisia toimijoita),
- entistä harvemmat työntekijät voisivat osallistua koulutukseen,
- nykyistä pienemmät mahdollisuudet kehittää osaamista

## **19. JOS TUKI LISÄÄNTYISI**

Tarkastuksessa kysyttiin myös oppilaitosten arvioita siitä, mitä vaikutuksia tuen mahdollisella lisääntymisellä voisi olla. Pääsääntöisesti vaikutusten katsottiin olevan vastakkaisia edellä mainittujen vaikutusten kanssa. Eli tuen lisäämisen katsottiin parantavan ensisijaisesti koulutuksen tarjontaa, määrää, laatua, kattavuutta, sisältöä ja vaikuttavuutta. Yksityiskohtaisemmin korostettiin lisäksi muun muassa seuraavia tekijöitä:

- yritysten kilpailukyky paranisi,
- tukisi yleensä koulutustoiminnan kasvua ja kehittymistä,
- oppilaitosresursseja voitaisiin käyttää nykyistä tehokkaammin myös muun yhteiskunnassa tapahtuvan koulutussuunnittelun asiantuntijoina, jolloin koulutusta voitaisiin myös siellä suunnata entistä paremmin tarveperusteisesti
- koulutussuunnittelun pitkäjänteisyys kasvaisi
- turvaisi entistä varmemmin osaamisen kehittämisen taustayhteisössä
- taustayhteisö kouluttaisi entistä enemmän henkilökuntaa
- koulutuksen laskutushintoja voitaisiin alentaa, jolloin koulutuskysyntä kasvaisi
- voitaisiin entistä enemmän kouluttaa henkilöstöä uuden teknologian vaatimuksiin,
- voitaisiin entistä enemmän harjoittaa suunnittelua ja kehittämistä,
- oppimisympäristöä voitaisiin paremmin kehittää.
- laiteinvestointeja voitaisiin lisätä

## 20. JÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN

Oppilaitosten käsitykset tukijärjestelmästä ja sen kehittämisestä ovat eronneet osittain selvästikin toisistaan. Eräät oppilaitokset ovat yhtäältä katsoneet, että järjestelmä toimii nykyisin varsin hyvin, kun taas jotkut oppilaitokset ovat toisaalta katsoneet, että järjestelmän perusrakenteeseenkin pitäisi tehdä olennaisia muutoksia. Useimmat oppilaitokset ovat esittäneet järjestelmän perusrakenteeseen tehtäväksi joitakin muutoksia.

Osa oppilaitoksista ei ole toisaalta osannut ottaa lähemmin kantaa tähän kysymykseen. Osasyynä tähän voidaan varmaan pitää juuri sitä – kuten aiemmin on tullut jo esillekin –, ettei järjestelmän perusrakennetta ja tavoitetta edes tarkemmin tunneta. Tällöin mahdollisen vaihtoehdoisen, nykyistä järjestelmää paremmin tarkoitustaan vastaavan järjestelmän tilalle on tietenkin vaikeata mitään muutaakaan - kokonaan uutta tai edes jonkin verran nykyistä järjestelmää korvaavaa - järjestelmää esittää.

Oppilaitokset ovat tuoneet esille seuraavia järjestelmään liittyviä kehittämis- ja uudistamisnäkemymiä:



- järjestelmän pitäisi olla nykyistä oikeudenmukaisempi ja tasavertaisempi muihin oppilaitosryhmiin verrattuna,
- pitäisi olla suhteellisen vakaa perustuki kaikille oppilaitoksille, joka ottaisi kuitenkin huomioon oppilaitoksen koon ja erityistarpeet (tuki pitäisi perusrakenteeltaan olla nykyistä kattavampi; sen yhtenä kriteerinä voisi ehkä olla myös yhteiskunnallinen vaikuttaminen); suuriin hankkeisiin pitäisi olla lisäksi kertaluonteinen investointityyppinen tuki; järjestelmän tulisi sisältää myös muuttuva koulutustuki (3 + 1 periaatteella)
- pitkä- ja lyhytkestoista koulutusta pitäisi käsitellä rahoituksellisesti samanarvoisena eli lyhytkestoinen, tarkasti kohdennettu koulutus pitäisi rahoituksellisesti olla samanarvoista kuin pitkäkestoinenkin koulutus (tätä näkemystä ovat useat oppilaitokset korostaneet),
- järjestelmään pitäisi sisällyttää myös lähiopetustuntien ulkopuolella oleva opiskelu,
- rahoituksessa pitäisi nostaa koulutuksen laatu ja vaikuttavuus myös esille,
- järjestelmän tulisi perustua jatkossa opiskelijoiden oppimissuoritteisiin,
- samaa koulutusta pitäisi pystyä tarjoamaan taustayhteisöille samoilla hinnoilla; nykyisin kun tukijärjestelmä kohtelee eri oppilaitoksia eri tavoilla, tämä ei ole mahdollista,
- järjestelmä tulisi tukea rahoituksellisesti myös tärkeätä oppilaitosten (ammatillinen erikoisoppilaitos vs. muut oppilaitos) välisistä yhteistoimintaa ja verkostoitumista,
- tuen piiriin pitäisi ottaa myös yhteistyökumppanein ja asiakkaiden koulutus sekä kansainvälisten yksiköiden henkilöstön koulutus
- järjestelmän tulisi tukea kansainvälistymishankkeita,
- pitäisi kehittää myös investointiavustusjärjestelmää, jotta voitaisiin entistä paremmin vastata uuden teknologian vaatimuksiin
- tuki tulisi toteutua toteutuneen toiminnan mukaan suhteessa alalla tapahtuviin nopeisiin muutoksiin,
- tukijärjestelmän tulisi olla nykyistä kattavampi siten, että se kohdistuisi nykyistä laajemmin oppilaitoksen toimintaan,
- rahoituksen jatkuvuuden epävarmuutta tulisi pyrkiä minimoimaan

## 21. YRITYSTEN HENKILÖSTÖKOULUTUKSEN TUKEMINEN

Valtaosa ammatillisten erikoisoppilaitosten ylläpitäjistä on yrityksiä. Oppilaitokset ovat poikkeuksetta olleet sitä mieltä, että yritysten henkilökoulutus ja sen tukeminen – josta eräänä esimerkkinä on juuri näiden oppilaitosten valtionosuusjärjestelmä - on asia, johon julkisen sektorin pitäisi rahoituksellisesti kiinnittää vielä nykyistä enemmän huomiota. Henkilöstökoulutuksen, josta osa toteutuu elinkeinoelämän omissa oppilaitoksissa, on nähty yleisesti täydentävän ja osittain myös korvaavan yleistä koulutusjärjestelmää, joka ei pysty täysin kattamaan yritysten erityisiä sekä osittain myös yritysten yleisiäkin (eräiltä osin esimerkiksi ammatillinen peruskoulutus ja rekrytointikoulutus) koulutustarpeita.

Arvioinneissa on noussut erityisesti esille se, että tämän koulutuksen järjestämistarve rakentuu usein keskeisesti ensinnäkin siihen, että yritysten tarvitsemaa välttämätöntä koulutusta ei ole yksinkertaisesti saatavissa muualta (esimerkiksi ilmailuala). Toisaalta on korostettu myös sitä, että yhteiskunnassa – muiden oppilaitosten tasolta – ei ole saatavissa yritysten tarpeisiin täysin sopivaa koulutusta. Yritykset joutuvat tämän vuoksi siis ajanmukaistamaan ja täydentämään tätä koulutusta omilla toimillaan. Erityisesti niissä toimintaympäristöissä, joissa muutokset ovat nopeita ja yllättäviäkin, tämän tyyppisen koulutuksen järjestäminen on välttämätöntä<sup>154</sup>. Yritysten koulutusta – mukaan lukien myös elinkeinoelämän omat oppilaitokset - voidaan tässä mielessä pitää siis myös osittain eräänlaisena kritiikkinäkin suhteessa koko viralliseen koulujärjestelmään. Toisaalta ymmärrettävänä on kuitenkin pidetty sitä, etteivät esimerkiksi ammatilliset oppilaitokset täysin voi vastata nopeasti ja välittömästi yritysten usein nopeasti muuttuviin koulutustarpeisiin<sup>155</sup>.

<sup>154</sup> *Yritysten toimintaympäristö on tässä kysymyksessä muodostunut vuosien mitaan koko ajan entistä muutosalttiimmaksi. Jotta näihin muutostarpeisiin voitaisiin nopeasti vastata osaamisen kehittämisellä, tämä edellyttää valmiutta nopeasti toteuttaa uudenlaista koulutusta. Tämä tilanne synnyttää myös aina entistä enemmän tarvetta järjestää lyhytmuotoista täsmäkoulutusta..*

<sup>155</sup> *Kun oppilaitoksilla ja niiden taustayhteisöillä saattaa olla jopa niillä itselläänkin vaikeuksia tunnistaa toiminnan edellyttämiä koulutuksen muutosvaatimuksia, on tietenkin ymmärrettävää, että ammatillisilla oppilaitoksilla tämä tunnistaminen on huomattavasti vielä vaikeampaa. Erityisesti viime vuosina tässä asiassa (työelämävaatimusten entistä paremmassa huomioinnossa) on*

Tästä syystä tarvitaan juuri yritysten henkilöstökoulutusta. Oppilaitoksissa on myös korostettu sitä, että koulutus tavoittaa myös sellaista väkeä, joiden koulutustaso ei ole lähtökohtaisesti kovin korkea (esimerkiksi kaupan alalla); henkilöstökoulutus antaa näille henkilöille mahdollisuuden samalla myös kehittää osaamistaan ja edetä valitsemallaan uralla. Koulutuksen on nähty myös tavoittavan sellaisia työntekijöitä, joilla yleensä muutoin olisi vaikeuksia saada koulutusta (yrityksen toimintaverkkoon kuuluvat erilaiset yrittäjät ja pk – sektori, alihankkijat, tavarantoimittajat, asiakkaat jne.).<sup>156</sup>

Yritysten henkilöstökoulutuksen on yleisesti nähty vahvistavan myös työntekijöiden nk. työmarkkinakelpoisuutta. Varsin monissa oppilaitoksissa on nimittäin korostettu sitä, että vaikka oppilaitoksen koulutustoiminta on rajattu vain tiukasti taustayhteisön omiin erityisiin tarpeisiin, tällä koulutuksella on kuitenkin aina myös yleistä työntekijän työmarkkinakelpoisuutta vahvistavaa piirrettä.<sup>157</sup>

Oppilaitokset ovat tuoneet esille tässä asiassa vielä seuraavia näkemyksiään:

- elinikäisen oppimisen näkökulmasta koulutus on edullisempaa ennaltaehkäisevää koulutusta, kuin jo työpaikkansa menettäneiden uudelleen koulutus,

---

*tapahtunut kuitenkin myönteistä kehitystä, johon kehitykseen yritykset itse – ja myös niiden ammatilliset erikoisoppilaitokset – ovat vahvasti myös vaikuttaneet.*

<sup>156</sup> *Vaikka ammatillisten erikoisoppilaitosten joukossa ei olekaan pk – yrityksiä, muutamissa oppilaitoksissa on silti korostettu tässä yhteydessä myös pienten ja keskisuurten yritysten koulutusongelmia. Näillä yrityksillä ei ole juurikaan koulutusresursseja, tai jos resursseja on, ne ovat hyvin satunnaisia ja tilapäisiä. Toisaalta näissä yrityksissä koulutukseen on usein vaikea myös irrottautua yritysten pienen koon takia ja niiden on esimerkiksi vaikea hankkia tai saada jo ESR – rahoitusta, koska näissä yrityksissä ei ole usein suhteessa koulutusviranomaisiin edes "keskustelukumppania", koulutusasiantuntijoita. Suurten yritysten näkökulmasta asia – osaamisen taso ja sen kehittyminen pk – sektorilla - on siinä mielessä erityisen tärkeä, koska pk – sektori on hyvin usein myös alihankkijasuhteessa näihin suuriin yrityksiin. Jonkin verran ammatillisten erikoisoppilaitosten ja yleensä yritysten koko henkilöstökoulutuksen kautta on voitu myös tyydyttää myös tätä pk – sektorinkin koulutustarvetta.*

<sup>157</sup> *Tällä näkemyksellä on haluttu kritikoida sitä näkemystä vastaan, ettei työntekijä voisi tätä koulutusta hyödyntää muualla kuin oppilaitoksen omassa taustayhteisössä. Eli jos työntekijä vaihtaa työpaikkaa, tällä aiemmassa työpaikassa saadulla koulutuksella ei olisi enää erityistä merkitystä.*

- järkevästi kohdennettu raha hyödyntää yhteiskuntaa, yritysten palveluksessa olevaa henkilöstöä ja on samalla myös valtiovalan etu,
- yritysten kilpailukyvn - mukaan lukien kansainvälinen kilpailukyky - kannalta koulutus on merkittävää,
- parantaa yritysten edellytyksiä vastata nopeasti muuttuviin tarpeisiin,
- koulutusta pitäisi yleisestikin siirtää eri tavoin entistä lähemmäksi koulutuksen todellista tarvealuetta, jolloin koulutettavatkin olisivat entistä motivoituneempia oppimaan uusia asioita,
- koulutuksen avulla pystytään siirtämään myös nk. hiljaista tietoa koulutettaville,
- uuden tekniikan haltuunotto onnistuu parhaiten oman oppilaitoksen kautta,
- mikäli koulutus laajentaa työntekijöiden ammattitaitoa, on erityisen tärkeätä,
- koulutus on luonteeltaan täysin työllistävää,
- suorittavan portaan kouluttaminen ilman julkista tukea ei olisi juurikaan mahdollista,
- kansantaloudellisesti erityisen merkittävää koulutusta, jonka kustannuksista taustayhteisöt kuitenkin kantava päävastuun,
- työpaikkojen säilyttämisessä yleisesti erityisen tärkeätä,
- mikäli osaamisen kehittämisessä ei onnistuta, vaarana on työpaikkojen vähentyminen kotimaassa,
- huipulla pysyminen edellyttää myös tukitoimenpiteitä

## **22. OPPILAITOSTEN TOIMINNAN JATKUMISEDELLYTYKSIÄ**

Monet yritykset ovat purkaneet koulutusorganisaatioitaan ja ulkoistaneet koulutustaan. Muutamat yritykset ovat tässä yhteydessä myös lopettaneet oman oppilaitoksensa toiminnan. Jossakin määrin tätä ulkoistamista ovat toisaalta tehneet myös nykyisten ammatillisten erikoisoppilaitosten ylläpitäjätkin, vaikka ne edelleen ylläpitävät myös omia oppilaitoksiaan. Koulutuksen toteuttamisessa on kolme perusmallia, jotka osittain lomittuvat toisiinsa: taustayhteisö järjestää itse koulutusta, taustayhteisön koulutus toteutetaan yhteisön oman oppilaitoksen kautta tai koulutus hankitaan kokonaan taustayhteisön ulkopuolelta. Kaikkiin näihin järjestämismuotoihin liit-

tyy tai voi liittyä erilaista (myös julkista) rahoitusta ja erilaisia yhteistyömuotoja.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutustoiminnan jatkuvuuden keskeisinä perusteina oppilaitoksissa pidetään sitä, että koulutus on laadultaan korkeatasoista ja tehokasta sekä tyydyttää taustayhteisön koulutustarpeita. Oppilaitoksella tulee olla kykyä "räätälöidä" tarveperusteisesti täsmäkoulutusta. Koulutuksen täytyy nopeasti ja joustavasti myös aina mukautua muuttuviin koulutustarpeisiin.

Oppilaitoksella täytyy olla kykyä kehittää opetuksen sisältöjä ja uudistaa opetuskäytäntöjään sekä kykyä myös ennakoida tulevia koulutustarpeita. Koulutuksen järjestämisessä oppilaitoksen etuna on se, että sen toiminta on kytkeytynyt taustayhteisön tarpeisiin ja strategiaan tavoiteasetteluihin, jolloin koulutusta voidaan parhaalla mahdollisella tavalla kohdentaa oikein. Toisaalta, jos toiminta rakentuu pitkälti vielä liiketoimintaan liittyvän erityisosaamisen kehittämiseen, johon erityisosaamiseen liittyvää koulutusta ei ole yleensä edes saatavilla muualta yhteiskunnasta, tämä piirre rakentaa vielä entistä vahvemmin oppilaitoksen erityisasemaa koulutuksen järjestämisessä<sup>158</sup>. Oppilaitosten toiminnan jatkuvuus perustuu pitkälti muutoinkin siihen, että taustayhteisön tarvitsemaa koulutusta ei ole saatavilla muualta sen sisältöisenä, jollaisena taustayhteisö sen haluaisi toteuttaa. Vaikka toisaalta tämä koulutuksen sisältö vastaisikin pitkälti taustayhteisön tarpeita, tämän koulutuksen hankinta on koettu hankalammaksi, vaikeampaa ja hitaammaksi toteuttaa, kuin koulutuksen toteuttaminen oman oppilaitoksen välityksellä. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteivätkö oppilaitokset koko ajan toiminnassaan olisi myös samalla eräänlaisessa kilpailutilanteessa myös muiden oppilaitosten ja muiden koulutuksen tarjoajien kesken. Mikäli ne eivät pysty vastaamaan riittävän hyvin taustayhteisön tarpeisiin, vaihtoehtoisia koulutuksen järjestämismuotoja aletaan etsiä. Koulutuksen hankintaan ja toteutukseen liittyvät hinta- ja kustannuskysymykset eivät muuten ole tässä yhteydessä nousseet erityisemmin esille. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö näillä taloudellisilla kysymyksillä olisi mitään merkitystä arvioitaessa kou-

---

<sup>158</sup> Tämä erityisosaamisen kehittäminen voi jossakin tapauksessa mennä jopa niin pitkälle, että taustayhteisön on koulutettava itse taustayhteisön ulkopuolella kouluttajat, jotka sitten voivat opettaa taustayhteisön henkilökuntaa esimerkiksi juuri ammatillisessa erikoisoppilaitoksessa.

lutuksen hankintaa ja toimeenpanoa<sup>159</sup>. Yleisellä tasolla tarkasteltuna taustayhteisön rahoitus on kuitenkin tärkein toiminnan edellytystekijä.

Oppilaitoksen aseman vahvistumiseen kytkeytyy olennaisesti se, että se pystyy toimimaan kiinteänä linkkinä taustayhteisön ja ympäristön (esimerkiksi koulutusviranomaiset) välillä sekä rakentamaan myös eri toimijoiden välillä verkostoja. Ne oppilaitokset, joiden taustayhteisö muodostuu jo erilaisista yrityksistä ja erilaista toimijoista (esim. Rakennusteollisuuden koulutuskeskus, Vakuutusalan koulutuskeskus, Lihateollisuusopisto, kaupan suuret oppilaitokset – Jollas Instituutti, K-Instituutti -) ovat katsoneet, että tämä verkostomainen rakenne on jo sinällään sellainen toimintamuoto, jota parempaa vaihtoehtoista koulutuksen järjestämismuotoa on vaikea yleensä edes kehittää.

Työntekijöiden osaamisen nousu entistä keskeisempään asemaan yritysten kilpailukyvyn keskeisenä edellytystekijänä, on vahvistanut yleensä myös oppilaitosten asemaa.

Edellä on mainittu niitä tekijöitä, jotka turvaavat oppilaitosten toiminnan jatkumisen ja kehittymisen. Mikäli oppilaitokset eivät omalla toiminnallaan pysty täyttämään näitä edellytystekijöitä, joihin omalta osaltaan vahvasti tosin vaikuttavat aina myös oppilaitosten taustayhteisöt itsekin, oppilaitosten toiminnan jatkuvuus vaarantuu. Mikäli yleisiltä koulutusmarkkinoilta ei ole toisaalta saatavissa taustayhteisöjen nimenomaisesti tarvitsemaa erityiskoulutusta, taustayhteisön omat toimintaedellytykset samalla myös heikkenevät. Yritystasolla tämä voi viime kädessä vaikuttaa myös yritysten kilpailutilanteen heikkenemiseen.

Oppilaitokset ovat tuoneet lisäksi esille vielä seuraavia tekijöitä, jotka ovat edellytystekijöitä tämän oppilaitoskoulutuksen säilymiselle ja vahvistumiselle:

- valtion tulisi kehittää Suomen osaamisvisio ja osaamisstrategia, jonka perusteella ohjattaisiin myös tukea sinne missä toiminnalla voitaisiin saada paras kansantaloudellinen hyöty (ammattillisia

---

<sup>159</sup> *Koulutuksen hintakysymys kytkeytyy erityisesti johdon koulutukseen, jota ei pääsääntöisesti toteuteta ammatillisten erikoisoppilaitosten kautta. Muuhun koulutukseen verrattuna tämä koulutus on selvästi kalliimpaa. Toisaalta perinteellisesti tarkasteltuna oppilaitosten koulutus on aina – ja vielä nytkin – painottunut nk. työntekijätasoon.*

- erikoisoppilaitoksia pidetään tässä mielessä erityisen hyödyllisinä),
- ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutustoiminta rakentuu pitkälti koulutuksen edelläkäviyys – näkökohtaan, jota näkökohtaa tulisi voida vahvistaa (muiden oppilaitosten toiminta ei tähän täysin voi rakentua)
  - kun oppilaitosten panos kehittämisen keihäänkärkenä on merkitykseltään suurempi, kuin niiden toiminnan volyyymi, yhteiskunnan tulisi turvata omalta osaltaan näiden oppilaitosten toimintaedellytykset
  - ammatillisten erikoisoppilaitosten ja muiden oppilaitosten välinen yhteistyö ja verkostoituminen ja sen lisääminen vahvistaa omalta osaltaan myös erikoisoppilaitoksia sekä myös muitakin oppilaitoksia,
  - toiminnalle on taattava riittävä taloudellinen tuki,
  - rahoituspohjan tulisi olla pitkäjänteinen ja ennustettava, jolloin voitaisiin rakentaa riittävät toiminnan kehittämisedellytykset,
  - yrityksen ja sen henkilökunnan on omalta osaltaan tuettava toimintaa,
  - taustayhteisön asiantuntijat muodostavat oppilaitosten keskeisen koulutuksen vahvuustekijän, joita voitaisiin myös laajemminkin hyödyntää koko koulutusjärjestelmässä,
  - elinkeinoelämän edessä olevien muutosten ennakointi ja hallinta on toiminnan avainkysymys,
  - ohjauksen tulisi olla läpinäkyvää, joustavaa sekä sisältää myös arviointijärjestelmän,
  - järjestelmässä tulisi ennakoida työllisyystilanteen muutokset.

### **23. OPPILAITOSTEN HYÖDYNTÄMISEN LISÄÄMINEN**

Laaja-alaisesti tarkasteltuna ammatilliset erikoisoppilaitokset muodostavat kattavan tuotanto- ja palvelualojen kokonaisuuden, jolla on hallussaan sellainen erityisosaamisvaranto, jota muualla yhteiskunnassa ei juuri ole. Tätä varantoa voidaan pitää luonteeltaan monilta osin myös innovatiivisena suhteessa ammatilliseen koulutukseen.

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat yleisesti olleet sitä mieltä, että näiden oppilaitosten erityisosaamista voitaisiin nykyistä enemmän hyödyntää myös pedagogisesti koko koulutusjärjestelmässämme.

Hyödyntämistä on toki tapahtunut ja tapahtuu nytkin jo hyvin monilla eri sektoreilla. Oppilaitokset ja niiden edustajat ovat esimerkiksi olleet mukana monilla aloilla ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden kehittämistyössä<sup>160</sup> sekä osallistuneet myös monilla aloilla opetushallinnon eri koulutustoimikuntien toimintaan.<sup>161</sup>

Eri oppilaitosten välillä monilla ammatillisilla erikoisoppilaitoksilla on myös jo varsin kiinteitä yhteistyösuhteita. Ammatillisten oppilaitosten opettajilla on ollut myös mahdollisuus monissa oppilaitoksissa osallistua osaamisensa kehittämiseen. Näitä yhteistyösuhteita – ml. myös näiden oppilaitosten opiskelijatkin - voitaisiin kuitenkin edelleen kehittää ja syventää. Muutamat oppilaitokset ovat tuoneet esille sen, että tätä yhteistyön kehittämistä rajoittavat kuitenkin myös taloudelliset tekijät. Esimerkiksi ammatillisten oppilaitosten opettajien ei ole aina mahdollista irrottautua oppilaitostehävistään. Yhteistyösuhteiden kehittämistä varten pitäisi siten olla myös erityistä rahoitusta. Monet oppilaitokset ovat katsoneet, että ammatillisten erikoisoppilaitosten asiantuntijoita ja opettajia voitaisiin myös nykyistä enemmän hyödyntää yleisessä koulutusjärjestelmässä. Nämä henkilöt voisivat omalta osaltaan tuoda esimerkiksi juuri ammatilliseen peruskoulutukseen lisää työelämärelevanssia.

Tutkintotavoitteisessa ammatillisessa koulutuksessa voitaisiin yleisesti myös yhteistyötä syventää. Ammatillisten erikoisoppilaitosten ja niiden taustayhteisöjen etujen mukaista on aina se, että ammatillinen peruskoulutus on sisällöltään mahdollisimman rele-

---

<sup>160</sup> *Muutamit oppilaitokset ovat olleet erityisosaamisestaan johtuen jopa erittäin keskeisessä asemassa näitä opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteita laadittaessa.*

<sup>161</sup> *Opetusministeriön yhteydessä toimii nuorten ja aikuisten ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen, ammattikorkeakouluopintojen ja yliopistoissa annettavan ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen kehittämisen asiantuntijaeliminä eri alojen koulutustoimikuntia ja koulutuksen yhteistyöneuvottelukunta Koulutustoimikunnista ja koulutuksen yhteistyöneuvottelukunnista annetun asetuksen (1005/2000) mukaan näiden elinten tehtävänä on edistää yhteistyössä opetusministeriön ja opetushallituksen kanssa koulutuksen ja työelämän vuorovaikutusta. Toimikunnan tehtävänä on muun muassa seurata, arvioida ja ennakoita alansa ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen ja työelämässä tarvittavan osaamisen kehitystä. Toimikunnissa tulee olla myös työnantajien edustus.*



vanttia suhteessa näiden taustayhteisöjen tarpeisiin. Jos koulutuksen sisällön ja tarpeiden välillä vallitsee huomattavia poikkeamia, näitä poikkeamia joudutaan sitten usein korjaamaan ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa. Tästä korjaamisesta aiheutuu aina myös huomattavia taloudellisia rasitteita.<sup>162</sup> Mikäli koulutuksen työelämävastavuus olisi hyvä, ammatillisen erikoisoppilaitoksen koulutuksessa ei tarvitsisi enää korjata näitä koulutuksen puutteita, vaan koulutusta voidaan suunnata uusille tarvealueille.

---

<sup>162</sup> *Ammatillisten oppilaitosten toiminnan tuloksellisuutta – kuten yleensä muidenkin oppilaitosten tuloksellisuutta – on alettu arvioida myös opiskelijoiden työllistymisen näkökulmasta. Työllistymisen on nähty usein olevan kiinteästi yhteydessä osaamiseen. Esimerkiksi niillä aloilla, joilla vallitsee pätevistä henkilöstöstä yleinen työvoimapula, tämä työllistyminen ei kuitenkaan aina merkitse sitä, että ao. uudella palkatulla henkilöllä olisi jo riittävä pätevyys tehtävänsä hoitoon. Usein tätä perusosaamista täytyy vielä työpaikalla – ammatillisessa erikoisoppilaitoksessa – parantaa ja syventää.*

## **Liite 4: Koulutuksen järjestämisen linjaus- ja vastuukysymyksiä**

Tässä liitteessä käsitellään sitä, miten aikuiskoulutusta, henkilöstökoulutusta sekä tähän koulutukseen kytkeytyvää ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutusta on pyritty yleisellä tasolla linjaamaan erilaisissa suunnitelmissa. Kun ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminta kytkeytyy valtaosilta myös yritysten koulutustoimintaan, tarkastellaan yritysten koulutustoimintaa tässä suppealla tasolla myös säännös- ja työmarkkinatasolta. Tarkastelun tavoitteena on selvittää löytyykö näistä erilaisista linjauksista myös sellaisia kohtia, joita tulisi tai voisi soveltaa myös ammatillisiin erikoisoppilaitoksiin. Selvityksen johtopäätökset on esitetty kertomuksessa.

### **1. KOULUTUKSEN VASTUU- JA JÄRJESTÄMISLINJAUKSIA**

Mitään periaatteellista, strategista linjausta työnantajien ja valtion vastuusta ja mahdollisesta työnjaosta koulutuksen järjestämisessä ei ole 1980 – luvun lopun jälkeen tehty, vaikka koulutuksen merkitys työelämän kehittämisessä on viimeisten vuosien aikana erityisesti kasvanut. Varsinkin aivan muutaman viime vuoden aikana koulutuksen ja osaamisen tärkeyttä on alettu entistä enemmän vielä korostaa. Vuonna 2002 sai työnsä päätöksen Parlamentaarinen aikuis-koulutustyöryhmä, jonka työn pohjalta on jatkettu monin eri tavoin aikuiskoulutuksen kehittämistä. Tämä työryhmäkään ei kuitenkaan tarkemmin määritellyt em. vastuita ja työnjakoa koulutuksen järjestämisessä.

Mainitunlainen linjauksen puute on koskenut sekä ammatillista peruskoulutusta, että myös ammatillista lisäkoulutusta sekä laajalaisesti tarkasteltuna koko henkilöstökoulutusta. Muutamia merkittäviä kannanottoja asiasta on kyllä esitetty. Tässä tuodaan esille joi-takin näitä kannanottoja.

Aikuiskoulutuskomitea (KM: 28:75) otti vuonna 1975 yritysten täydennyskoulutukseen sen kannan, ettei tämä koulutus kuulu yhteiskunnan vastualueeseen. Käytännössä tämä raja on kuitenkin ollut aina varsin epäselvä, sillä valtiohan oli tällöin jo monin eri tavoinkin tukenut tätä toimintaa (Tuomisto, s. 53 - 54). Yritysten oppilaitoksiin kohdistetuilla valtionavuillakin oli jo kauan tuettu myös tätä koulutusta. Valtioneuvosto teki 1978 päätöksen aikuiskoulutuk-

sen suunnittelu- ja kehittämisperiaatteista. Tämän jälkeen käynnistyi laaja varsinainen strategiavaihe, joka jatkui pitkälle 1980 – luvulle. Kehittämisessä nousi vahvasti esille myös elinikäisen eli jatkuvan koulutuksen kehittämisen tarve, jota tarvetta esimerkiksi yritysten oppilaitokset olivat jo pitkään täyttäneet omalta osaltaan. Yritysten oppilaitoksia voidaan tältä osin pitää eräänä keskeisenä tämän toiminnan uranuurtajana koulutusjärjestelmässä.

Em. päätöksessä katsottiin muun muassa, että aikuiskoulutusjärjestelmän on tarjottava jokaiselle kansalaiselle oikeus ja mahdollisuus omaan persoonallisuuden jatkuvaan ja monipuoliseen kehittämiseen. Aikuisten ammatillinen perus- ja uudelleen koulutus tuli siten uudistaa ja luoda aikuisten ammatillisen täydennys- ja jatkokoulutuksen järjestelmä. Uusia aikuiskoulutusorganisaatioita luodaan vain poikkeustapauksissa, sillä pääpaino on nykyisten voimavarojen tehostamisessa, tehtävien täsmentämisessä ja yhteistoiminnassa. Aikuiskoulutuksen kustannusvastuun jakautuminen selvitetään.

Valtioneuvosto teki vuonna 1988 periaatepäätöksen ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämisessä. Tämä päätös tuli ohjaamaan keskeisesti aikuiskoulutuksen kehittämistä<sup>163</sup>.

Henkilöstökoulutuksen osalta tässä nostettiin esille lähinnä pienyritykset: "Pienyritysten henkilöstökoulutukseen tuleva valtionrahoitus voidaan ottaa valtion tulo- ja menoarviossa sen ministeriön päaluokkaan, jonka toimialaan tarkoitettu yritystoiminta kuuluu". Yksityisten ja julkisten työnantajien tarpeita palveli päätöksessä lähinnä se, että ammatillisten kurssikeskusten, ammatillisten ja muiden aikuiskoulutusta antavien oppilaitosten toimintaa kehitetään siten, että nämä työnantajat voivat tarpeitaan vastaavasti ostaa niiltä lisäkoulutusta.

Jo tätä ennen vuonna 1987 oli ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö uudistettu siten, että aiemmin nuorten ammatillista peruskoulutusta järjestävien oppilaitosten tehtäväksi tuli nyt myös aikuisten

---

<sup>163</sup> Jo vuonna 1978 hallitus oli tehnyt aikuiskoulutuksen suunnittelua ja kehittämistä koskevan periaatepäätöksen. Se perustui jatkuvan koulutuksen periaatteeseen, jonka mukaan oli luotava joustava koulutusjärjestelmä, jossa kaikilla kansalaisilla olisi mahdollisuus opiskelemalla kehittää itseään kaikissa elämän vaiheissa. Tätä seurasi laajamittainen kehittämistyö eri alueilla, mikä johti lainsäädäntö- ja muihin uudistuksiin ja aikuiskoulutuksen voimakkaaseen laajenemiseen.

perus- ja lisäkoulutuksen järjestäminen. Tätä ennen aikuiset olivat yleensä opiskelleet nuorten joukossa.

Vuonna 1987 oli tehty myös valtioneuvoston periaatepäätös ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoittamisen suunnitteluperiaatteista. Tämän päätöksen mukaan julkisen hallinnon ja yksityisten sektorin henkilöstökoulutuksesta vastaa työnantaja joko järjestämällä itse tämän koulutuksen tai ostamalla sen muilta koulutuksen järjestäjiltä. Tämä päätös merkitsi siis sitä, että tämä henkilöstökoulutus jäisi tässä vaiheessa myös rahoituksellisesti työnantajan vastuulle. Poikkeuksena tästä olisivat kuitenkin teollisuuden ammattikoulut, ammattiopistot ja liikealan erikoisoppilaitokset, joiden valtionavustukset vaihtelivat ammatillisten oppilaitosten rahoitusta koskevan lain (494/83) perusteella 30 – 75 %: n välillä hyväksyttävistä käyttökustannuksista. Lisäksi oppilaitosten ylläpitäjillä oli mahdollisuus saada valtionavustusta myös perustamiskustannuksiin. Ne yritykset, joilla oli siis oma oppilaitos, asettuivat tämän päätöksen mukaan varsin erilaiseen asemaan muihin yrityksiin verrattuna. Päätös ilmiselvästi siis vahvisti edelleen näiden yritysten koulutustoi-  
mintaa.

Pienyritysten henkilöstökoulutusta tuetaan tämä periaatepäätöksen mukaan valtion määrärahalla, jolla ammatillinen kurssikeskus, oppilaitos tai korkeakoulu voi alentaa pienyritykselle tästä koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia. Tässä lähdetään siis siitä, että tämä koulutus hankitaan yrityksen ulkopuolelta.

Ammatillisista oppilaitoksista oli suurin piirtein samoihin aikoihin em. periaatepäätöksen kanssa annettu asetus (502/87). Asetus oli annettu ammatillisista oppilaitoksista annetun lain (487/87) nojalla. Nämä oppilaitokset kuuluivat tämän lain piiriin.

Opetusministeriön aikuiskoulutuksen johtoryhmä teki vuonna 1989 (OPM 1989:59) 69 toimenpide-ehdotusta aikuiskoulutuksen kehittämiseksi. Työryhmä toi mietinnössään esille myös ammatilliset erikoisoppilaitokset<sup>164</sup>, mutta niiden toiminnan kehittämistä ei tehty kuitenkaan yhtään toimenpide-ehdotusta.

---

<sup>164</sup> Työryhmän mukaan näitä valtioneuvoston ammatillisiksi erikoisoppilaitoksiksi hyväksymiä oppilaitoksia oli vuonna 1988 56. Oppilaitoksissa opiskeli pitkäkestoisessa koulutuksessa 1 400 henkilöä ja kurssikoulutuksessa 76 400 henkilöä (kun tilasto on laadittu osallistujamäärien perusteella ja kun yksi henkilö on voimut osallistua vuoden aikana myös useampaan kuin yhteen kurssiin, osallistujamäärä saattaa olla em. lukua pienempi). Tällä tavoin mitattuna eri-

Aikuiskoulutuksessa merkittävä muutos tapahtui vuonna 1991, kun valtaosin työllisyyskoulutusta järjestäneet ammatilliset kurssikeskukset muuttuivat ammatillisiksi aikuiskoulutuskeskuksiksi. Työllisyyskoulutuksen järjestämisen lisäksi nämä keskukset tulivat nyt järjestämään myös henkilöstökoulutusta ja omaehtoista koulutusta maksullisena palvelutoimintana. Yrityksille tuli tätä kautta myös uusi mahdollisuus toteuttaa henkilöstökoulutustaan, jota mahdollisuutta yritykset ovat paljon myös hyödyntäneet. – Jopa siinä määrin, että yrityksen koulutustoiminta on monissa yrityksissä pitkälti siirtynyt näiden keskusten järjestämäksi. Aikuiskoulutuksen 1970 – luvun lopussa aloitetun kehittämisen eräs keskeinen lähtökohta olikin juuri se, että kasvavaa aikuiskoulutuksen tarvetta voitaisiin tyydyttää eri oppilaitosten ja korkeakoulujen entistä joustavammalla ja oikeaan osuvammalla koulutustarjonnalla.

Yleinen kehityssuunta on ollut peruskoulutuksen osalta se, että mitä paremmaksi ja monipuolisemmaksi valtion ja kuntasektoriin rakentuva ammatillinen peruskoulutusjärjestelmä kehittyy, sitä pienemmäksi itse työnantajien välitön panos tässä kehittämässä muodostuu (samaa voidaan periaatteessa sanoa myös aikuiskoulutuksesta).

Yritysten omien oppilaitosten perustaminenkin on pitkälti rakentunut tähän ajatteluun: siinä vaiheessa, kun ammattitaitoisia työntekijöitä ei ollut saatavilla ja ammattitaitoisten työntekijöiden tarve kasvoi, yritykset perustivat omia oppilaitoksiaan. Näitä oppilaitoksia valtio siten rahoituksellisesti vahvasti myös tuki. Tämä tuki kohdistui sitten toiminnan alkuvaiheessa vahvasti ammatilliseen peruskoulutukseen. Parhaimmillaan valtionavut ovat kattaneet näiden oppilaitosten hyväksyttävistä menoista jopa 66 - 75 %. Kun ammatillinen peruskoulutus laajeni ja monipuolistui uusien valtion- ja kuntien oppilaitosten toimesta, tämän koulutuksen merkitys yritysten oppilaitosten toiminnassa väheni. Kun aikuiskoulutuksen – am-

---

*kisoppilaitosten toiminnan volyyymi oli vuonna 1988 vielä jonkin verran suurempi, kuin esimerkiksi korkeakoulujen aikuiskoulutus (70 000 osallistujaa). Vuonna 1988 ammatillisia oppilaitoksia oli maassa 550. Näiden oppilaitosten aikuiskoulutusmääriin (116 100) verrattuna, 56 erikoisoppilaitosten yhteisoppilasmäärä oli tästä määrästä n. 70 %. Ammatillisia kurssikeskuksia oli tällöin 42, joissa oli ollut vuonna 1988 27 000 oppilasta. Vuonna 1988 näiden elinkeinoelämän ammatillisten erikoisoppilaitosten suhteellinen merkitys aikuiskoulutusjärjestelmän kokonaistarjonnassa oli siten vielä hyvin suuri.*

matillisen lisäkoulutuksen, henkilöstökoulutuksen – tarve kuitenkin samanaikaisesti kasvoi, myös oppilaitosten toiminta alkoi suuntautua entistä enemmän tähän lisäkoulutukseen. Toiminnan alkuvaiheessa työntekijöillä ei enemmälti ollutkaan vielä ammattikoulutusta. Vähitellen työntekijöiden peruskoulutus kuitenkin parani, siten että valtaosa uusista työntekijöistä oli jo suorittanut esimerkiksi ammattikoulun. Tämä nuorena hankittu peruskoulutus ei riittänyt enää muuttuvien työtehtävien hoitamiseen, vaan tarvittiin myös lisäkoulutusta. Varsin monien erikoisoppilaitosten toiminnassa on silti säilynyt myös ammatillista peruskoulutusta. Tämä koulutus rakentuu nykyisin kuitenkin pitkälti peruskoulutuksenkin osalta jo jonkin alan ammatillisen peruskoulutuksen varaan.

Oppilaitosverkoston laajentuessa alettiin myös korostaa oppilaitosten ja työelämän välisten suhteiden ja yhteistyön lisäämisen merkitystä. Varsinkin kymmenen viime vuoden aikana tätä yhteistyötä on erityisesti korostettu. Oppilaitosten on haluttu entistä enemmän palvelevan välittömästi myös yritysten koulutustarpeita. Yhteistyön osalta on erityisesti viime vuosien aikana tapahtunutkin paljon kehitystä. Mitä paremmin oppilaitokset pystyvät koulutustoiminnallaan eri tavoin palvelemaan yrityssektoria, sitä vähemmän yritysten tarvitsee itse panostaa tähän koulutustoimintaan. Kun oppilaitos ja yritys ovat pystyneet rakentamaan hyvän ja toimivan yhteyden keskenään, yrityksen oman oppilaitoksen jatkamisen tarvekin on vähentynyt. Joissakin tapauksissa oppilaitoksen toiminta on tämän vuoksi jopa loppunutkin. Muutenkin erilaista koulutustoiminnan ulkoistamista on tapahtunut yrityssektorilla myös yritysten oman oppilaitoskoulutustoiminnan osalta. Osa oppilaitosten nykyisestä toiminnasta on kuitenkin luonteeltaan edelleen sellaista, ettei sille juuriakaan löydy korvaavaa toimintamuotoa nykyisessä koulutusjärjestelmässä. – Tai jos löytyy, niin yritys haluaa kuitenkin itse itsenäisesti toteuttaa tätä koulutusta. Toimintaan liittyy joitakin sellaisia yrityskohtaisia erityispiirteitä, joiden katsotaan olennaisesti liittyvän juuri tähän ao. yritykseen.

Suomalaisen työ- ja koulutuspolitiikan kehittämiseksi ja varmistamiseksi valtioneuvosto asetti vuoden 2004 lopulla uuden laaja-alaisen elimen: työ- ja koulutusasiain neuvoston<sup>165</sup>. Tulopoliittisen

---

<sup>165</sup> *Koulutusasiainneuvoston tehtävänä on käsitellä kansallisesta ja kansainvälisestä ympäristöstä nousevien tekijöiden vaikutuksia työ- ja koulutuspolitiikkaan, määrittää työelämän kannalta keskeisiä työ- ja koulutuspolitiikan haas-*

sopimuksen osapuolet ovat pitäneet asetettua uutta työ- ja koulutusasiainneuvostoa merkittävänä, koska se mahdollistaa koulutus- ja työllisyysasioiden tarkastelun yhteisestä strategisesta näkökulmasta. Tämä neuvosto muodostaa ilmeisesti juuri sen kaltaisen forumin, jossa voitaisiin lähemmin tarkastella myös yritys- ja henkilöstökoulutusta.

## **2. KOULUTUSTOIMINTAA KOSKEVIA YRITYSSÄÄNNÖKSIÄ**

Yritysten koulutustoiminnalla on myös yleisiä säännöspäerusteisia velvoitteita. Koulutustoiminnasta sisältyy säännöksiä työsopimuslakiin sekä lakiin yhteistoiminnasta yrityksissä.

Työsopimuslaki ei aseta työnantajalle kuitenkaan nimenomaista koulutusvelvoitetta. Työnantajan yleisvelvoite (2 luvun 1 §) liittyy kuitenkin olennaisesti tähän kysymykseen: työnantajan on huolehdittava siitä, että työntekijä voi suoriutua työstään myös yrityksen toimintaa, tehtävää tai työmenetelmiä muutettaessa tai kehitettäessä. Työnantajan on pyrittävä edistämään työntekijän mahdollisuuksia kehittyä kykyjensä mukaan työurallaan.

Laki antaa työnantajalle mahdollisuudet harkita, miten tämä velvoite tulee toteutetuksi. Ilman koulutusta tätä velvoitetta tuskin voidaan täyttää. Lain 7 luvun 4 §: sää käsitellään kuitenkin lähemmin työnantajan koulutusvelvollisuutta: "Työnantajan on järjestettävä työntekijälle sellaista uusien tehtävien edellyttämää koulutusta, jota voidaan molempien sopijapuolten kannalta pitää tarkoituksenmukaisena ja kohtuullisena".

Lain koeaikaa koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi myös oppilaitosten koulutustoimintaan liittyen. Lain 1 luvun 4 §: n mukaan, jos työnantaja järjestää työntekijälle erityisen työhön liittyvän koulutuksen, joka kestää yhdenjaksoisesti yli neljä kuukautta, koeaika saadaan sopia enintään kuuden kuukauden pituiseksi. Eräissä oppilaitoksissa osa koulutuksesta toteutetaan edelleen nk. rekrytointikoulutuksena, joka koulutusmuoto historiallisesti tarkasteltuna oli ensimmäinen oppilaitosten koulutusmuoto. Tämän koulutuksen kautta palkataan yrityksen palvelukseen uutta

---

*teita ja toteutettavia strategioita. Työ- ja koulutusasiainneuvosto, jonka puheenjohtajina toimii vuorollaan opetusministeriö ja työministeri, on korvannut aiemmin toimineen työasiainneuvoston.*

kautta palkataan yrityksen palvelukseen uutta henkilöstöä. Koulutusta voidaan pitää myös ammatillisena lisäkoulutuksena, koska valtaosalla näistä koulutettavista on jo jonkinlainen ammatillinen peruskoulutus. Koulutusjakson aikana nämä henkilöt ovat pääsääntöisesti koulutus- tai oppilassuhteessa yritykseen. Tämä koulutus ei siten ole määritelmänmukaisesti varsinaista henkilöstökoulutusta, joka määritellään yleensä aina työsuhteeseen liittyväksi yrityksen järjestämäksi koulutukseksi. Oppilaitoksen oppilaiksi valitaan henkilöitä, jotka kuitenkin koulutusjakson ja koeajan jälkeen pääsääntöisesti työllistyvät yrityksen palvelukseen. Välttämättä näin ei kuitenkaan aina käy. Koeajan kuluessa työsopimus voidaankin lain mukaan molemmin puolin purkaa. Työsopimusta ei saa kuitenkaan purkaa laissa tarkemmin määritellyin perustein tai muutoinkaan koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallisilla perusteilla. Työsuojeluviranomaiset valvovat tämän lain noudattamista<sup>166</sup>.

Laki yhteistoiminnasta yrityksissä (725/78) sovelletaan yrityksessä, jonka työsuhteessa olevan henkilöstön määrä säännöllisesti on vähintään 30<sup>167</sup>. Lain mukaan yhteistoimintamenettelyn<sup>168</sup> piiriin kuuluu myös yrityksen ammatillista koulutusta koskeva talousarviosuunnitelma. Lakiin lisättiin vuonna 1997 6 b § (724/88), jonka mu-

<sup>166</sup> Työsuojeluviranomaisten on valvontatehtävässään ja erityisesti valvoessaan yleissitovien työehtosopimusten noudattamista toimittava kiinteässä yhteistyössä niiden työnantajien ja työntekijöiden yhdistysten kanssa, joiden tekemien yleissitovien työehtosopimusten määräyksiä työnantajien tämän lain noudatettava.

<sup>167</sup> Kaikki ammatillisia erikoisoppilaitoksia ylläpitävät yritykset ovat kooltaan huomattavasti tätä kokoluokkaa suurempia. Valtaosa näistä yrityksistä on nk. suuryrityksiä, joiden palveluksessa on tuhansia ihmisiä. Suurimpien yritysten palveluksessa on jopa kymmeniä tuhansia ihmisiä. Kooltaan pienimmät oppilaitoksia ylläpitävät yritykset, joita on vain muutamia, ovat henkilöstömääriltään 500 – 800 henkilön välillä. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli vuonna 2003 228.422 yritystä, jotka työllistivät 1.308.031 henkilöä. Yli 250 henkilöä työllistäviä yrityksiä – joiden joukkoon kuuluvat kaikki ammatillisia erikoisoppilaitoksia ylläpitävät yritykset - oli vain 575, jotka kuitenkin työllistivät yritysten palveluksessa olevista henkilöistä 38,8 %. Yritysten kokonaisliikvaihdosta nämä yritykset vastasivat lähes puolet eli 47,9 %.

<sup>168</sup> Lain mukaan yritysten toiminnan ja työolosuhteiden kehittämiseksi sekä työnantajan ja henkilöstön välisen samoin kuin henkilöstön keskinäisen yhteistoiminnan tehostamiseksi lisätään työpaikan henkilöstöön kuuluvien työntekijöiden ja toimihenkilöiden mahdollisuuksia vaikuttaa työtään ja työpaikkaansa koskevien asioiden käsittelyyn siten kuin tässä laissa säädetään.



kaan yrityksen tulee vuosittain vahvistaa koulutussuunnitelma ennen tilikauden alkua. Koulutussuunnitelmassa tulee käsitellä henkilöstösuunnitelmasta johtuvat yleiset koulutustarpeet sekä koulutuksen vuosittainen toteuttamissuunnitelma henkilöstöryhmittäin. Lakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 19/1988) yleisperusteluissa asia on kytketty työllisyyttä uhkaaviin muutostekijöihin, joihin pitäisi pystyä vastaamaan ensisijaisesti muilla kun työvoimanvähentämisvaihtoehdoilla: "Tavoitteeksi on asetettava, että tämänytyypiset muutostilanteet ennakoidaan niin ajoissa, että on mahdollista laatia työntekijäkohtaiset koulutus- ja uudelleensijoitussuunnitelmat, joilla tähdätään työn saannin jatkuvuuden turvaamiseen kunkin työntekijän osalta. Eri tavoin olisi varmistettava, että työntekijöiden jatkokoulutukseen kiinnitettäisiin nykyistä paremmin huomiota yritysten toiminnassa." Asia on kytketty tässä siis ensisijaisesti työvoimapolitiittisiin näkökohtiin, eikä niinkään yritysten menestymiseen liittyviin yleisiin työntekijöiden osaamisenäkökohtiin<sup>169</sup>. Tämä tarkastelutapa on korostunut vasta aivan viime vuosina.

Vuonna 1997 lakiin tehtiin vielä lisäys (723/97), että henkilöstö- ja koulutussuunnitelmissa tulee pyrkiä kiinnittämään huomiota ikääntyvien työntekijöiden ja toimihenkilöiden tarpeisiin.

Tämän yhteistoimintalain soveltamista valvovat (15 §) työministeriö sekä ne työnantajien, työntekijöiden ja toimihenkilöiden yhdistykset, joiden tekemän valtakunnallisen työehtosopimuksen määräyksiä yrityksen työsuhteissa olisi noudatettava.

### 3. TULOPOLIITTISET SOPIMUKSET

Keskusjärjestöt hyväksyivät vuonna 2002 yhteisen viitekehyksen eurooppalaiselle toiminnalle ammattitaidon kehittämiseksi, elinikäisen oppimisen edistämiseksi sekä tiedottamisen, tuen ja ohjauksen

---

<sup>169</sup> *Vaikka tässä yhteistoimintalaissa ja myös työ sopimuslaissa on käsitelty periaatteellisella tasolla hyvin merkittäväällä tavalla myös yritysten koulutusta koskevia asioita asiat, nämä asiat eivät miltään osin ole olleet eduskunnan sivistysvaliokunnan käsittelyssä. Tämä osoittaa omalta osaltaan jo sen, ettei tätä yritysten koulutustoimintakysymystä tarkastella yleensä kukaan koulutuspoliittisena kysymyksenä. Kun yritysten koulutustoimintaan – laajemmin työpaikkakoulutukseen – on nyt varsinkin viime vuosina alettu kiinnittää entistä suurempaa huomiota eräänä keskeisenä valtakunnan strategisena menestystekijänä, asia on alkanut saada työvoimapolitiittisten piirteiden lisäksi myös selvästi koulutuspoliittisia piirteitä.*

lisäämiseksi tukemaan koulutusjärjestelmien toimintaa<sup>170</sup>. Tulopoliittisiin sopimuksiin on sisältynyt myös osaamisen vahvistamista ja kehittämistä liittyviä kohtia. Vuosien 2005 – 2007 tulopoliittisessa sopimuksessa sopijaosapuolet ovat sopineet osaamisen vahvistamiseen ja kehittämiseen liittyvistä asioista sopimuksen liitteen 2 mukaisesti<sup>171</sup>. Järjestöjen mukaan työpaikan toiminnallisten – ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että henkilöstön ammatillisen osaamisen ylläpitämisestä ja kehittämisestä huolehditaan. Suunnitelmallinen henkilöstön kehittäminen on yksi henkilöstön strategisen johtamisen avainalue ja menestyvän työyhteisön tunnusmerkki. Keskusjärjestöt korostavat henkilöstön suunnitelmallisen kehittämisen tärkeyttä ja suosittelevat jatkamaan sektoreittain käynnistettyjä yhteisiä toimenpideohjelmiä. Sopimukseen sisältyy useita koulutusta koskevia ehdotuksia. Tässä niistä tuodaan esille joitakin.

Ammatillinen aikuiskoulutus on järjestöjen mukaan monesta eri tekijästä johtuen muodostunut ja tulee muodostumaan yhä tärkeämmäksi tekijäksi Suomen kilpailukyvyn ja hyvinvointiyhteiskunnan toimivuuden kannalta. Hallituksen budjettiesityksessä näihin tarkoituksiin varatut määrärahat eivät kuitenkaan ole kehittyneet tarpeiden edellyttämällä tavalla. Työmarkkinakeskusjärjestöt esittävät, että ammatilliseen aikuiskoulutukseen varattuja määrärahoja korotetaan tutkintotavoitteisessa aikuisten ammatillisessa koulutuksessa sekä ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen täydennyskoulutuksessa. Kiintiöityjä oppisopimuskoulutuksena toteutettavan lisäkoulutuksen paikkoja tulisi lisätä.

Suomalaisen työ- ja koulutuspolitiikan kehittämiseksi ja varmistamiseksi valtioneuvosto asetti vuoden 2004 lopulla uuden laajalajaisen elimen: työ- ja koulutusasiain neuvoston<sup>172</sup>. Tulopoliittisen

---

<sup>170</sup> Vuonna 1998 keskeiset työmarkkinajärjestöt ja valtio olivat antaneet suosituksen koulutuksen työharjoittelun edistämiseksi sekä tehneet kannanoton työssäoppimisen järjestämiseksi lainsäädäntöä kehittämällä. Tämän suosituksen mukaan elinkeinorakenteen ja ammattitaitovaatimusten nopeat muutokset edellyttävät nykyistä tiiviimpää koulutuksen ja työelämän yhteyttä.

<sup>171</sup> Asiat konkretisoituvat sitten liittokohtaisissa sopimuksissa, joihin voi enemmän tai vähemmän – siten kuin lähemmin sovitaan - sisältyä koulutusta koskevia osia.

<sup>172</sup> Koulutusasiainneuvoston tehtävänä on käsitellä kansallisesta ja kansainvälisestä ympäristöstä nousevien tekijöiden vaikutuksia työ- ja koulutuspolitiikkaan, määrittää työelämän kannalta keskeisiä työ- ja koulutuspolitiikan haas-

sopimuksen osapuolet ovat pitäneet asetettua uutta työ- ja koulutusasiainneuvostoa merkittävänä, koska se mahdollistaa koulutus- ja työllisyysasioiden tarkastelun yhteisestä strategisesta näkökulmasta. Tämä neuvosto muodostaa ilmeisesti juuri sen kaltaisen forumin, jossa voitaisiin lähemmin tarkastella myös yritys- ja henkilöstökoulutusta.

---

*teita ja toteutettavia strategioita. Työ- ja koulutusasiainneuvosto, jonka puheenjohtajina toimii vuorollaan opetusministeriö ja työministeri, on korvannut aiemmin toimineen työasiainneuvoston.*

## Liite 5: Henkilöstökoulutusta koskevia selvityksiä ja tutkimuksia

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden toiminta ei ole ollut viime vuosina nimenomaisten tutkimusten kohteena. Muutoin työelämään liittyvää koulutusta on kuitenkin hyvinkin runsaasti eri näkökulmista tutkittu ja selvitetty<sup>173</sup>. Tässä liitteessä tuodaan suppeasti esille muutamia, lähinnä yritysten henkilöstökoulutukseen liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä, jotka liittyvät joko välillisesti tai välittömästi myös ammatillisiin erikoisoppilaitoksiin ja niiden ylläpitäjyhteisöihin. Tämän selvityksen johtopäätökset on tuotu esille kertomuksessa.

### 1. TYÖANTAJAJÄRJESTÖJEN TEKEMIÄ SELVITYKSIÄ

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT; nykyisin Elinkeinoelämän Keskusliitto, EK) jäsenyritysten<sup>174</sup> työvoima- ja osaamistarpeita on ennakoitu vuodesta 1975. Viimeisin asiaa koskeva raportti, "Osaamistarveluotain" - joka oli järjestyksessä neljästoista - ilmestyi vuoden 2004 kesällä<sup>175</sup>. Osaamistarveluotaimen tavoitteena on tukea koulutuksen suunnittelua niin, että koulutuksen tarjonta vastaisi mahdollisimman hyvin osaamistarvetta työelämässä. Tiedustelu pohjautuu yrityksiltä kerättyihin ennusteisiin.

Raportissa on katsottu koulutuksesta ja osaamisesta tulleen yritysten keskeinen strateginen menestystekijä, johon on panostettava nykyistä enemmän. Yritysten kilpailukyvyyn ja koko yhteiskunnan hyvinvoinnin turvaamiseksi koulutusta on suunnattava elinkei-

<sup>173</sup> Tämän tyyppisiä tutkimuksia ja selvityksiä löytyy esimerkiksi työvoimahallinnon sivulta <http://www.mol.fi/esf/ennakointi/JULKAISU.htm> sekä yliopistojen kasvatustieteiden tiedekuntien sekä koulutuksen tutkimuslaitosten ja vastaavien yksiköiden sivuilta.

<sup>174</sup> Ammatillisten erikoisoppilaitosten ylläpitäjäyritykset kuuluvat pääsääntöisesti Elinkeinoelämän Keskusliiton. Suomen Ilmailuopistoa lukuun ottamatta kaikki ammatilliset erikoisoppilaitokset kuuluvat EK: n yhteydessä toimivaan Elinkeinoelämän oppilaitosyhdistykseen.

<sup>175</sup> Osaamistarveluotaimen oli vastannut 710 toimipaikkaa. Vastajaat työllistivät 240 000 henkilöä, joka on puolet TT: n jäsenyritysten henkilöstömäärästä. Koska ammatillisten oppilaitosten ylläpitäjäyritykset ovat keskimääräiseltä kooltaan hyvin suuria, muodostavat ne tästä henkilöstömäärästä huomattavan osan.

noelämän tarpeiden mukaan, ei pelkästään nuorten tarpeisiin. TT:n jäsenyritykset investoivat ihmisiin ja osaamiseen edelleen enemmän kuin yritykset muissa EU- ja OECD-maissa keskimäärin. Raportin mukaan Suomi on onnistunut tässä paremmin kuin maat, joissa yrityksille on asetettu koulutusvelvoitteita<sup>176</sup>. Yhteistyö perustuu luottamukseen, ei pakotteisiin. Raportissa siis epäsuorasti suhtaudutaan kielteisesti siihen, että yrityksille asetettaisiin – kuten eräissä maissa on asetettukin – nimenomainen koulutusvelvoite.<sup>177</sup> TT: n vuonna 1997 tekemässä teollisuuden henkilöstö- ja koulutustarvetutkimuksessa (Koulutusratkaisut...) asiaa oli myös käsitelty. Tutkimuksen mukaan julkisessa keskustelussa epäillään jatkuvasti yritysten koulutushalukkuutta: "Koulutuskustannusten tasoa ei tunneta ja niiden kasvattamiseksi esitetään pakkotoimenpiteitä. Niitä ei kuitenkaan tarvita. Valtaosa yrityksistä suhtautuu kielteisesti esimerkiksi koulutusvakuutuksiin." Tämä koulutusvelvoiteasia on ollut siis esillä jo useita vuosia.

Raportin mukaan henkilöstökoulutusta annetaan ainakin suuremmissa yrityksissä – joita ovat esimerkiksi juuri erikoisoppilaitoksia ylläpitävät yritykset - ylivoimaiselle enemmistölle henkilöstöstä. Kahdeksan kymmenestä osallistui jollakin tavalla henkilöstökoulutukseen vuonna 2003.

Vaikka koulutusmäärät ovat nousseet, TT - yritysten henkilöstökoulutuksen investoinnit olivat kuitenkin vähentyneet vuoteen 2002 verrattuna. Vuonna 2003 tähän tarkoitukseen oli käytetty 400 miljoonaa euroa, kun vuonna 2002 tähän tarkoitukseen oli käytetty 495 miljoonaa euroa. Vaikka tämän koulutuksen merkitystä on viime vuosina erityisesti korostettu, yritysten investoinnit ovat tältä osin vähentyneet siis yli 20 %. Raportin mukaan syynä on ollut se, että yritykset ovat joutuneet tehostamaan toimintojaan. Henkilöstön ke-

---

<sup>176</sup> *Raportin mukaan olemme saaneet OECD:n taholta kiitosta siitä, että myös pieniä ja keskisuuria yrityksiä kannustetaan kehittämään henkilöstöä esimerkiksi TE - keskusten palveluiden avulla. Monet koulutus- ja kehittämissuunnitelmat ovat toimineet osittain Euroopan sosiaalirahaston tuella. EU:n laajennettua on pidettävä huolta, että pystymme säilyttämään kehittämistä suosivan, elinkeinoelämän ja julkisen sektorin yhteistyöhön perustuvan elinikäisen oppimisen kulttuurin.*

<sup>177</sup> *SAK: n ja myös STKK: n viime aikaiset kannanotot – asia tulee myöhemmin esille - viittaisivat kuitenkin ainakin hieman jo siihen, että tällaisia velvoitteita meilläkin jo tarvittaisiin, kun osaamiskysymykset ovat nousseet nyt jo erityisen keskeiseen asemaan jo työpaikkojen säilyttämisen kannalta.*

hittämiselä edellytetään entistä enemmän kustannustehokkuutta: "Käytetään yritysten sisäisiä kouluttajia. Hyödynnetään verkkooppimista ja suositaan selvästi työtehtäviin liittyvää kehittämistä". Tästä voitaisiin päätellä se, että koulutuksen hankintaa on entistä enemmän sisäistetty ulkoistamisen sijasta<sup>178</sup>. Tästä kehityssuunnasta huolimatta raportissa mainitaan TT:n jäsenyritysten investoimien ihmisiin ja osaamiseen enemmän kuin yritykset muissa OECD- ja EU-maissa. Uusimman EU-henkilöstökoulutusta käsittelevän tutkimuksen mukaan henkilöstökoulutuskustannukset ovat keskimäärin 2,4 prosenttia työvoimakustannuksista. Osaamistarveluotaimen vastaajatoimipaikoissa vastaava luku oli viime vuonna 3,6 prosenttia.

Yritykset rahoittavat osaamisen kehittämisen pääosin itse. Yhteiskunnan eli julkisen vallan tuki kattaa kustannuksista alle viisi prosenttia (vuonna 2003 se oli raportin mukaan 4,4 %). Julkisen vallan rahoitusosuus on säilynyt tasaisena viiden prosentin tuntumassa viime vuosina. Vaikka yhteiskunnan tuki kattaa alle viisi prosenttia investoinneista, se on raportin mukaan kuitenkin kannuste elinikäisen oppimisen muuttamiseksi sanoista teoiksi. Yhteiskunnan koulutustuki esimerkiksi elinkeinoelämän ylläpitämille ammatillisille erikoisoppilaitoksille koituu oppivan aikuisen parhaaksi.

Jos vertailupohjana käytetään mainittua 400 miljoonan euron summaa, niin tämä viisi prosenttia tarkoittaisi tässä noin 20 miljoonaa euroa, joka summa on suurin piirtein sama, jolla valtion talousarviossa rahoitetaan elinkeinoelämän oppilaitoksia<sup>179</sup>. Tämä rahoitus kytkeytyy välittömästi yritysten henkilöstökoulutukseen, mutta kokonaisuudessaan sen ei voida katsoa kattavan koko julkisen sektorin rahoitusosuutta. Jo osa työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta ja oppisopimuskoulutuksesta voidaan liittää tähän koulutukseen.

TT (nykyisin EK: Elinkeinoelämän Keskusliitto) on esittänyt näkökohtia valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen, joissa tuodaan esille myös tämän liiton jäsenyritysten oppilaitokset:

---

<sup>178</sup> Jos kaikki henkilöstökoulutuksen kustannukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti laskettaisiin – näin nyt ei ilmeisesti ole kuitenkaan tehty -, nämä esitetyt luvut saattaisivat olla paljon korkeampiakin.

<sup>179</sup> Osa ammatillisten erikoisoppilaitosten taustayhteisöistä ei ole kuulunut kuitenkaan TT: hen.

"Suuri osa jäsenyritysten henkilöstökoulutuksesta annetaan elinkeinoelämän yli 40 omassa oppilaitoksessa. Oppilaitoksilla on tiivis yhteys yritysmaailmaan, opetus lähtee todellisesta tarpeesta sekä on tuloksellista ja laadukasta. Kysymys on ihmisten, ei yritysten kouluttamisesta. Siksi näiden oppilaitosten toimintaedellytykset on turvattava myös talousarviossa kuten sekä hallitusohjelmassa että koulutuksen kehittämissuunnitelmassa on päätetty." Yleisesti mainitaan - tätä kantaa työnantajajärjestöt ovat toistuvasti korostaneet -, että aikuisväestölle tarkoitettun koulutuksen tulee olla yrityslähtöistä ja käytännön tarpeiden sanelemaa.

"Kysymys on ihmisten, ei yritysten kouluttamisesta" – kannanotto on eräänlainen vastaveto sille, että joskus on esitetty tämän koulutuksen rakentuvan täysin yritysten intresseihin. Henkilöstökoulutus termi sinänsä luo helposti jo tämän tyyppisen mielikuvan. Tätä käsitettä ja sen käyttöä onkin tarkastuksessa monissa paikoissa arvosteltu liian kapea-alaiseksi. Työnantajat katsovat, että näiden oppilaitosten – ja yleensäkin yritysten järjestämällä - koulutuksella on aina yleisempää ihmisten osaamiseen liittyvää merkitystä. Tarkastuksessa on oppilaitoksissa korostettu, että hyvin harvoin tämä koulutus voi olla luonteeltaan niin erityistä, ettei sitä millään tavalla voisi muualla kuin oppilaitoksen ylläpitäjän työpaikoilla hyödyntää. Oppilaitoksessa koulutusta saanut henkilö voi hyödyntää tätä saamaansa osaamista myös muilla kuin oppilaitoksen ylläpitäjän työpaikoilla. Toisaalta koulutuksen saaminen ei juridisesti estä sitä, etteikö työntekijä voisi koulutuksen saamisensa jälkeen purkaa työsuhteen oppilaitoksen ylläpitäjän kanssa. Kun työnantaja maksaa suurimman osan tämän koulutuksen kustannuksista, sisältyy tämän kaltaisiin tilanteisiin siten aina myös työnantajan näkökulmasta taloudellinen riski.

Palvelutyönantajat<sup>180</sup> on tehnyt kahden vuoden välein koulutusselvityksen, joka tuottaa tietoa yksityisten palvelualojen koulutus- ja osaamistarpeista. Tässä käsitellään vuoden 2003 koulutusselvitystä<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> Osa ammatillisten erikoisoppilaitosten taustayhteisöistä on kuulunut tähän järjestöön, joka vuoden 2005 alussa virallisesti yhdistyi TT: hen..

<sup>181</sup> Palvelutyönantajien koulutusselvityksen kohderyhmään kuului 2 493 yritystä 15 toimialalta. Kyselyyn vastasi 764 yritystä, joiden palveluksessa oli noin 177 000 työntekijää. Vastausaste oli yritysten lukumäärän perusteella 31 % ja henkilöstömäärän mukaan 61 %. Tässä raportissa alle 30 työntekijän yrityk-

Tämän selvityksen mukaan Palvelutyönantajien jäsenyritykset käyttivät vuonna 2002 henkilöstön kouluttamiseen ja kehittämiseen lähes 257 miljoonaa euroa, mikä on 3,4 % yritysten palkkasummasta<sup>182</sup>. Koulutuspäivän keskimääräinen hinta oli 561 euroa. Koulutuspäivän hinta oli isoissa yrityksissä keskimäärin reilu sata euroa korkeampi kuin pienissä yrityksissä. Pienet yritykset käyttivät silti keskimäärin 200 euroa enemmän yhden työntekijän kouluttamiseen kuin suuret yritykset. Henkilöstön kehittäminen ei ole riippuvainen yrityskoosta vaan siihen investoidaan sekä suurissa että pienissä yrityksissä. Koulutuskustannukset pitävät Palvelutyönantajien aiemmista koulutusselvityksistä poiketen sisällään myös palkkakustannukset. Nämä kustannukset ovat sisältyneet myös TT: n tekemiin vastaaviin laskelmiin. Yksityisissä palveluyrityksissä oli keskimäärin 2,5 koulutuspäivää työntekijää kohti vuonna 2002. Suurissa ja pienissä yrityksissä koulutuspäiviä oli suurin piirtein yhtä monta työntekijää kohden. Palvelutyönantajien jäsenyrityksistä lähes 90 % järjesti henkilöstökoulutusta vuonna 2002. Suurista yrityksistä 94 % oli kouluttanut henkilöstöään vuonna 2002, kun pienistä yrityksistä koulutusmahdollisuuksia henkilöstölleen järjesti 81.

Ammatillisesta peruskoulutuksesta valmistuneet työntekijät, joihin pääosin myös ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutustoiminta kohdistuu, sijoittuvat palveluyrityksissä pääasiassa suoritustason tehtäviin. Yritykset odottavat ammatillisen peruskoulutuksen suorittaneilta ammatillista osaamista ja työelämätaitoja. Yritysten kokemusten perusteella vastavalmistuneiden osaaminen näillä osaluilla on kuitenkin puutteellista<sup>183</sup>. Kun selvityksessä on toisaalla katsottu, että henkilöstökoulutuksen määrään vaikuttaa myös henki-

---

*sistä oli käytetty nimitystä pienet yritykset ja vähintään 30 työntekijää työllistävistä yrityksistä nimitystä suuret yritykset.*

<sup>182</sup> *Kun TT: n jäsenyritykset olivat tänä aikana käyttäneet koulutukseen 495 miljoonaa euroa (seuraavana vuonna tämä summa huomattavasti kuitenkin laski), näiden kahden järjestön yritysten henkilöstökoulutuksen kokonaissumma oli vuonna 2002 752 miljoonaa euroa. Kummankin järjestön jäsenyritykset käyttivät suhteellisesti suurin piirtein yhtä paljon henkilöstökoulutukseen. Keskimääräisiä oppilaspäiviä TT: n kentällä näytti kuitenkin olevan selvästi Palvelutyönantajien kenttään verrattuna enemmän (5 päivää vs. 2,5 päivää); TT: n luku on kuitenkin vuodelta 2003 ja Palvelustyönantajien vastaava luku vuodelta 2002).*

<sup>183</sup> *Yritykset ovat olleet tyytyväisiä vastavalmistuneiden palvelutaitoihin, kielitaitoon ja kansainvälisyystaitoihin.*



löstön peruskoulutustaso, tällä voidaan tarkoittaa tässä yhteydessä myös sitä, että yritysten henkilöstökoulutuksella pitää sitten paikata näitä puutteita. Tämä näkökohta on noussut myös tarkastuksessa esille. Toisaalta ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa on kuitenkin katsottu, että yleinen oppilaitoskoulutus hyvin harvoin kuitenkaan voi olla niin reaaliaikaista, että se kaikin osin voisi täsmällisesti tyydyttää yritysten muuttuvia tarpeita. Tämä on sitten eräs peruste myös sille, että yritysten omaa koulutustoimintaa, esimerkiksi juuri erikoisoppilaitosten kautta tarvitaan. Yksityisillä palvelualoilla henkilöstöltä vaaditaan selvityksen mukaan n laaja-alaista osaamista. Koulutusta on kehitettävä muuttuvan palvelusektorin tarpeita vastaavaksi.

Verkko-opetus<sup>184</sup> ja oppisopimuskoulutus ovat selvityksen mukaan lisääntyneet. Joka seitsemäs palveluyritys oli järjestänyt osan henkilöstökoulutuksestaan verkko-opetuksena. Suurin osa yrityksistä uskoo, että verkko-opetuksen painoarvo henkilöstökoulutuksen järjestämisessä kasvaa lähivuosina. Verkko-opetuksen myötä katsotaan selvityksessä työnteon ja koulutuksen välisen raja-aidan madaltuvan. Uusien koulutusmuotojen kehittyessä yritykset voivat vastata nykyistäkin paremmin elinikäisen oppimisen haasteisiin.

Vuonna 2003 oppisopimuksia solmivien yritysten määrä lähes kaksinkertaistuu yksityisellä palvelusektorilla. Yksityisissä palveluyrityksissä oppisopimuskoulutus on etupäässä ammatti- ja erikoisammattitutkintoon johtavaa koulutusta. Selvityksessä katsotaan – kuten usein on työntajatasolta aiemminkin katsottu –, että nykyisestä ammatillisen lisäkoulutuksen oppisopimuskiintiöjärjestelmästä tulisi luopua.

Selvityksessä otetaan yleisellä tasolla myös kantaa henkilöstökoulutukseen.

Henkilöstökoulutus on työnantajien henkilöstölleen tarjoamaa koulutusta, jota yritykset järjestävät omien tarpeittensa mukaan. Tarpeet vaihtelevat yrityksittäin ja työtehtävittäin. Yleisiä, yrityksen ulkopuolelta asetettuja määrällisiä kriteerejä henkilöstökoulutukselle ei voida edellä mainituista syistä asettaa. Vastuu ammattitaidon

---

<sup>184</sup> Verkko-opetuksella tarkoitetaan tietotekniikan avulla tuettua koulutusta ja oppimista. Tämä koulutusmuoto on lisääntynyt myös ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa. Tässä yhteydessä käytetään nykyisin myös käsitettä E-learning.

ylläpitämisestä ja kehittämisestä kuuluu yritysten lisäksi yksilölle itselleen. Henkilöstöltä vaaditaan entistä laaja-alaisempaa osaamista, joka edellyttää ydinosaamisalueiden hallitsemisen lisäksi erityisosaamista. Koulutusta on kehitettävä muuttuvan palvelusektorin tarpeita vastaavaksi. Palvelualojen oppilaitosten ja yritysten yhteistyötä on edelleen kehitettävä. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen kysyntää ja vetovoimaa on vahvistettava.

Selvityksessä on siis katsottu, ettei yritysten ulkopuolelta voida asettaa määrällisiä kriteereitä henkilöstökoulutukselle, koska yritysten tarpeet eroavat. Tässä yhteydessä ei lähemmin ole kuitenkaan käsitelty talouden yhteyttä koulutustoimintaan. Erityisen koulutustarve ei sinänsä nimittäin vielä selitä koulutusvolyymien määrää, vaan myös yleinen taloudellinen tilanne, johon olennaisesti aina kytkeytyy myös yrityksen taloudellinen tilanne. Toisaalta jo investointitoiminnan laajuus ja suppeuden on katsottu olennaisesti vaikuttavan henkilöstökoulutuksen määrään. Talouden heikentyessä koulutustoiminta on nähty sellaisena toimintana, johon on tehty yrityssektorilla helposti leikkauksia. Ensisijaisesti nämä leikkaukset ovat kohdistuneet nimenomaan työntekijätasolle. Monissa ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa tämä kehityssuunta on myös havaittu. Jotta taloudellisista ongelmista pystyttäisiin nousemaan, edellyttäisi se kuitenkin usein myös henkilöstöön kohdistuvia investointeja. Tämän vuoksi joissakin maissa on käytössä suhdannejärjestelmiä, rahastointijärjestelmiä, joihin noususuhdanteen aikana voidaan kerätä varoja, joita sitten laskusuhdanteen aikana voidaan käyttää esimerkiksi juuri tähän tarkoitukseen. Silloin tällöin tämä ajatus on noussut esille myös koulutuspoliittisessa keskustelussa<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> *Työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta voidaan toisaalta pitää keinona, jolla myös yrityssektoria pyritään tukemaan taloudellisissa ongelmallisissa tilanteissa työttömyyden ja työllisyysuhan lisääntyessä. Tämän koulutuksen avulla - koulutusta hankitaan myös nk. yhteishankintoina työhallinnon ja yritysten kanssa - pyritään tuottamaan yrityksille entistä ammattitaitoisempia työntekijöitä. Työttömyyden ja työllisyysuhan lisääntyessä tähän toimintaan tarvitaan aina entistä enemmän valtion varoja. Yrityssektorin ongelmat heijastuvat siis selvästi myös tähän koulutukseen, joka hankitaan valtaosin valtion varoilla (yhteishankintakoulutuksen rahoittamiseen osallistuvat kuitenkin myös yritykset itse).*

## 2. TYÖNTEKIJÄJÄRJESTÖJEN TEKEMIÄ SELVITYKSIÄ

SAK on kevästä 1992 lähtien kerännyt pääluottamusmiehille suunnatulla tiedustelulla tietoa siitä, mitä työpaikoilla on tapahtunut, ja miltä lähitulevaisuus näyttää.

Tiedustelun teemat ovat liittyneet myös henkilöstön kehittämistoimintaan<sup>186</sup>. Vuoden 2000 kyselyn mukaan työpaikkojen ongelmat näyttäisivät löytyvän henkilöstön kehittämistoiminnasta ja tulevaisuuteen varautumisesta. Varautumisesta henkilöstön kehittämiseen luottamusmiehet antavat välttävän arvosanan. Toisaalta vaihteluväli oli suuri, koska oli annettu varsin hyviä arvosanoja ja varsin keuhvoja arvosanoja. Suuri hajonta viittaa yhteenvedon mukaan siihen, että työelämästä puuttuu hallitseva ja kaikkia aloja koskeva näkökulma henkilöstön kehittämisestä. Eniten töitä on tässä suhteessa tehtävä teollisuudessa, missä yhteistoimintalaissa tavoitteeksi asetetut henkilöstö- ja koulutussuunnitelmat puuttuvat vielä valtaosalta työpaikoista. Yhteistoimintalaki edellyttää tämän suunnitelman tekemistä niissä yrityksissä, joissa on vähintään 30 työntekijää.

Yleinen linja näiden kyselyiden vastauksissa on ollut se, että ne yritykset, joissa on voimassaoleva henkilöstö- ja koulutussuunnitelma ovat saaneet huomattavan paljon korkeampia arvioita henkilöstön kehittämisen osalta, kuin ne yritykset, joissa tätä suunnitelmaa ei ole. Liittokohtaiset erot ovat kuitenkin huomattavia. Vuoden 2000 kyselystä käy esimerkiksi ilmi, että paperiliiton sektorilla yli kolmenkymmenen hengen työpaikoista 73 %:lla oli tämä suunnitelma. Liikealallakin luku oli suuri eli 61 %<sup>187</sup> Rakennusalalla luku oli alhaisin eli 28 %<sup>188</sup>.

Jossakin määrin suunnitelmien tekemisessä näyttäisi tapahtuneen kehitystä, koska vuonna 2000 yli 30 henkilön työpaikoilla 55 %: lla

<sup>186</sup> Huomattavin osa ammatillisten oppilaitosten ylläpitäjien toiminnasta liittyy tämän keskusjärjestön toimintakenttään. Seuraavassa esitettävät tiedot vuosilta 2000, 2003 ja 2004 perustuvat tähän luottamusmieskyselyyn, jotka on julkaistu SAK: n Tutkimustieto – julkaisuissa.

<sup>187</sup> Myös alle 30 henkilön työpaikoilla luku oli liikealalla poikkeuksellisesti jokseenkin sama. Yleensä alle 30 hengen työpaikoilla – joille laki ei edellytä tämän suunnitelman tekemistä - luvut ovat selvästi alempia. Vuonna 2004 tämä suunnitelmaluku oli alle 30 henkilön työpaikoilla 32, kun se yli 30 henkilön työpaikoilla oli 65.

<sup>188</sup> Kyselyissä on kysytty myös sitä, kohdistuuko koulutus uusiin tai vanhoihin työtehtäviin.

oli tämä suunnitelma, kun vuonna 2004 suunnitelma oli 65 %: lla näistä työpaikoista<sup>189</sup>.

SAK on valmistanut vuonna 2004 varsin laajan koulutuspoliittisen puheenvuoron ("Muutoksessa on mahdollisuus – osaamisella turvallisuutta muutokseen"). Tässä puheenvuorossa otetaan monilta osin kantaa myös työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen ja koulutukseen. Puheenvuorossa korostetaan muun muassa työpaikkaohjaajien koulutuksen tärkeyttä. Yleisesti puheenvuorossa on yritysten ja työpaikkojen koulutuksesta mainittu muun muassa seuraavaa: "Tulevaisuudessa yritysten ja työpaikkojen on panostettava nykyistä enemmän ammattitaitoisen työvoiman kouluttamiseen. Työmarkkinoiden muutokset haastavat siten koko aikuiskoulutusjärjestelmämme.

Työpaikoilla on lisättävä yhteistoimintaa henkilöstön kehittämässä. Työorganisaatioille on säädettävä pysyvä velvoite huolehtia henkilöstön osaamisen pitämisestä ajan tasalla ja määriteltävä tälle ohjeellinen vuotuinen volyyymi. Henkilöstön mahdollisuuksia vaikuttaa työpaikan vuosittaiseen koulutussuunnitelmaan on vahvistettava tekemällä siitä sopimisasiä. Työpaikan koulutusvelvoitteen piirissä jokaisella työntekijällä on oltava määräjain mahdollisuus päivittää osaamistaan ja aika ajojin oikeus syvempään ammattitaidon kehittämiseen." Kannanotossa edellytetään siis työorganisaatioille suorastaan lakisäateistä velvoitetta henkilöstön osaamisen pitämisestä ajan tasalla määrätyllä volyymimäärällä<sup>190</sup>.

Vastaavanlainen kannanotto sisältyy myös STKK:n vuonna 2003 tehtyyn koulutuspoliittiseen ohjelmaan: "Jokaiselle on luotava mahdollisuus 10 – 15 vuoden välein uudistaa osaamistaan perusteelli-

---

<sup>189</sup> Vuoden 2000 raportissa oli mainittu suunnitelmien määrätietojen osalta "varmuudella" olevan. Tämä viittaa siihen, että aivan tarkasti ei varmaan aina osata sanoa, täyttääkö joku asiakirja tämän suunnitelman laatimisen edellytykset. Toisaalta, kun kaikki kyselyyn valitut luottamusmiehet eivät ole vastanneet kyselyyn - esimerkiksi vuonna 2003 kyselyyn oli vastannut 1000 luottamusmiehestä vain 503 -, lukuja ei voi pitää täysin luotettavina. Jos kaikki olisivat vastanneet, niin todennäköisesti prosenttiluvut olisivat olleet vielä pienempiä.

<sup>190</sup> Joillakin yksittäisillä työntekijäryhmillä – esimerkiksi jotkut liikenne- ja terveysalan työntekijät - on toisaalta jo nykyisinkin lakisäateinen velvoite osallistua määräjain täydennyskoulutukseen. Miten paljon näitä työntekijöitä on, tästä ei ole tarkempaa tietoa. Suhteessa koko työntekijäkuntaan nämä ryhmät ovat kuitenkin kooltaan pieniä.

sesti ja osallistua vuosittain 1 – 2 viikon kehittämisjaksoon. Tämän tueksi on aloitettava valmistelut osaamisrahaston perustamiseksi työttömyysvakuutuksen yhteyteen”<sup>191</sup>.

Tämän tyyppiset kannanotot eivät sinällään ole kuitenkaan harvinaisia, koska jo parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä ehdotti – tosin hieman eri tavalla – tämän tyyppisiä toimenpiteitä. Vastavia ajatuksia on sisällynyt myös opetusministeriön vuosien 2005 – 2009 toimintasuunnitelmaan. Työryhmän ja opetusministeriön näkemykset ovat siinä mielessä kuitenkin erilaisia, ettei näissä esitetä koulutuksen lisäämistä lakiteitse<sup>192</sup>.

### 3. ERÄITÄ MUISTA TUTKIMUKSIA JA SELVITYKSIÄ

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden toiminta ei ole ollut viime vuosina nimenomaisten tutkimusten kohteena. Muutoin työelämään liittyvää koulutusta on kuitenkin hyvinkin runsaasti eri näkökulmista tutkittu<sup>193</sup>. Tässä tuodaan suppeasti esille muutamia tutkimuksia ja selvityksiä, jotka osittain kytkeytyvät myös ammatillisten erikoisoppilaitosten toimintaan.

Muutama vuosi sitten opetushallituksessa on tehty ammatillisen koulutuksen tilasta yhteenvetoselvitys (Räsänen, Frisk) vuosina 1995 – 2001 tehtyjen arviointien tuloksista ja arvioinnin kehitystyöstä. Tässä selvityksessä on arvioitu myös aikuiskoulutusjärjestelmää, jota on nähty kehitettävän aktiivisesti, mutta joka kehittäminen on epätasaista, ja aloittain ja järjestäjittäin varioivaa. Suurimmat ongelmat liittyvät aikuiskoulutusstrategioihin, työelämän tarpeiden

<sup>191</sup> Ohjelmassa on mainittu työntekijällä olevan vastuu henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä, jossa henkilöstökoulutus on merkittävä väline. Tavoitteena tulisi olla koko työpaikkaa koskevan henkilöstöstrategian mukainen koulutussuunnitelma, jonka lisäksi työnantaja ja työntekijät sopivat yksilökohtaisen koulutus- ja kehittymissuunnitelman.

<sup>192</sup> Jos tätä työelämäkoulutusta halutaan huomattavasti lisätä ja samalla turvata työntekijöiden oikeudet myös tähän jatkuvaluonteiseen koulutukseen, voidaan toisaalta kuitenkin samalla kysyä, miten tämä on toteutettavissa ilman säännöspohjaista ohjausta. Kun SAK korostaa lakisääteistä ohjausta, niin tästä voidaan tehdä se johtopäätös, ettei SAK ilmeisesti usko asian järjestyvän sopimusteitse.

<sup>193</sup> Tämän tyyppisiä tutkimuksia ja selvityksiä löytyy esimerkiksi työvoimahallinnon sivulta <http://www.mol.fi/esf/ennakointi/JULKAISU.htm> sekä yliopistojen kasvatustieteiden tiedekuntien sekä koulutuksen tutkimuslaitosten ja vastaavien yksiköiden sivuilta.

kuulemiseen, opiskelijoiden huomioon ottamiseen yksilöinä ja näyttöjen toteuttamiseen. Osalla koulutuksen järjestäjistä on aikuiskoulutuksen strategia ja suunnitelma koulutuksen järjestämiseksi, osalla ei. Henkilökohtaisten opetussuunnitelmien laatiminen ei ole vakiintunutta millään alalla. Lisäksi suunnitelmat laaditaan melko usein mekaanisesti. Opettajien ammattitaitoja aikuiskouluttajina on kehitetty, mutta opettajien valmiudet ovat kokonaisuuden kannalta tarkasteltuna riittämättömät.

PA Consulting Group niminen yritys on vuodesta 1999 alkaen tehnyt yritysten henkilöstötyötä koskevia selvityksiä. Vuoden 2003 selvityksen<sup>194</sup> mukaan tutkimuksessa nousi esille neljä keskeistä viestiä, joista eräs oli "Osaamisen kehittäminen hakee uutta muotoaan".

Selvityksen mukaan osaamisen kehittäminen on Suomessa kansallinen kilpailustrategia, joka näkyy niin maan hallituksen kuin kaikkien organisaatioiden toiminnassakin. Koska osaamisesta on tullut kilpailutekijä, pyritään sitä myös johtamaan. Joiltain osin tässä näytään onnistutun, mutta epäonnistumisiakin on tullut.

Selvityksen mukaan henkilöstöstrategioiden suurin haaste vuoden 2001-tutkimuksessa oli niiden jääminen irralleen liiketoiminnasta. Sama haaste on edelleen olemassa, koska kirjallinen henkilöstöstrategia oli laadittu vain 58 %:ssa vastaajaorganisaatioista ja vain kahdella kolmesta oli kirjallinen henkilöstöpolitiikka<sup>195</sup>. Lisäksi vain puolet vastaajista sanoi organisaationsa mittaavan henkilöstötyön tuloksellisuutta. Käytetyt mittarit olivat perinteisiä kustannuksiin ja niiden ajureihin liittyviä tekijöitä lukuun ottamatta ilma-  
piiritutkimuksia. Suomalaisten henkilöstöorganisaatiot ovat selvityksen mukaan hyvin niukasti resursoitu kansainvälisesti mitattuna. Vain julkisen sektorin organisaatioiden resursointi on samalla tasolla kuin kansainvälisissä organisaatioissa. Henkilöstöjärjestelmistä saadut hyödyt eivät tutkimuksen mukaan toteudu täysimääräisinä kolmesta syystä: strateginen yhteys on puutteellinen, järjestelmistä odotetut hyödyt ovat heikosti määriteltyjä ja toteutusprojektit ovat usein heikosti johdettuja. Strategisen yhteyden puute näkyy siinä,

---

<sup>194</sup> Tutkimuskohteena oli 250 suurinta yritystä ja 22 suurta julkisen sektorin organisaatiota. Vastauksia saatiin 111. Selvityksestä on julkaistu tietoja Henkilöstöjohdon ryhmä Henry ry: n sivuilla (<http://www.henryorg.fi>).

<sup>195</sup> Opetushallituksen em. selvityksessä oli päädytty yleisesti aikuiskoulutuksen järjestäjien osalta myös vastaavan tyyppiseen tulokseen.

ettei järjestelmähankkeen liiketaloudellisia perusteita ole kunnolla määritelty eikä odotettuja hyötyjäkään näin ollen voida tunnistaa<sup>196</sup>.

Tämä selvitys tukee monilta osin SAK:n tekemien luottamusmieskyselyjen tuloksia. Näiden kyselyjen mukaanhan hyvin monilta työpaikoilta puutui jopa lakisääteinen koulutussuunnitelma.

Muutama vuosi sitten on tutkittu henkilöstöjohtamisen tilannetta suurissa, yli 200 henkeä työllistävissä yrityksissä ja julkisen sektorin organisaatioissa (HRM Suomessa...). Ammatillisten erikoisoppilaitosten ylläpitäjät kuuluvat pääsääntöisesti tähän tutkimuskohde-ryhmään. Tutkimuksessa (Cranet –projekti) on kohteena ollut myös henkilöstön kehittäminen ja koulutus<sup>197</sup>. Tämän tutkimuksen mu-

<sup>196</sup> *Eräiseen suureen suomalaiseen – pääasiassa rakennusalalla toimivaan – yhtiöön koskevan tutkimuksen (Simelius) tulokset tukevat vahvasti myös tämän selvityksen tuloksia. Tutkimuksen keskeisiksi tuloksiksi priorisoitiin nimittäin kolme kehitystyön ja oppimisen valintojen kokonaisuutta, jotka täytyy täyttää, jotta toiminta olisi parhaalla mahdollisella tavalla organisoitu. Tutkimukseen sisältyy seuraava tiivistelmä: 1. Strategiana kokonaisvaltaisuus ja yhteensopivuus. Kehitystyön tulee sopia yhteen työyhteisön strategioiden ja tavoitteiden, toimintatavan ja kulttuurin sekä johtamisen ja organisaatorakenteen kanssa. Kokonaisvaltaisen ja yhdistävän kehitystyön onnistumisen edellytyksenä on sen sopivuus työyhteisön valmius- ja kypsyytasoon. 2. Strategiana osaamisen johtaminen ja oppimisen hallinta. Tämä edellyttää johdon ja esimiesten systemaattista toimintaa työyhteisön oppimisen toimintojen edistämiseksi ja suuntaamiseksi laaja-alaisen kehitystyön avulla. Esimies on päävastuussa työyhteisönsä muutosvalmiuden ja itsekriittisen toimintakulttuurin luomisesta. 3. Strategiana käytännönläheisyys. Kehitysprosessien, -projektien ja koulutuksen on lähdettävä liikkeelle käyttäjien todellisesta tarpeesta, varsinkin silloin kun aloite tulee esimiehiltä ja johdolta. Käytännönläheisyys toteutuu eniten työssä oppimisen kautta, kun uusia asioita opitaan työn tekemisen yhteydessä ja työtovereilta. Työssä oppimisen tavoitteet voivat synnyttää prosessoivan kehittymisen ilmapiirin ja kulttuurin." Tässä tutkimuksessa on katsottu oppimisen olevan tutkimuksen kohdeorganisaatioissa osa jokapäiväisestä työstä, eikä se rajoitu vain varsinaisiin kehitys- ja koulutustilaisuuksiin. Oppimisen keinoja on runsaasti. Nykyaikaisen kehittämistyön ja oppimisen toteutustavat eroavat siten usein ns. perinteisen koulutuksen menetelmistä.*

<sup>197</sup> *Tutkimus (nk. Cranet –projekti) on ollut osa laajaa kansainvälistä henkilöstöjohtamisen tutkimushanketta, joka lähti liikkeelle vuonna 1989 ja joka on organisoitu Cranfieldin yliopistossa Iso-Britanniassa. Tutkimuksen aineistonkeruuvaiheessa (1999/2000 vaihteessa) hankkeessa oli mukana 27 maata. Nyt oli kyse ollut kolmannesta laajasta aineistonkeruusta. Edelliset aineistot kerättiin Suomessa vuosina 1992 ja 1995, jolloin aineiston keruusta vastasi Tampereen yliopisto. Vuonna 1998 projekti siirtyi Helsingin kaupunkorkeestokoulun johtamisen laitokselle. Tilastokeskuksen yritysrekisteritietojen perusteella näitä yli 200 henkilöstöä työllistäviä yksityisen sektorin (melkein kaikki*

kaan tutkijat ja liike-elämän edustajat ovat 1990 – luvun jälkipuoliskolta asti korostaneet henkilöstöresurssien strategisen johtamisen tärkeyttä. Taustalla on näkemys henkilöstön ja henkilöstön osaamisen merkityksen kasvusta organisaatioiden menestystekijänä.

Vajaassa  $\frac{3}{4}$  tutkimukseen osallistuneista organisaatioista oli henkilöstöosasto ja hieman yli puolessa myös henkilöstöjohtaja. Valtaosalla organisaatioilla oli henkilöstöstrategia. Sitä varmemmin tämä löytyi, jos organisaatioilla oli henkilöstöjohtaja. Lähes viidesosalla organisaatioista tämä strategia oli ei – kirjallinen ja viidesosalla organisaatioista sitä ei ollut lainkaan. Lähes kolmasosa organisaatioista oli ulkoistanut jonkin henkilöstötehtävän esimerkiksi, koulutus- ja kehittämistehtävän. Koulutusta ja kehittämistä koskeva kirjallinen politiikka löytyi kolmesta organisaatiosta neljästä. Vuoden 1999 lopussa oli esiintynyt rekrytointiongelmia, johon ongelmaan yleisempänä ratkaisuna oli käytetty nykyisten työntekijöiden koulutusta.

Henkilöstön kehittämisessä osaamislähtöisen ajattelun merkitys on voimistunut. Laajassa merkityksessä alue kattaa kuitenkin perinteisen kouluttamisen ja kehittämisen lisäksi mm. organisaation oppimisen ja kehittämisen. Yli kahdessa kolmasosassa tutkimukseen osallistuneista organisaatioista henkilöstötarvetta arvioitiin systemaattisesti; arviointi oli yleisempää yksityisellä sektorilla kuin julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla käytettiin koulutustarpeen analysoinnissa julkista sektoria selvästi useammin liiketoimintasuunnitelmia ja työsuorituksen arviointia.

Puolet tutkimukseen osallistuneista organisaatioista arvioi koulutuksen vaikuttavuutta. Arvioinnin perusteena oli useimmiten reagoinnin mittaaminen tai sen arviointi suhteessa saatuun koulutukseen. Oppimista käytettiin arviointiperusteena joka neljännessä organisaatioista. Tutkimukseen osallistuneet organisaatiot käyttivät arviointimenetelmiä pääasiassa määritellesään henkilökohtaisia ja organisaation koulutustarpeita. Lisäksi arviointimenetelmiä käytettiin usein määriteltäessä töiden organisointia.

---

*ammattillisten erikoisoppilaitosten ylläpitäjäyritykset kuuluvat tähän ryhmään) ja julkisen sektorin organisaatioita oli yli 850. Suoritettuun kyselyyn vastasi 34 % näistä organisaatioista. Vastausprosentti ei siis kohonnut kovin suureksi. Tutkimuksessa katsottiin tämä prosentti kansainvälisen mittapuun mukaan silti korkeaksi.*



Pääosa tutkimukseen osallistuneista organisaatioista arvioi henkilöstökoulutuksen pysyneen samana tai lisääntyneen viimeisten kolmen vuoden aikana. Työn ohessa tapahtuva koulutuksen määrä näyttäisi kasvaneen voimakkaimmin. Myös ulkopuolisten kouluttajien käytön, tietokoneperusteisen itseopiskelun ja linjajohdon panoksen arvioitiin yleistyneen huomattavasti. Toisaalta lähes kolmasosa tutkimukseen osallistuneista organisaatioista ei käyttänyt lainkaan tietokoneperusteista itseopiskelua. Yli kolmasosassa organisaatioista ei käytetty myöskään valmennusta tai mentorointia.

Tässä tutkimuksessa olisi hyvinkin voitu selvittää myös sitä, mitä näiden organisaatioiden mahdollinen oma koulutusorganisaatio – jopa oma oppilaitos – on vaikuttanut henkilöstöressurssien johtamiseen. Tätä kysymystä tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan selvitetty.

Omien oppilaitosten merkityksestä voidaan tehdä kuitenkin tutkimuksen tulosten perusteella epäsuoria johtopäätöksiä. Tutkimuksessa käy nimittäin ilmi, että mikäli organisaation rakenteeseen kuuluu jo henkilöstöosasto ja henkilöstöjohtaja, niin tästä rakenteelliset tekijästä seuraa useimmiten jo se, että organisaatiolla on henkilöstön- ja koulutuksen kehittämissuunnitelmia. Eli osaamisen kehittämiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Mikäli yrityksellä on jopa oma oppilaitos, niin tästä voidaan ilmeisen selvästi päätellä jo se, että henkilöstön kehittämis- ja koulutusasioiden hoito tämän tyyppisessä yrityksessä on jopa poikkeuksellisen vahvassa asemassa verrattuna muihin yrityksiin. Tämän oppilaitoksen olemassaolo turvaa myöskin yrityksen koulutuksen jatkuvuuden.

Työpaikkakoulutusta koskevassa tutkimuksessa (Pohjonen) on asiantuntijoiden avulla pyritty tuottamaan työssäoppimisen malli ja etsiä samalla sen toteuttamiseen liittyviä estäviä ja edistäviä seikkoja<sup>198</sup>. Tutkimus sisältää tältä osin siis myös nykytilaa arvioivaa ai-

---

<sup>198</sup> *Hyvin monissa selvityksissä ja tutkimuksissa on päädytty siihen johtopäätökseen, että parhaiten työtehtäviin liittyvä erityisosaaminen opitaan työpaikoilla tai työpaikkojen yhteydessä järjestetyllä koulutuksella. Oppilaitokset voivat tarjota lähinnä hyvän perustan tälle oppimiselle. Tähän johtopäätökseen on tultu esimerkiksi laajassa pk - sektoriin kohdistuneessa tutkimuksessa (Metsä-Tokila...). Pk – sektorin erityisongelma (mt.) on kuitenkin se, että lyhyellä toimintajänteellä elävillä yrityksillä ei ole aikaa eikä varoja jatkuvasti kouluttaa työntekijöitään. Sopivaa koulutusta ei ole usein edes tarjottavana. Tässä tilanteessa yrityksen ydintehtäviin keskittyvä sisäinen koulutus on tehokkainta, koska se vastaa nimenomaisesti yrityksen tarpeisiin. Tässä ongelmana – tämä*

nesta. Kehitetyn ideaalimallin toteuttamista estävät tutkimuksen mukaan säädösperusta, viranomaisten toiminta, voimavarat sekä yritysten ja oppilaitosten yhteistyö<sup>199</sup>. Viidentenä tekijänä on tuotu esille oppimiskulttuurin puute työpaikoilla. Viimeksi mainitun tekijän osalta esteiksi ovat arvioitu seuraavat tekijät:

- Opetussuunnitelmat ovat edelleen koulumaisia eikä tutkintoja voi helposti suorittaa osana omaa työtä
- Elinikäisen oppimisen prosessia ei rakenneta eikä ohjata
- Yritysten oman henkilöstön kehitysohjelmat puuttuvat
- Työtehtävien kehittävydestä ja työn muuttamisesta opintokokonaisuuksiin (moduuleihin) ei huolehdi.

Vallitsevan kulttuurin katsotaan estävän uuden toimintatavan edistämistä: "Elinkeinoelämässä, työpaikoilla tarvitaan myös kulttuurin muutos. On luotava oppimisen arvostava ja samalla sitä edistävä ilmapiiri elinikäisen oppimisen prosessia tukevalta pohjalta."

---

*ei käy tässä yhteydessä tutkimuksesta ilmi – on usein kuitenkin kiire eli ei ehditä riittävästi järjestää koulutusta ja irrottaa siihen työntekijöitä.*

<sup>199</sup> *Säädösperustan katsotaan olevan niin laajan, että esimerkiksi opettaja ei juurikaan voi toimia tältä osin erityisasiantuntijana elinkeinoelämän suuntaan. Korkeata osaamisen tarkkuutta on silti vaikea edellyttää elinkeinoelämältä.. Voimavarojen osalta on korostettu sitä, ettei opettajilla ole riittävästi aikaa ohjata työssäoppijoita. Pienissä yrityksissä tilanne on vielä erityisen vaikea. Viranomaistoiminnalta kaivataan enemmän nopeutta. Tutkintojen perusteiden valmistumisen katsotaan olleen usein luvattoman hidasta. Yritysten ja oppilaitosten välillä on vielä monenlaisia ongelmia (ei tunneta riittävästi toisiaan, opettajilla ei riittävästi mahdollisuutta tutustua opetusalaansa työtehtäviin, yhteissuunnitteluun ei löydy riittävästi aikaa, työharjoittelijoiden runsas määrä sekoittaa "markkinat", oppilaitosten johto ei kaikilta osin ole riittävän aktiivinen yhteistyöhön). Yleensä ammatillisten aikuiskoulutuksen soppilaitoksilla on ollut hyvät yhteydet työelämään. Eräässä laajassa (Metsä-Tokila...) pk – sektoriin kohdistuneessa tutkimuksessa oli päädytty muun muassa siihen johtopäätökseen, että oppilaitosten kannattaisi keskittyä vain perusteiden opettamiseen, koska erityisosaaminen voidaan hankkia parhaiten vain työpaikalla.*

## **Liite 6: Valtionhallinnon aikuiskoulutuslinjauksia**

Aikuiskoulutus on tämän vuosikymmenen aikana noussut poikkeuksellisen voimakkaasti esille valtionhallinnon erilaisissa kehittämissuunnitelmissa. Tässä luvussa tarkastellaankin valtionhallinnon tämän vuosikymmenen aikana eri yhteyksissä tekemiä keskeisiä aikuiskoulutuslinjauksia erityisesti niiltä osin, kun nämä linjaukset kytkeytyvät yritysten henkilöstökoulutukseen ja mahdollisesti siten, ainakin välillisesti, myös ammatillisten erikoisoppilaitosten toimintaan. Tarkastelun tarkoituksena on selvittää siten myös sitä, sisältyykö näihin suunnitelmiin kohtia, jotka ainakin jollain tavoin voitaisiin - tai jopa pitäisi - kytkeä uudella tavalla myös ammatillisten erikoisoppilaitosten ja myös niiden ylläpitäjien toimintaan.

### **1. SUOMEN KILPAILUKYKY JA SEN KEHITTÄMISTARVE -RAPORTTI**

Tammikuussa 2002 valtiovarainministeriö julkisti raportin "Suomen kilpailukyky ja sen kehittämistarve". Tässä raportissa nostettiin aikuiskoulutus yhdeksi kehittämistoimiksi vaativaksi kilpailutekijäksi. Raportissa katsottiin muun muassa, että elinikäistä oppimista tulisi kehittää siten, että aikuisväestön valmiudet vastata yhteiskunnan ja työelämän muuttuviin haasteisiin paranevat. Ministeriön mukaan "Johtopäätös onkin, että uuden talouden ja ns. vanhan talouden välissä on edelleen olemassa kuilu, jota tulisi pyrkiä kuromana aikuiskoulutusta kehittämällä lähivuosina määrätietoisesti umpeen. Jos tässä epäonnistutaan, Suomi tulee paitsi kohtaamaan odotettua nopeammin työvoiman niukkuusvaiheen myös menettämään vähitellen sitä teknologiaetua, joka perustuu keskeisesti osaavaan työvoimaan. (-). Kysymys on isosta haasteesta ja työssä olevien koulutusmotivaation nostaminen voi edellyttää kokonaan uudenlaisia ja aiempaa tehokkaampia opiskelukannustimia. Nyt kiinnostus lisäopiskeluun vähenee Suomessa jyrkästi iän karttuessa".

Valtiovarainministeriö kohdisti raportissa siten melkoisia odotuksia nimenomaan opetusministeriölle. Haasteiden merkityksen huomioon ottaen erityisesti opetusministeriön tämän suuntaisia toi-

menpiteitä - koulutuksen osalta tehtiin myös muunlaisia suosituksia<sup>200</sup> – tulisi jatkossa johdonmukaisesti VM:n mukaan tukea.

Vaikka raportin painopiste on yrityssektorissa, tässä raportissa ei kuitenkaan miltään osin käsitellä yritysten järjestämää tai hankkimaa koulutusta eli henkilöstökoulutusta, joka koulutus muodostaa laajimman yksittäisen toimintalohkon kokoko valtakunnan aikuis-koulutuksessa.

Yritysten tutkimus ja kehittämistoiminnan (t & k – toiminta) ja innovaatiotoiminnan yhteydessä ei myöskään käsitellä lainkaan koulutustoimintaa, vaikka tutkimus- ja kehittämistoiminta ja innovaatiotoiminta voi varmaan harvoin olla vaikuttavaa ja mahdollisimman tuloksellista ilman asianmukaista koulutustoimintaa. Koulutuksen ja osaamisen kytkennän puuttuminen on kuitenkin ollut tyypillistä myös myöhemmissä t & k – toimintaa koskevissa erilai-

---

<sup>200</sup> *Ammatillisen peruskoulutuksen vetovoimaa tulisi esimerkiksi peruskoulun jälkeisenä suuntautumisvaihtoehtona pystyä lisäämään.*

sisä valtionhallinnon suunnitelmissa ja toimeenpano- ohjelmissa<sup>201, 202</sup>.

T & K – toiminnan julkisella tuella on nähty raportissa silti olevan kuitenkin myös välillistä koulutuksellista, osaamista lisäävää vaikutusta: "Julkista tutkimusrahoitusta lisättiin erityisen nopeasti vuosina 1997 – 1999, jolloin toteutettiin hallituksen vuonna 1996 tekemä päätös valtion tiede- ja teknologiarahoituksen lisäämisestä. Tästä lisärahoitusohjelmasta tehdyn arvion mukaan julkisen sektorin lisäpanostuksen todettiin vauhdittaneen mm. yritysten tuottavuutta, henkilökunnan osaamistasoa ja tuoteinnovaatiota. Sen todet-

---

<sup>201</sup> *Valtiolla yksittäinen suurin tutkimus- ja kehittämistoiminnan (t & k – rahoitus) rahoittajaorganisaatio on kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) alainen teknologian kehittämiskeskus (Tekes). Teknologian kehittämiskeskuksesta annetun lain (1168/97) 2 §: n mukaan keskuksen tehtävänä on edistää teknologian kehittämistä ja soveltamista sekä teknologiatiedon ja -yhteistyön laaja-alaista hyödyntämistä yhteiskunnassa. Tämä laki sinänsä ei näyttäisi asettavan rajoituksia sille, että keskus tukisi myös nimenomaisia koulutushankkeita, jotka olennaisesti liittyisivät teknologian soveltamiseen. Tätä koulutus-toiminnan tukemista keskus ei kuitenkaan nimenomaisesti harjoita. Tarkastuksessa muutamista oppilaitoksista saatiin jopa sellaista tietoa, että koulutukseen liittyvät hankkeet karsitaan pois Tekes: lle osoitetuista hankesuunnitelmista. Eräs Tekes: n strategian kahdeksasta tavoitteesta – tavoitteet heijastuvat rahoituskriteereissä - kytkeytyy kuitenkin selvästi myös tähän asiaan: "1. Suomalaisen osaamisen vahvistaminen. Tekesin tavoitteena on, että kansallinen osaamis pohja vahvistuu kansantalouden ja yhteiskunnan keskeisillä sektoreilla ja klustereissa" (Innovaatio investointina, Teknologiakatsaus 142/2003, Tekes).. Valtion vuoden 2005 talousarvion määrärahoja ja myöntämismääränsä kohdennetaan talousarvion mukaan kehittämistoimintaan 1 594 miljardia euroa, josta rahoituksesta Tekesin osuus suurimpana rahoittajaorganisaationa on 448, 4 miljoonaa euroa. Tekesin yritys sektorille kohdistuva rahoitus muodostuu tuotekehitysavustuksista ja tuotekehityslainoista. Tilastokeskuksen mukaan Suomen tutkimus- ja kehityksenot vuonna 2003 olivat yhteensä 5 miljardia euroa eli 3,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Yritykset käyttivät tutkimukseen ja tuotekehitykseen runsaat 3,5 miljardia euroa.*

<sup>202</sup> *Vaikka t & k – rahoitus KTM – sektorilla on hyvin laaja-alaista, opetusministeriön hallinnonalalla tätä toimintaa kuitenkin rahoitetaan määrällisesti vielä enemmän (valtion vuoden 2005 talousarvion mukaan 671,6 miljardia euroa vs. 546,1 miljardia euroa). Kun opetusministeriön rahoituksen pääosa koostuu kuitenkin koulutus- ja opetusmenoista, niin vastavuoroisesti voisi myös päätellä, että KTM: n sektorilla rahoitettaisiin myös koulutus- ja opetusmenoja. Tällä sektorilla ei tätä toimintaa juurikaan kuitenkaan tueta rahoituskellisesti.*

tiin vaikuttaneen myönteisesti myös yritysten tutkimuspanostukseen."<sup>203</sup>

## 2. PARLAMENTAARISEN AIKUISKOULUTUSTYÖRYHMÄN EHDOTUKSET JA NIIDEN TOTEUTTAMINEN

Konkreettinen aikuiskoulutuksen kehittäminen jatkui jokseenkin samanaikaisesti em. raportin ilmestymisen kanssa.

Vastauksessaan hallituksen esitykseen ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 1440/2000) eduskunta oli nimittäin jo edellyttänyt hallituksen asettuvan pikaisesti toimikunnan selvittämään aikuiskoulutuksen kentän tavoitteita, kysynnän ja tarjonnan yhteensovittamista sekä rahoitusta.

Tässä tarkoituksessa opetusministeriö asetti vuonna 2001 parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän. Tämä työryhmä (OPM 3:2002), joka sai työnsä valmiiksi helmikuussa vuonna 2002, loi siten pitkälti pohjan aikuiskoulutuksen kehittämispolitiikalle. Hallitusohjelma tuli sisältämään tämän jälkeen useista aikuiskoulutusta koskevia linjauksia. Valtioneuvoston koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma tuli konkretisoimaan kehittämiskohteita ja –toimenpiteitä.

Työryhmän ehdotusten lähtökohtana oli elinikäisen oppimisen periaatteelle rakentuva koulutus: tavoitteena on, että kaikilla kansalaisilla on ensinnäkin vuosittain mahdollisuus 1 – 2 viikon koulutusjaksoon<sup>204</sup> ja toisaalta myös perusteellisen osaamisen uudistamiseen

<sup>203</sup> *Julkisella tutkimus ja kehittämisrahoituksella nähdään usein kuitenkin olevan lähinnä välillistä vaikutusta osaamisen kehittämiseen. Esimerkiksi raportista "Ylihuomisen kilpailukyky ratkaistaan tänään, teknologiarahoituksen tulokset ja vaikutukset" (Tekes, 2002) voidaan tässä asiassa tehdä lähinnä se huomio, että tällä rahoituksella on ensisijaisesti osaamisperustaa muodostavaa merkitystä. Ilman julkisen sektorin rahoitusta jo tämän perustankin – joka perustaa sinällään on tietenkin erittäin tärkeä asia - muodostamisessa olisi vaikeuksia ja ongelmia. Osaamisperustan muodostamisessa tietenkin joidenkin työntekijöiden osaaminen kasvaa ja vahvistuu, mutta tämä ei vielä merkitse sitä, että tämä osaaminen leviäisi laajalti koko yritystasolle. Tässä tarvitaan erityisiä koulutustoimenpiteitä.*

<sup>204</sup> *Tästä tavoitteesta ollaan vielä hyvin kaukana. Jos lähtökohdaksi otetaan nimittäin laaja-alaisesti koko aikuiskoulutukseen osallistuminen, niin 18 – 64 – vuotiaista osallistui työryhmän mukaan – tässä viitattiin tilastokeskuksen tutkimuksiin - aikuiskoulutukseen vuonna 2000 vain 54 %. Aikuiskoulutukseen osallistumiseksi luettiin vain vähintään kuusi tuntia kestävä koulu-*

10 – 15 vuoden välein<sup>205</sup>. Mitään konkreettista toimenpideohjelmaa tämän kohdan toteuttamiseksi ei kuitenkaan toistaiseksi ole ainakaan vielä tehty.

Toiseksi ryhmä, esitti että sille osalle aktiivista aikuisväestöä, jolla ei ole toisen asteen tutkintoa tarjottaisiin mahdollisuus sen hankkimiseen erillisen toimenpideohjelman keinoin. Ohjelma toteutetaan viiden vuoden määräajoin hankkeena ja siihen varataan vuosittain 8 000 – 12 000 laskennallista vuosiopiskelijapaikkaa. Tätä tarkoitusta varten opetusministeriö käynnistikin yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja työministeriön kanssa vuosille 2003–2007 ajoittuvan aikuisten koulutustason kohottamisohjelman (nk. NOSTE – ohjelman), jonka tavoitteena on parantaa kohderyhmän työelämässä pysymistä ja urakehitystä.

Kolmanneksi parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä ehdotti, että kullakin alueella toteutetaan aikuiskoulutusorganisaatioiden tarkoituksenmukainen hallinnollinen ja toiminnallinen yhteistyö ja

---

*tus. Asiaa voi tarkastella myös kapea-alaisemmin henkilöstökoulutuksen osalta. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 1998 henkilöstökoulutukseen osallistui 42 % työntekijöistä keskimäärin neljän päivän ajan. Nämä luvut sinänsä jo osoittavat, että kansalaisten osallistumista koulutukseen – oli kansalaisen työmarkkinatilanne sitten mikä tahansa - tulisi nykyisestä tilanteesta moninkertaistaa jo tämän 1 – 2 viikon vuosittaisen koulutustavoitteen saavuttamiseksi.*

<sup>205</sup> *Jo tästä ensimmäisestä tavoitteesta ollaan vielä varsin kaukana, mutta tätä toista tavoitetta ei oikeastaan ole lainkaan vielä toteutettu. Erällä ammattiryhmillä on toisaalta suorastaan lainsäädännön perusteella velvollisuus hankkia ammatillista täydennyskoulutusta, mutta tätä koulutustakaan tuskin voidaan kutsua perusteellisen osaamisen uudistamiseksi. Työryhmä kytkee selvästi nämä kaksi tavoitetta työelämäkoulutukseen, joka sisällöltään voi toisaalta olla nykyisin hyvinkin monenlaista (pääasiassa kuitenkin henkilöstökoulutusta, joka valtaosin toteutetaan työnantajan kustantamana): "Tämä vuosittainen uuden oppiminen tulee toteuttaa perustuen yksilön ja työyhteisön kehityssuunnitelmaan. Viimeksi mainittu toteutetaan työssä olevien osalta yhteistyössä työntekijän ja työnantajan kanssa". Siitä millä tavoin rahoitussellisesti nämä tavoitteet toteutettaisiin, ei mietinnössä ole tarkempaa selvitystä. Työryhmä ei käsittele lainkaan esimerkiksi sitä, onko tarkoitus näiden tavoitteiden toteuttamiseksi tukea yksityissektorin työelämä- ja henkilöstökoulutusta Toisaalta työryhmä kuitenkin katsoi, että ehdotetut koulutuksen laajennukset edellyttävät lisävoimavaroja: "Osa resurssitarpeista on hoidettavissa suuntaamalla nuorten ikäluokkien pienentymisestä vapautuvia resursseja aikuiskoulutukseen, kehittämällä hyväksilukemista ja aikuisille soveltuvia koulutusjärjestelyjä sekä lisäämällä erityisesti opetus- ja työhallinnon yhteistyötä."*

tälle toiminnalle turvataan järjestämislupamenettelyä kehittämällä edellytykset vastata aikuisen väestön tarpeisiin.

Eräänä toimenpiteenä tähän kohtaan liittyi se, että ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten ja valtakunnallisen erikoisoppilaitosten asema selkiytetään lainsäädännössä aikuisväestön toisen asteen ammatillisen koulutuksen tarjoajana ja työelämän kehittäjänä. Opetusministeriö asetti vuonna 2004 ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämissuunnitelmalinjausten valmistelutyöryhmän nimeltään "Ammatillisen aikuiskoulutuksen ohjauksen, rahoituksen ja järjestäjaverkon kehittäminen". Työryhmän työ oli kytketty nimenomaisesti valtioneuvoston 4.12.2003 hyväksymään Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan sisältyvien ammatillista aikuiskoulutusta koskevien linjausten pohjalle, jotka linjaukset vastasivat edellä mainitun aikuiskoulutustyöryhmän ehdotuksen kohtaa kolme.

Työryhmä (OPM 39: 2004) teki monia ehdotuksia asiasta. Ehdotus hallituksen esitykseksi ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttamisesta sisälsi ammatillisen lisäkoulutuksen järjestämislupien uusimista (määrällinen säätely, työelämän palvelu- ja kehittämistoiminta) koskevat muutosesitykset. Uudistuksilla on tarkoitus varmistaa, että laadukasta ammatillista aikuiskoulutusta tarjotaan työikäiselle aikuisväestölle kaikkialla Suomessa ja eri koulutusaloilla.

Huhtikuussa vuonna 2005 hallitus antoi sitten eduskunnalle esityksen, jossa esitettiin muutettaviksi ammatillista aikuiskoulutusta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevia lakeja. Esityksen mukaan ammatillista aikuiskoulutuslakia esitetään muutettavaksi niin, että tätä koulutusta voidaan suunnitella, ohjata ja seurata nykyistä paremmin säilyttäen kuitenkin samalla järjestelmässä tarvittava joustavuus. Ohjauksen välineitä on tarkoitus vahvistaa uudistamalla ammatillisen lisäkoulutuksen nykyisin suppeat järjestämisluvat niin, että niihin sisällytetään ammatillisen peruskoulutuksen tapaan toiminnan ja rahoituksen vakautta lisäävä määrällinen säätely sekä tarvittaessa koulutusaloja ja erityistehtäviä koskevia määräyksiä. Käytettävissä olevat ohjauksen muodot on siis tarkoitus kirjoittaa lakiin nykyistä selkeämmin. Hallituksen esitys merkitsee siis sitä, että valtakunnallisten ammatillisten erikoisoppilaitosten järjestämislupia muutetaan. Eduskunta hyväksyi marraskuussa 2005 tätä



lakia koskeneen muutosesityksen<sup>206</sup>. Ammatillisia erikoisoppilaitoksia nämä muutosesitykset eivät ainakaan välittömästi tule koskemaan.

Aikuiskoulutuksen vastuunjakoon parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä ei ehdottanut mitään muutosta: eri aikuiskoulutuksen osien yhteensovittamista kuitenkin korostettiin. Työryhmä ehdotti silti, että käynnistettäisiin rahoituspohjan laajentamista koskeva selvitystyö. Työryhmä katsoi lisäksi, että aikuiskoulutuksen laajuutta ei työryhmän mukaan saisi lähtökohtaisesti sitoa koulutuksen kokonaistarjonnan volyyymiin, vaan aiempaa paremmin tulisi huomioida aikuisväestön koulutustarpeet ja työelämän kehitys. Kun työryhmä ehdotti toisaalla, että kaikilla kansalaisilla tulisi olla vuosittain mahdollisuus 1 – 2 viikon koulutusjaksoon ja perusteellisen osaamisen uudistamiseen 10 – 15 vuoden välein, aikuiskoulutuksen laajuutta tulisi ilmeisesti tarkastella tästä näkökulmasta. Työryhmä ei kuitenkaan ole näitä kahta asiaa yhdistänyt mietinnössään.

Valtakunnallisia ammatillisia erikoisoppilaitoksia koskeva ehdotus oli ainoa ammatillisia erikoisoppilaitoksia koskeva parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän tekemä ehdotus. Henkilöstökoulutuksen verotuskohtelua koskeva ehdotus kuitenkin sivusi läheisesti myös näitä oppilaitoksia<sup>207</sup>.

Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmä ei ole ollut kuitenkaan ainoa valtionhallinnon työryhmä, jossa olisi viime vuosina käsitelty

---

<sup>206</sup> *Samalla eduskunta edellytti muun muassa samalla hallituksen seuraavan, miten ammatillisen koulutuksen järjestämislupia koskeva sääntely käytännössä toimii, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin niin, että ammatillisen koulutuksen järjestäminen voidaan joustavasti hoitaa ottaen huomioon valtakunnalliset, paikalliset ja alueelliset olosuhteet.*

<sup>207</sup> *Työryhmän mukaan verotuskäytäntönä on ollut se, että ammattitaidon perustasoa selvästi kohottava, uusiin työtehtäviin valmiudet antava koulutus – jota rahoituksellisesti opetusministeriö on myös tukenut pääsääntöisesti lyhytmuotoista koulutusta paremmin – on rinnastettu työnantajan kustantamaan palkkaan ja näin verotettavaksi tuloksi. Sen sijaan jos koulutus tähtää olemassa olevan ammattitaidon kehittämiseen tai säilyttämiseen tulkitaan se verovapaaksi etuudeksi. Rajanveto edellisten välillä ei ole ollut kuitenkaan selvä ja tulkinnat on tehty tapauskohtaisesti. Työryhmä ehdotti, että verohallinnon ohjein todetaan työelämän muuttuvien kompetenssivaatimusten kannalta työntekijälle tarpeellinen pitkäkestoinen koulutus sellaiseksi ammattitaidon ylläpitäjä ja työllistyvyyttä turvaavaksi toimenpiteeksi, että näitä koskevat työnantajan maksamat kustannukset olisivat työntekijälle verottomia.*

aikuiskoulutukseen liittyviä kysymyksiä. Aikuiskoulutus on ollut vahvasti esillä myös eräiden muiden työryhmien työssä. Seuraavassa käsitellään suppeasti myös näitä muita keskeisiä asioita käsitelleitä työryhmiä ja työryhmien tekemiä esityksiä, sekä myös eräitä muitakin valtionhallinnon aikuiskoulutuslinjauksia.

### **3. ERÄITÄ MUITA RAPORTTEJA**

#### **Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi**

Työministeriö asetti 2.2.2001 projektin selvittämään työvoiman pitkän aikavälin kysyntää ja tarjontaa. Ryhmä otti nimekseen Työvoima 2020 -työryhmä. Projektin laaja, 305 - sivuinen loppuraportti "Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi" valmistui vuoden 2002 lopussa. Raportin mukaan keskeinen lähtökohta, jolla Suomi voi vastata globaalitalouden haasteisiin on osaaminen, innovatiivisuus ja hyvä työllisyys.

Työelämän koulutuksella nähdään voitavan edistää työssä olevien etenemistä vaativampiin tehtäviin, joissa on kysyntää. Tällöin vapautuu työpaikkoja myös työttömille ja työmarkkinoille tuleville. Osaava työvoima lisää työvoiman kysyntää myös mahdollistamalla työpaikkojen sijoittumisen Suomeen. Ihmiset, joilla on tarvittavaa osaamista pystyvät myös luomaan työpaikkoja.

Kun tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja innovaatiotoimintaa on yleensä tarkasteltu koulutustoiminnasta erillisenä kysymyksenä, raportissa asioita käsitellään myös yhteydessä toisiinsa:

"Toisin kuin aiemmin innovaatioina ei enää pidetä pelkkiä radikaaleja teknisiä keksintöjä, vaan niihin luetaan myös pienemmät uudistukset, joista monet tapahtuvat palvelualoilla ja ovat luonteeltaan sosiaalisia innovaatioita. Niinpä innovaatioita ei etsitä vain yliopistoista ja tutkimuslaitoksista tai yritysten T&K -toiminnasta, vaan niitä nähdään syntyvän jokapäiväisessä yritystoiminnassa markkinoiden vaatimuksesta. Innovaatiot ovat läheisessä yhteydessä oppimiseen, erityisesti tekemällä ja käyttämällä oppimiseen sekä vuorovaikutuksessa tapahtuvaan oppimiseen."

## Työllisyystyöryhmän loppuraportti

Pääministeri Paavo Lipponen asetti 19.9.2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli 31.3.2003 mennessä esittää talous- ja työvoimapolitiiset linjaukset, joiden turvin Suomen työllisyysaste voidaan nostaa 75 prosenttiin sekä laskea työttömyysaste alle viiteen prosenttiin

Tämän työllisyystyöryhmän loppuraportissa (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003) työntekijöiden osaaminen oli nostettu myös keskeiseen asemaan: "Globalisoituvilla markkinoilla tärkeimmät yritysten sijoittumiseen vaikuttavat tekijät ovat markkinoiden ja raaka-aineiden läheisyys, tuotannontekijöiden hinta ja erityisesti työntekijöiden osaaminen." Koulutuksesta on yleisemmin todettu seuraavaa:

"Osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi koko ikäluokalle on annettava ammatillinen peruskoulutus. Samalla aikuisikäiselle väestölle tulee taata jatkuvan koulutuksen mahdollisuus elinikäisen oppimisen hengessä. Elinikäisen oppimisen käytännön toteutuksessa pk - sektorille tulisi kehittää tuotteistettuja palveluita ja rahoitusinstrumentteja henkilöstön ammattitaidon ylläpitämiseksi ja työhyvinvoinnin lisäämiseksi. Aikuiskoulutukseen on panostettava esimerkiksi siirtämällä tähän voimavaroja supistuvasta peruskoulutuksesta. Työvoiman niukentuessa tarve ylläpitää ja kehittää työntekijöiden ammattitaitoa ja työkykyä korostuu."

### 2000 – luvun kasvupolitiikan haasteet -katsaus

Valtiovarainministeriö julkaisi kesäkuussa vuonna 2004 "2000 – luvun kasvupolitiikan haasteet" -katsauksen<sup>208</sup>. Tämä katsauksen esipuheen mukaan Suomen kasvustrategia on perustunut osaamisen vahvistamiseen ja tässä on myös onnistuttu. Toisaalta korkea työttömyys ja tuottavuuskehityksen kapea-alaisuus viestivät talouden voimavarojen puutteellisesta hyödyntämisestä. Katsauksessa käsitellään varsin laajasti Suomen koulutusjärjestelmää työllistymisen ja talouskasvun näkökulmasta. Katsaus sisältää useita ehdotuksia järjestelmän tehostamiseksi ja parantamiseksi.

---

<sup>208</sup> *Julkaisun tarkoituksena oli tuottaa ideoita ja kysymyksenasetteluita talouspolitiikan keskustelun ja päätöksenteon pohjaksi.*

Suomalaisen koulutusjärjestelmän ilmeisistä tehostamistarpeista huolimatta keskeisenä pullonkaulana katsauksessa pidetään kuitenkin osaamisen kehittymisessä työn yhteydessä. Jos kannustimet osaamisen kartuttamiseen ovat kunnossa, kiinnostus hakeutua tarpeellisiin jatko- ja täydennysopintoihin myös korjaantuu. Tulevaisuuden haaste on koulutuspääoman hyödyntäminen, ajantasaistaminen ja yhdistäminen työssä oppimiseen

Työvoiman laatua pidetään keskeisenä kehittämisen laatutekijänä. Työvoiman laadun kohenemisen mittaaminen ei ole katsauksen mukaan kuitenkaan ongelmatonta. Yleensä laadun koheneminen lasketaan muodollisen koulutustason muutoksilla eri ikäryhmissä painotettuna vastaavan koulutustason suhteellisilla palkoilla. Tällöin oletetaan koulutussaavutusten vastaavan merkittävää osaa henkilön inhimillisestä pääomasta, ja toiseksi suhteellisten palkkojen vastaavan suhteellisia tuottavuuseroja eri koulutustasoilla. Suomen teollisuuden osalta tehdyt laskelmat viittaavat suoritetun tutkimuksen mukaan suunnilleen tällaiseen vastaavuuteen. Tutkimusten mukaan 1990-luvulla työpanoksen koulutuksellinen laatu on parantunut Suomessa teollisuudessa 7 ja palveluissa 10 prosenttia. Noin puolet aiheutui ikärakenteen ja toinen puolisko koulutusrakenteen muutoksista; koulutusrakenteen muutos lisäsi siten työpanoksen laatua teollisuudessa keskimäärin 0,4 prosenttia vuodessa. Koulutus ei katsauksen mukaan kuitenkaan yksin selitä korkeampaa tuottavuutta, vaan tarvitaan myös laadukkaita välineitä, kokemusta sekä parempaa johtamista ja työn organisointia. Nämä kaikki taas vaativat selkeitä kannustimia: paremman toiminnan on lyötävä leiville.

Katsauksessa tarkastellaan myös lähemmin tutkimus- ja kehittämistoiminnan ja investointien merkitystä taloudelliselle kasvulle. Tässä asia kytetään – tämä ei ole ollut yleistä tämän asian yhteydessä – myös osaamiseen: "Korkean teknologian investoinnit edellyttävät, että mahdollisuudet osaamisen jatkuvaan kehittymiseen säilyvät hyvinä".

### **Suomi maailmantaloudessa – selvityksen loppuraportti**

Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportissa (9.11.2004) "Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi" (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004) osaaminen nousee jopa poikkeuksellisen

keskeiseen asemaan<sup>209</sup>. Kun yleensä erilaisissa viime aikoina tehdyissä selvityksissä ei ole lainkaan käsitelty yritysten omia oppilaitoksia, tässä selvityksessä nämä oppilaitokset nousevat kuitenkin myös esille.

Raportin painopiste on koulutus- ja innovaatiojärjestelmien vahvistamista koskevilla ehdotuksilla<sup>210</sup>. Aikuiskoulutuksen osalta työryhmä mainitsee muun muassa seuraavaa: "Aikuiskoulutuksen tulee olla hyvätasoista, pitkäjänteistä ja tutkinnon tai sen osan suorittamiseen sekä työllistymisedellytysten parantamiseen tähtäävää. Jotta tavoitteeseen päästäisiin, pirstaleinen aikuiskoulutuksen kenttä on kyettävä kokoamaan yhteen, poistettava päällekkäisyyksiä ja tehostettava resurssien käyttöä opetuksen laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Tämä edellyttää aikuiskoulutuksen tarkastelemista ja kehittämistä kokonaisuutena, johon on kytkettävä työvoimapolitiininen koulutus, ammatilliset perusopinnot ja korkeakouluopinnot, työelämän koulutus (ammatti- ja erikoisammattitutkinnot) ammatillisena lisäkoulutuksena, perus- tai lisäkoulutuksena järjestettävä oppisopimuskoulutus, korkeakoulutasoiset täydennyskoulutusohjelmat yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa, avoimen yliopiston ja ammattikorkeakoulun opinnot, kielitutkinnot, näyttötutkinnot sekä aineopinnot aikuis- ja etälukioissa".

Tämän toiminnan kehittämiseen kytketään myös valtakunnalliset ja ammatilliset erikoisoppilaitokset:

"Tässä työssä on hyödynnettävä tehokkaasti myös elinkeinoelämälle tärkeiden ammatillisten erikoisoppilaitosten ja valtakunnallisten erikoisoppilaitosten tarjoamat mahdollisuudet". Se, mitä tällä lausumalla tarkoitetaan, ei kuitenkaan selviä tästä yhteydestä. Työryhmä on kuitenkin käsitellyt lähemmin myös yritysten tarjoamaa työpaikkakoulutusta: "Yritykset ostavat koulutusta lähinnä ulkopuoli-

<sup>209</sup> Pääministeri Matti Vanhasen aloitteesta valtioneuvoston kanslia oli käynnistänyt 26.1.2004 selvityksen Kiinan ja muiden nopeasti kasvavien talouksien nousunvaikutuksista Suomen talous- ja työllisyysstrategiaan. Suomi maailmantaloudessa -selvityksen tavoitteena oli toimeksiannon mukaisesti arvioida, miten käynnissä oleva maailmantalouden murros vaikuttaa Suomessa eri toimialoihin ja niiden työllisyysnäkyymiin sekä mitä haasteita muuttuva toimintaympäristö synnyttää yhteiskuntapolitiikan eri lohkoilla.

<sup>210</sup> Tämän ohella selvityksessä on tarkasteltu hyödyke- ja työmarkkinoiden sekä julkisen sektorin toimintaa ja tehty ehdotuksia niiden toimivuuden parantamiseksi.

silta kouluttajilta. Työnantajat (ml. julkisyhteisöt) käyttävät henkilöstökoulutukseen noin miljardi euroa kun kustannuksiin lasketaan myös koulutusajan palkat ja niiden sivukulut. TT:n jäsenyrityksilleen tekemän kyselyn mukaan noin 80 prosenttia yritysten työntekijöistä osallistui vuonna 2003 koulutukseen. Yritykset käyttävät henkilöstökoulutukseen omistamiaan erikoisoppilaitoksia, mutta yhtä paljon koulutusta ostetaan myös muista oppilaitoksista ja kouluttajilta. Raportissa pidetään yhteiskunnan kannalta ongelmana sitä, jos yritykset ali-investoivat työntekijöidensä koulutukseen. Erittäin pieniä ja keskisuuria yrityksiä kannustetaan henkilöstökoulutukseen mm. TE - keskusten palveluiden avulla. Monet koulutus- ja kehittämisohjelmat ovat toimineet osittain Euroopan sosiaalirahaston tuella. Mitään arvioita mahdollisesta työntekijöiden koulutuksen ali-investoinnista raportti ei kuitenkaan sisällä.

Yritykset rahoittavat henkilöstön kehittämisen pääosin itse. Julkinen tuki esimerkiksi TT:n jäsenyrityksille vuonna 2003 oli raportin mukaan keskimäärin viisi prosenttia kokonaiskustannuksista painottuen pienempiin yrityksiin<sup>211</sup>. Koulutusta voidaan tukea joko suoraan tai epäsuorasti tai kehittämällä koulutusmarkkinoita tehokkaaseen toimintaan. Työryhmä tekee yhden kysymyksen, jota ei ole yleensä tehty: " Tämän päivän elinikäistä oppimista korostavassa ympäristössä yksi keskeinen kysymys on, tulisiko ja missä määrin työpaikkakoulutusta tukea"<sup>212</sup>.

---

<sup>211</sup> Tämä ei päde kuitenkaan ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitusjärjestelmään, koska rahoitus kohdistuu valtaosin kooltaan jopa hyvin suuriin yrityksiin. Tämä viiden prosentin rahoitusosuus sisältyy myös TT: n omiin laskelmiin.

<sup>212</sup> Tässä käytetty käsite työpaikka – koulutus on kuitenkin laajempi kuin esimerkiksi yrityskoulutus -käsite. Perinteellisesti käsite on liitetty lähinnä oppisopimuskoulutukseen. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/98) 17 §: ssä asia ilmaistaan seuraavalla tavalla: "Pääosin työpaikalla järjestettävä koulutus voi perustua..." Tämän koulutuksen järjestämiseen saadaan myös valtiontukea. Oppisopimusten toteuttamisessa puhutaan yleisesti myös työpaikkakouluttajista. Näiden kouluttajien kouluttamista yrityksiä varten on myös valtakunnallisia koulutusprojekteja. Työpaikkakoulutukseen voidaan kuitenkin lukea myös ammatilliseen koulutukseen nykyisin kuluva puolivuotinen työpaikalla tapahtuva työssäoppimisjakso. Työpaikka – koulutus käsitettä käytetään kuitenkin myös laaja-alaisemmin eli sillä voidaan tarkoittaa yleisesti myös työpaikkojen kustantamaa koulutusta, jonka työnantaja järjestää työntekijöilleen. Tällöin käsite on hyvin lähellä henkilöstökoulutusta. Po. selvityksessä käsitteen käyttö liittyy läheisesti ilmeisesti juuri tähän käsitteeseen.

Elinikäisen oppimisen – käsite on ollut kyllä esillä jo vuosikymmeniä, mutta suhteessa työpaikkakoulutukseen asiaa ei ole lähemmin kuitenkaan selvitetty. Koulutusjärjestelmässä elinikäiselle oppimiselle on pyritty toisaalta kuitenkin luomaan uusia edellytyksiä, mutta tukiasiaa suhteessa työpaikkakoulutukseen – jona voidaan ymmärtää ilmeisesti myös henkilöstökoulutus -, ei lähemmin ole kuitenkaan käsitelty. Yleisesti on kuitenkin katsottu, että pääsääntöisesti tämän koulutuksen rahoitus kuuluu työnantajille. Tästä periaatteesta on kuitenkin useissa eri kohdissa jo poikettu. Globalisaation yhteydessä tätä tukiasiaa pitäisi tämän työryhmän kannan perusteella ilmeisesti tarkastella kokonaan kuitenkin uudelleen.

#### **4. HALLITUKSEN JA OPETUSMINISTERIÖN TAVOITTEITA JA LINJAUKSIA**

##### **Hallitusohjelma**

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman (24.6.2003) mukaan aikuiskoulutusta kehitetään parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotusten pohjalta. Ohjelman mukaan ammatillisen lisäkoulutuksen resurssien vakaa taso turvataan. Ohjelmassa korostetaan muun muassa sitä, että työpaikoilla tapahtuva oppiminen vakiinnutetaan ja näytöt liitetään osaksi ammatillista peruskoulutusta oppilaitosten ja työpaikkojen yhteistyönä. Jokaisella on ohjelman mukaan tasavertainen oikeus saada edellytystensä mukaista koulutusta elinikäisen oppimisen periaatteiden mukaisesti. Suomen asemaa vahvistetaan yhtenä maailman johtavista tietoyhteiskunnista. Tätä tietoyhteiskunta-asiaa oli vahvasti jo korostettu pääministeri Paavo Lipposen II. hallitusohjelmassa (15.9.1999):" Suomesta rakennetaan tietoyhteiskunta, jossa tieto ja osaaminen ovat osa sivistystä ja keskeisin tuotannontekijä. Suomen on oltava teknologiapoli-

---

*Tilastotuotannossa tätä käsitettä ei kuitenkaan nykyisin käytetä. Työpaikkakoulutus – käsite oli kuitenkin 1990 – luvun alussa nousemassa yleiseen käyttöön. Opetusministeriö oli nimittäin vuonna 1988 asettanut työpaikkakoulutustoimikunnan. Toimikunta muun muassa ehdotti (KM 1990:4), että oppisopimuksesta tulisi luopua erityisenä työsopimustyypinä ja muodostaa kokonaan uusi koulutusmuoto: työpaikkaopiskelu. Tämä ehdotus ei kuitenkaan toteutunut.*

tiikassaan eturivin kansakunta." Tässä ohjelmassa korostettiin myös elinikäisen koulutuksen sekä osaamisen merkitystä:" Suomen ja suomalaisten tulevaisuus on vahvasti riippuvainen osaamisesta, kyvystä hyödyntää osaamista ja luoda uusia innovaatioita. Koko väestön osaamistason nostaminen tukee Suomen kehittymistä sivistyskansana ja Suomen kilpailukykyä." Ohjelmassa korostettiin myös vahvasti aikuiskoulutusta:" Työelämän ja opiskelun yhteydet korostuvat ammattitaitovaatimusten muuttuessa ja työssäjaksamisen paineiden lisääntyessä. Siksi hallitus painottaa aikuiskoulutusta uuden osaamisen ja ammatillisen liikkuvuuden turvaamiseksi."

### **Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma**

Valtioneuvosto hyväksyi vuoden 2003 lopussa koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 2003 – 2008.

Aikuiskoulutuksen peruslähtökohtana ovat suunnitelman mukaan parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän tekemät ehdotukset. Yleisiä tavoitteita ovat muun muassa elinikäinen oppimisen politiikan konkretisointi, työvoiman saatavuuden ja osaamisen turvaaminen, työvoiman liikkuvuuden ja työmarkkinoiden dynamiikan edistäminen, Suomen kilpailukyvyn vahvistaminen, kansalaisyhteiskunnan tukeminen, aikuiskoulutuksen tasa-arvon ja saavutettavuuden edistäminen, riittävän ja vakaan rahoitustason turvaaminen, nykyistä laajempi rahoituspohja sekä aikuiskoulutuksen ohjauksen vahvistaminen kokonaisuutena ja kaikilla osa-alueilla. Suunnitelmassa korostetaan erityisesti vähäisen pohjakoulutuksen omaavan aikuisväestön koulutustarpeita ja tähän liittyviä erityistoimia.

### **Valtion vuoden 2005 talousarvio**

Valtion vuoden 2005 talousarvion ammatillisen lisäkoulutuksen ja vapaan sivistystyötä koskevan luvun – ammatillisten erikoisoppilaitosten määrärahat kuluvat tähän lukuun - selvitysosassa<sup>213</sup> on mainittu muun muassa seuraavaa.

---

<sup>213</sup> *Tämän luvun selvitysosaan sisältyy myös valtion talousarviota koskevia kokonaistietoja aikuiskoulutuksen rahoituksesta opetusministeriön hallinnonalalla. Vuonna 2004 kokonaisrahoitus oli tämän mukana 574 miljoonaa euroa, josta summasta ammatillinen lisäkoulutus ja vapaa sivistystyö (305 M€, luku 29.69) muodostivat 53 %. Aikuiskoulutuksessa oli määrärahalukuja talousarviossa*



Aikuiskoulutusta kehitetään parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän ehdotusten pohjalta hallitusohjelmassa sekä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmissa vuosille 2003 – 2008 esitettyjen tavoitteiden pohjalta. Myös henkilöstökoulutuksesta sisältyy talousarvioon lausuma: "Tavoitteena on, että omaehtoinen aikuiskoulutus yhdessä työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja henkilöstökoulutuksen kanssa muodostaa toimivan kokonaisuuden." Tämä tavoite on kuitenkin jo useita vuosia vanha, koska se sisältyi jo valtioneuvoston vuoden 1999 lopulla päättämään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan vuosille 1999 - 2004. Tässä suunnitelmassa asia oli kytketty keski-ikäisen aikuisväestön koulutuksellisen, sivistyksellisen ja kulttuurisen osaamistason nostamiseen: "Työelämän muutosten aiheuttamien osaamistarpeiden ratkaiseminen on keskeinen aikuiskoulutustehtävä työvoiman kuuluvien 2, 5 miljoonan ihmisen osalta, jotta turvataan työelämän muutosten takia välttämätön ammatillinen joustavuus ja liikkuvuus. Tämä vuoksi koulujärjestelmän työelämän palvelukykyä edelleen vahvistetaan turvaamalla aikuiskoulutukseen erikoistuneiden ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten ja ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminta. Näiden pedagogisia edellytyksiä tarjota näyttötutkintojärjestelmän mukaisia palveluita tuetaan. Edelleen suunnitelmassa mainittiin, että vuoden 2000 linjausten mukaisesti tarkoituksena on vuoden 2001 alusta lukien siirtyä ammatillisessa lisäkoulutuksessa laskennalliseen valtiosuusjärjestelmään: "Osana lisäkoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistusta otetaan huomioon ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten ja ammatillisten erikoisoppilaitosten sekä eri järjestäjien toiminta-edellytykset ja lisäkoulutuksen tarpeet. Tämä kehittämissuunnitelma – toisin kuin yleensä lähes kaikki muut erilaiset kehittämissuunnitelmat – sisälsi siis myös ammatillisia erikoisoppilaitoksia koskevia osia.

Valtion vuoden 2005 talousarvion selvitysosassa on edelleen mainittu, että aikuiskoulutuksen laatua on tarkoitus parantaa opetusministeriön hallinnonalan yleistavoitteen mukaisesti. Aikuiskou-

---

*yhteensä kuusi. Suurin yksittäinen aikuiskoulutuksen rahoituskohde on valtion talousarviossa kuitenkin työministeriön työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus. Vuoden 2005 valtion talousarviossa on arvioitu työvoimakoulutukseen käytettävän 204,827 miljoonaa. Tähän summaan eivät kuitenkaan kuulu tähän koulutukseen osallistuvien sosiaaliset edut (vuoden 2005 talousarviossa 132,993 miljoonaa euroa).*

lutuksen ohjausta ja seurantaa on tavoitteena myös kehittää: "Tavoite- ja tulosohjausta, järjestämislupia, rahoitusperusteita ja informaatio-ohjausta kehitetään siten, että aikuiskoulutusta voidaan suunnitella ja seurata sekä suunnata tarpeita vastaavasti. Alueellista vaikuttavuutta parannetaan aikuiskoulutuksen toimenpideohjelmien kehittämisesitysten pohjalta siten, että koulutustarjontaa ja saavutettavuus turvataan myös harvaanasutuilla alueilla."<sup>214</sup> Aikuiskoulutuksen laatu varmistetaan valtakunnallisilla arvioinneilla sekä eri tavoin hankitun osaamisen osoittavilla tutkintojärjestelmillä.

### **Opetusministeriön tuottavuusohjelma sekä toiminta- ja taloussuunnitelma**

Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelmaan (OPM 2004: 31) vuosille 2005 – 2009 sisältyy vain pari kohtaa aikuiskoulutuksesta. Aikuisten mahdollisuuksia suorittaa yliopistotutkinto vahvistetaan lisäämällä erityisesti työikäiselle ja työssäkäyvälle aikuisväestölle soveltuva koulutusjärjestelyjä. Opintojen suunnittelu-, ohjaus- ja seurantajärjestelmiä kehitetään muiden koulumuotojen lisäksi myös aikuiskoulutuksessa.

Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmaan vuosille 2006 – 2009 (OPM 2005:4) sisältyy hyvin monia aikuiskoulutusta koskevia kohtia, joista useat kytkeytyvät joko parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän tekemiin ehdotuksiin tai hallituksen politiikkaohjelmiin. Aikuiskoulutus ei silti nouse suunnitelmassa mitenkään erityisen korostuneeseen asemaan. Suunnitelman mukaan teknologian ja talouden nopea muutos edellyttää kuitenkin aiempaa enemmän panostamista elinikäiseen oppimiseen ja monimuotoiseen koulutukseen työuran eri vaiheissa.

Suunnitelmaan sisältyy parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmä laaja-alainen tavoite: "Koulutustarjontaa lisätään asteittain am-

---

<sup>214</sup> *Valtion vuoden 2004 talousarvion (luvun 29.69 selvitysosa) mukaan "Laaditaan aikuiskoulutuksen vaikuttavuutta koskevat alueelliset toimenpideohjelmat. Tarjonta ja saavutettavuus turvataan myös harvaanasutuilla alueilla." Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä oli tehnyt myös asiaa koskevan ehdotuksen aikuiskoulutuksen alueellisen vaikuttavuuden parantamiseksi. Opetusministeriö käynnisti vuoden 2004 keväällä asiaa koskevan toimenpideohjelman valmistelun. Lääninhallitusten - koordinoijana Länsi-Suomen lääninhallitus - tehtäväksi annettiin ohjelman valmistelutyö.*

matillisessa lisäkoulutuksessa ja vapaan sivistystyön oppilaitoksissa niin, että työikäisellä väestöllä on vuoteen 2010 mennessä mahdollisuus osallistua osaamisensa jatkuvaan kehittämiseen vuosittain sekä 10 - 15 vuoden välein laajempaan koulutuksensa ja osaamisensa täydentämiseen. Noste-ohjelman toteutuksen jälkeen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä työllisyysasteen nostamiseksi lisätään vuodesta 2008 lähtien erityisesti työikäiselle aikuisväestölle tarkoitettua ammatillista lisäkoulutusta ja oppisopimuskoulutusta ja ammattikorkeakoulujen aikuiskoulutusta sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaa ja tasa-arvoa vahvistavaa vapaan sivistystyön tarjontaa Noste-ohjelman aikana syntyneitä hyviä käytäntöjä soveltaen.

Suunnitelmaan sisältyy myös toinen määrällinen tavoite: "Aikuiskoulutuksella tuetaan työvoiman saatavuuden turvaamista, työllisyysasteen ja eläkkeelle siirtymisiän nostamista sekä yhteiskunnan eheyden ja tasa-arvon lisäämistä. Tavoitteena on, että vuosittain koulutukseen osallistuvien osuus työikäisestä aikuisväestöstä kasvaa vähintään 60 %:iin vuoteen 2008 mennessä". Tässä ei kuitenkaan tarkemmin kohdenneta tätä tavoitetta.<sup>215</sup>

Opetusministeriö osallistuu suunnittelukaudella kaikkiin neljään hallitusohjelmaan sisältyvän politiikkaohjelman toimeenpanoon ja rahoitukseen. Työllisyysohjelman osalta suunnitelmassa korostetaan melko yleisesti vain aikuiskoulutuksen kehittämistä ja aikuisväestön koulutusmahdollisuuksien parantamista Noste – ohjelmalla. Samanlainen varsin yleinen kannanotto sisältyy myös yrittäjyyden politiikkaohjelmaan: "Yrittäjyyden ja yritystoiminnan osaamis pohja kattaa koko koulujärjestelmän". Tietoyhteiskuntaohjelmassa korostetaan muun muassa tietoteknisen lisä- ja muuntokoulutuksen tarjonnan lisäämistä työelämässä oleville. Tässä viitataan taas Noste – ohjelmaan.

---

<sup>215</sup> Tilastokeskuksen keräämien tietojen mukaan aikuiskoulutukseen osallistui vuonna 2000 54 % 18 – 54 vuoden ikäisistä henkilöistä. Koulutettujen koulutustaustaerot ovat olleet kuitenkin huomattavat: perus-asteen suorittaneista koulutuksessa oli vain 37 %, kun taas korkea-asteen koulutuksen suorittaneista koulutuksessa oli 76 % eli selvästi jo yli mainitun tavoiteluvun. Kun tavoitetta ei tarkemmin täsmennetä – kuten esimerkiksi Noste – ohjelmassa on tehty koulutettavien ikä- ja muiden taustatekijöiden kohdalla -, tähän sisältyy tällöin se vaara, että tavoitteen nostaminen entisestään vain kasvattaa koulutuseroja. Kaikista palkansaajista osallistui vuonna 2002 henkilöstökoulutukseen tilastokeskuksen keräämien tietojen mukaan 44,2 %.

Rahoituksellisesti työelämäkytkennät liittyvät tässä suunnitelmassa lähinnä EU:n rakennerahastoihin. Vaikka yrityssektori josakin määrin opetusministeriön rakennerahastosuunnitelmassa näkyy, niin tämä sektori jää tässä opetusministeriön suunnitelmassa varsin yleiselle tasolle. Kytkeä liittyä vielä varsin usein nimenomaan yrittäjiin. Henkilöstökoulutusta suunnitelmassa ei käsitellä lainkaan. Mainitunlainen painotus johtunee pitkälti juuri siitä, ettei yrityssektorin – tai laajemmin tarkasteltuna koko elinkeinoelämän – toimintaedellytysten erityinen kehittäminen ja parantaminen kuulu nimenomaisesti opetusministeriön tehtäviin. Tehtävä kuuluu lähinnä kauppa- ja teollisuusministeriölle. Ministeriön tehtävä liittyä lähinnä koulutuksellisen perusinfrastruktuurin kehittämiseen, josta tämä suunnitelmakin sisältää useita kohtia.

### Hallituksen työelämää koskeva selonteko eduskunnalle

Vuonna 2004 hallitus antoi eduskunnalle työelämää koskeneen selonteon (VNS 4/2004 vp).<sup>216</sup> Tässä selonteossa on suppeasti, pääasiassa kuitenkin yleisellä tasolla käsitelty myös työvoiman koulutusta ja osaamisvaatimuksia.

Koulutuksen ja työelämän vuorovaikutusta on selonteon mukaan tarkoitettu edelleen vahvistaa. Tämä tavoite on toisaalta jo useiden vuosien ajan sisällynyt myös opetusministeriön erilaisiin tavoiteasiakirjoihin.

Nimenomaisesti henkilöstökoulutusta, vaikka tämän koulutuksen järjestämisessä yritystasolla on havaittu aiemmin tehtyjen selvitysten ja tutkimusten mukaan puutteita ja ongelmia<sup>217</sup>, tässä selonteossa ei kuitenkaan ole käsitelty<sup>218</sup>. Työpaikkakoulutuksen osalta tuo-

<sup>216</sup> Selonteko oli perustunut eduskunnan työsopimuslain käsittelyn yhteydessä hyväksymään ponteen, jossa valtioneuvoston edellytettiin selvittävän elinkeino- ja työelämän kehitystä sekä yritysten toimintatapojen ja – ympäristön muutoksia ja toisaalta sitä, vastaako työlainsäädäntö toimintaympäristön muutoksista aiheutuviin haasteisiin.

<sup>217</sup> Näiden selvitysten mukaan esimerkiksi yhteistoimintalaissa tavoitteeksi asetetut henkilöstö- ja koulutussuunnitelmat puuttuvat vielä valtaosalta työpaikoilta. Laki yhteistoiminnasta yrityksissä (725/78) edellyttää tämän suunnitelman tekemistä niissä yrityksissä, joissa on vähintään 30 työntekijää.

<sup>218</sup> Kohdassa "Työn ja koulutuksen vuorottelu" on käsitelty toisaalta jonkin verran omaehtoista ammatillista aikuiskoulutusta. Tämä koulutus on nähty selonteossa työmarkkinoiden toimivuuden keskeisenä edellytyksenä, jotta riittävän

daan selonteossa kuitenkin esille muutamia faktoja: muun muassa se, että tämä koulutus on selvästi kasautuvaa eli kohdistuu työntekijöihin verrattuna kolminkertaisesti edelleen ylempiin toimihenkilöihin<sup>219</sup>. Osaaminen nähdään työllistyvyyden keskeisenä tekijänä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on selontekoa koskeneessa mietinnössä (TyVM 4/2005 vp) keväällä 2005 kuitenkin käsitellyt työelämäkoulutusta jopa laajemmin, kuin selonteossa oli tehty.

Eduskunta oli hyväksynyt valiokunnan mietinnön mukaisen lausunnon sekä lähettänyt sen valtioneuvostolle tiedoksi ja tarpeellisia toimenpiteitä. Tässä käsitellään eräitä mietintöön sisältyviä kohtia. Valiokunnan mukaan muuttuva työelämä vaatii yhä korkeampaa koulutuksen tasoa: "Ammatillisen täydennyskoulutuksen tarpeet ovat korostuneet. Pelkästään oppilaitospohjaiseen koulutukseen turvautumalla ei ole mahdollista tyydyttää massiivisia koulutustarpeita. Sen vuoksi on tärkeää, että työelämä sisältää riittävästi polkuja oppimiseen ja mahdollisuuksia ammatilliseen kehitykseen. Selviytyksen mukaan parhaiten menestyjiä yrityksiä ovat ne, joissa henkilöstöllä on hyvät mahdollisuudet oppia työstä ja toisiltaan ja joissa työntekijät voivat vaikuttaa työhönsä." Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että pienen ja keskisuuren yritystoiminnan edellytyksiä parannetaan: "Pitkäjänteistä henkilöstöpolitiikkaa harjoittavia yrityksiä tulee nostaa esiin julkisuudessa ja niissä käytössä olevia hyviä käytäntöjä tulee systemaattisesti pyrkiä levittämään" Tällaisina yrityksinä voitaneen pitää myös niitä yrityksiä, jotka ovat katsoneet aikanaan tarkoituksenmukaiseksi perustaa jopa oman oppilaitoksen. Tämän kaltainen oppilaitoshan turvaa omalta osaltaan jo sen, että koulutus on jatkuvaa ao. yrityksessä. Työvoimakoulutukseen sisältyy mietintöön muun muassa se kannanotto, että tästä koulutusta tulisi mahdollisimman suuri osa toteuttaa ns. yhteishankintakoulutuksena kiinteässä yhteistyössä työnantajan kanssa. Koulutusjärjestelmän tulee nykyistä nopeammin ja paremmin pystyä reagoimaan työelämän tarpeisiin. Mietinnön mukaan "Työelämälähtöisten koulutusmuotojen, kuten oppisopimuskoulutuksen, käyttöä tulee lisätä. Niissä työntekijä saa käytännönläheistä opetusta, joka palvelee suo-

---

*ammattitaitoisen työvoiman saatavuus tulevaisuudessakin suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle turvattaisiin.*

<sup>219</sup> *Ammatillisten erikoisoppilaitosten koulutusprofiili on poikennut selvästi kuitenkin tästä yleisestä kehityssuunnasta, koska koulutus perinteisesti on kohdistunut työntekijätasoon.*

raan tämän päivän osaamistarpeita, ja työllistämismahdollisuudet koulutuksen jälkeen ovat hyvät". Oppisopimuskoulutusta lukuun ottamatta tässä ei kuitenkaan tarkemmin käy selville, mitä työelämälähtöisellä koulutuksella tarkemmin sanottuna tarkoitetaan. Ammatillisten erikoisoppilaitosten järjestämää koulutusta voidaan kuitenkin pitää koulutusmuotona, joka kaikista koulutusmuodoista on työelämälähtöisin.

Mainitun valiokunnan lausuman perusteella on kuitenkin vaikea määritellä sitä, miten tämän koulutusmuodon käyttöä tulisi lisätä. Pitäisikö valtion koulutusvaroja esimerkiksi suhteellisesti kohdistaa entistä enemmän tähän koulutukseen?

Tässä mietinnössä, kuten myös jonkin verran valtioneuvoston edellä mainitussa selonteossa henkilöstökoulutus – työelämäkoulutus, yritysten koulutustoiminta tmv. – on noussut kyllä esille tärkeänä asiakokonaisuutena. Tarkempia viitteitä siitä, miten tätä koulutusta kokonaisuutena pitäisi lähteä kehittämään, tämä mietintö ja selonteko eivät kuitenkaan sisällä. Tämä käsittelytapa - asia on erityisen tärkeä ja merkittävä, mutta konkreettiset, mahdolliset jatkotoimenpiteet puuttuvat -, on ollut tyypillistä muutaman viime vuoden aikana, kun valtionhallinnossa on eri yhteyksissä tätä koulutusmuotoa käsitelty.

### **Hallituksen strategia-asiakirja**

Hallitus on 7.4.2005 antanut periaatepäätöksen hallituksen strategia-asiakirjasta 2005<sup>220</sup>. Strategia-asiakirjalla on tarkoitus tehostaa hallituksen keinoja edistää, ohjata ja valvoa hallitusohjelman toteutusta. Strategia-asiakirja sisältää hallitusohjelmassa sovitut politiikkaohjelmat, jotka ovat työllisyysohjelma, yrittäjyyden politiikkaohjelma, tietoyhteiskuntaohjelma ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma<sup>221</sup>. Strategia-asiakirja sisältää lukuisia sellaisia kohtia,

---

<sup>220</sup> *Strategia-asiakirja on korvannut aiemmin hallitusohjelman seurannassa käytetyn ns. hankesalkun.*

<sup>221</sup> *Näiden lisäksi mukana ovat hallituksen erityisseurannassa olevat muut poikkihallinnolliset politiikat. Sekä politiikkaohjelmien että poikkihallinnollisten politiikkojen osalta on asetettu vaikuttavuus- ja muut keskeiset tavoitteet sekä konkreettiset toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategia-asiakirjaa toteutetaan valtionalouden kehysten ja valtion talousarvioiden puitteissa. Strategia-asiakirjasta on nyt päätetty kolmannen kerran*

jotka ainakin välillisesti liittyvät myös yritysten kehittämisen- ja koulutustoimintaan.

Aikuiskoulutusta koskevat osat sisältyvät pääosin asiakirjan työllisyysohjelmaan<sup>222</sup>. Ohjelmaan sisältyy tältä osin lukuisia kohtia, jotka kytkeytyvät työelämään ja myös yritysten koulutustoimintaan.

Aikuiskoulutusjärjestelmää on tarkoitus yleensäkin voimakkaasti vahvistaa. Työn tuottavuutta ja työssä jaksamista muun muassa on tarkoitus edistää aikuisväestön ammattitaitoa kohottamalla ja työelämäohjelmien toimenpiteillä. Seurannan eräänä kohteena tulevat olemaan työpaikkakoulutukseen osallistuneet.

Tämän politiikkaohjelmaan on tarkoitus kohdentaa määrärahoja viiden eri ministeriön hallinnonaloilta. Opetusministeriön hallinnonalalta näihin määrärahoihin kuuluu ammatillisen lisäkoulutuksen ja vapaan sivistystyön luvun kahdestatoista määrarahasta – yksi näistä määrärahoista on valtionosuusmääräraha ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannuksiin - kaksi määrärahaa: aikuisten koulutustason kohottamisohjelmamääräraha (29.69.34) sekä ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuus- ja avustusmääräraha (29.69.31). Tästä määrarahasta rahoitetaan ammatillisia aikuiskoulutuskeskuksia sekä myös valtakunnallisia ammatillisia erikoisoppilaitoksia. Tämän kohdentamisrajoituksen perusteella ammatillisille erikoisoppilaitoksille ei siten ole tarkoitus ainakaan tämän ohjelman perusteella kohdentaa nimenomaisesti lisärahoitusta. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei rahoitusta voi tämän ohjelmakohdan mukaan kohdentua esimerkiksi kehittämistoimintaan ja kenties jopa suoraan koulutustoimintaan – esimerkiksi työhallinnon yhteishankintakoulutus -muodossa - näiden oppilaitosten ylläpitäjille muiden ministeriöiden kautta.

Yrittäjyyden politiikkaohjelman yksi osaohjelmista on "Yrityspalveluiden kehittäminen osaamista ja innovatiivisuutta vahvistaen"

---

<sup>222</sup> Työllisyysohjelman vaikutuksia seurataan säännöllisesti tilastollisten tunnuslukujen avulla. Tilastoseuranta täydennetään tutkimuksellisella evaluoinnilla. Keskeiset evaluointitulokset ja johtopäätökset valmistuvat vuoden 2007 alkuun mennessä. Työllisyyden politiikkaohjelmaa johtaa ja koordinoi työministeri. Politiikkaohjelman kehittämiseksi ja päätöksenteon tueksi on perustettu ministerityöryhmä. Ohjelman toimet toteutetaan kussakin ministeriössä ja toimeenpanon toteutusta seuraa ministeriryhmä.

Innovaatioperusteista yritystoiminnan tehostamisesta edistetään ohjelman mukana useilla eri toimenpiteillä. Hallituksen tavoitteena on varmistaa innovaatiotoiminnan tulosten tehokas hyödyntäminen tuotteiksi ja uusiksi yrityksiksi Suomessa.

Julkinen sektori organisoii kehittämistoiminnan. Lähtökohtana on yksityisten yrityspalvelujenensisijaisuus ja julkisen palvelutuotannon toteuttaminen markkinapuuteperiaatteella. Suunnitelman mukaan valmistellaan selkeä yksityisen ja julkisen palvelun työnjako. Mikäli tämä työnjako ulottuisi uudella tavalla myös henkilöstökoulutukseen ja yleensä ammatilliseen lisäkoulutukseen, jotka koulutukset olennaisesti myös kytkeytyvät osaamisen ja innovatiivisuuteen, asioiden peruslähtökohdat olennaisesti parantuisivat.

Strategia-asiakirjan tietoyhteiskuntaohjelmaan sisältyy myös useita osaamista koskevia kohtia, jotka kohdat varsin olennaisesti liittyvät myös yritysten – ja myös yritysten oppilaitosten - henkilöstökoulutukseen. Ohjelman mukaan EU:n laajeneminen sekä hidas maailmanlaajuinen talouskasvu edellyttävät, että Suomen valtio ja hallitus panostavat voimakkaasti tietoyhteiskunnan kehittämiseen ja sen edellytysten tukemiseen. Valtionhallinto edistää ohjelman mukaan tietoyhteiskuntakehitystä mm. edistämällä avointa ja elinikäistä oppimista sekä työssä oppimista tieto- ja viestintäteknologian keinoin.

Eräänä vaikuttavuustavoitteena on se, että työntekijöiden tietoyhteiskuntaosaaminen on työtehtävästä ja alasta riippumatta korkealla tasolla ja tietoyhteiskuntakehityksen vaatima koulutetun työvoiman saatavuus ja laatu on taattu.

### **Euroopan unionin nk. Lissabonin strategian mukaisen kasvun ja työllisyyden parantamista koskeva Suomen kansallinen toimenpideohjelma**

Viimeksi asiaa on valtioneuvostotasolla käsitelty ohjelmallisesti vuoden 2005 syksyllä. Valtioneuvosto hyväksyi 13.10.2005 nimitäin Euroopan unionin nk. Lissabonin strategian mukaisen kasvun ja työllisyyden parantamista koskevan Suomen kansallisen toimenpideohjelman.<sup>223</sup>

<sup>223</sup> Alkuperäinen Lissabon – ohjelma oli vuodelta 2000, jota ohjelmaa sitten uudistettiin vuonna 2005. Jäsenmaiden tuli laatia toimenpideohjelma kasvun ja työllisyyden edistämiseksi vuosina 2005 – 2008.



Osaamisen kehittämistä ja työpaikkakoulutusta niiltä osin kun ne kiinteästi ja välittömästi liittyvät ammatillisten erikoisoppilaitosten toimintaan, tässä ohjelmassa ei nimenomaisesti kuitenkaan ole käsitelty. Monet ohjelmaan sisältyvät näkemykset ja ehdotukset kuitenkin liittyvät ja sivuavat varsin olennaisesti myös ammatillisten erikoisoppilaitosten toimintaan. Ohjelma sisältää ensinnäkin jo monia kohtia, jotka kytkeytyvät myös työvoima- ja koulutustarpeisiin sekä niiden tehokkaaseen ennakointiin ja nopeaan muutokseen reagointiin. Ohjelmassa hahmoteltu kasvu- ja työllisyyspolitiikka perustuu ohjelman mukaan toisaalta suuressa määrin inhimillisen pääoman, osaamisen ja innovaatiojärjestelmän vahvistamiseen:

"Innovaatio- ja koulutusjärjestelmien laaja-alainen kehittäminen on tarpeen tutkimuspanostuksen vaikuttavuuden parantamiseksi ja osaavan työvoiman tarjonnan turvaamiseksi."

Vaikka tutkimus- ja kehittämistoimintaan on merkittävästi panostettu, keskeinen haaste on silti parantaa innovaatiojärjestelmän kykyä siirtää uutta tietoa ja osaamista käytäntöön. Tuottavuuden tason kohottaminen, johon keskeisesti vaikuttaa osaamisen tason kohottaminen on ohjelman mukaan kilpailukyvyn keskeinen tekijä. Kansainvälinen kilpailu tuotannosta ja työpaikoista on kiristynyt, mikä on puolestaan johtanut maiden väliseen kilpailuun osaavasta korkeasti koulutetusta työvoimasta. Ohjelman mukaan teknologian ja osaamisen merkityksen kasvaessa kilpailukykytekijät ovat yhä enemmän hankittuja ja yrityskohtaisia.

Tarkastuksessa ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa on korostetukin monia niitä tekijöitä, joita juuri tässä ohjelmassa on tuotu esille. Erityisesti osaamisen kehittäminen on kytketty oppilaitoksissa juuri kilpailukyvyn parantamiseen. Nämä oppilaitokset ovat koulutusjärjestelmässämme siinä mielessä erityisiä, että niiden toiminta välittömästi kytkeytyy työelämään. Ohjelman liitteenä on EU:n "Koulutus 2010" ohjelman Suomen kansalliset tavoitteet. Näistä kolmesta tavoitteesta yksi liittyy juuri tähän asiaan<sup>224</sup>. Tavoitteeksi

---

<sup>224</sup> *Muut tavoitteet ovat koulutuksen laadun ja tehokkuuden parantaminen ja koulutukseen pääsyn helpottaminen. Näiden kansallisten tavoitteiden asettaminen oli perustunut EU: n opetusministerien vuonna 2001 hyväksymiin Euroopan koulutusjärjestelmien yhteisiin tavoitteisiin. Nämä tavoitteet olivat puolestaan osa EU: n vuoden 2000 Lissabonin strategiaa, jossa asetettiin EU: lle strate-*

on asetettu nimittäin koulutusjärjestelmän lähentäminen ympäröivään maailmaan:

"Koulutuksen ja työelämän vuorovaikutusta pyritään vahvistamaan kaikilla koulutusasteilla".

Ohjelman tarkoittama kasvu- ja työllisyyspolitiikka perustuu ohjelman mukaan monelta osin kannustinjärjestelmän kehittämiseen. Järjestelmän muutoksilla on kuitenkin ohjelman mukaan tavoiteltu vaikutus vain, jos toimintajärjestelmä tukee niitä.<sup>225</sup>

---

*giseksi tavoitteeksi kehittyä maailman kilpailukykyisimmäksi ja elinvoimaisimmaksi tietoon perustuvaksi taloudeksi. Osaamisen ja innovoinnin kehittäminen on keskeinen toimintalinja tämän strategian toteuttamisessa.*

<sup>225</sup> *Ohjelman mukaan hallituksen aloitteesta laaditaan vuoden 2005 loppuun mennessä uusi kokonaisvaltainen elinkeinopoliittinen strategia, joka perustuu Suomi maailmantaloudessa – selvityksen ja muiden tuoreiden kilpailukyyn edellytyksiä luotaavien raporttien johtopäätöksiin. Strategialla pyritään yritysten toimintaympäristön parantamiseen. Sitä toteuttava elinkeinopoliittinen ohjelma rakentuu Lissabonin strategian mikrotaloudellisille uudistuksille. Työelämän lainsäädännössä on vireillä puolestaan yhteistoimintaa työpaikoilla koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus, jonka tavoitteena on sisällyttää nykyistä laajemmin yhteistoiminnan piiriin työpaikan kehittämiseen ja toimintaan sekä työn organisointiin liittyviä kysymyksiä. Asiaa valmistelevalta komitean määräaika päättyy vuoden 2006 alussa. Osaamisen kehittäminen nousee varmaan esille myös näiden kehittämistöiden lopputuloksissa.*

## Liite 7: Aikuiskoulutuksen valtionrahoituksen kokonaistieto-ongelmia

Siitä, miten paljon ja missä muodossa yritysten koulutustoimintaan kohdistuu välittömästi – tai laajemmin tarkasteltuna myös välillisesti<sup>226</sup> - valtion rahoitusta ei ole nimittäin tarkempaa tietoa. TT (nykyinen EK) on omassa jäsenkentässään toisin selvittänyt (Osaamistarveluotain) eräiltä osin tätä kysymystä. Tämän selvityksen mukaan henkilöstön kehittämiseen rahoituksesta vuonna 2003 yhteiskunta – tässä on käytetty tätä käsitettä - kattoi 4.4 prosenttia ja yritykset itse loput. Kun koulutusinvestointeja tämän kentän yrityksillä oli vuonna 2003 noin 400 miljoonaa euroa, yhteiskunnan osuus – valtaosa koostunee valtion tuista – oli 17.6 miljoonaa euroa. Tämä määrä on suurin piirtein juuri se summa, joka on kohdistunut valtion talousarviossa juuri ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten valtionosuuteen. On kuitenkin selvä, että tämä summa ei voi sisältää vielä kaikkia niitä välittömiä tai välillisiä julkisen sektorin tukia, jotka kohdistuvat koulutuksen osalta yrityssectorille (työministeriön työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen rahoituksestaahan jo yksinomaan muodostuu huomattava summa).

Tätä rahoitusta yrityksille kohdistuu ainakin opetusministeriön, työministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön määrärahoista. Työministeriön työvoimapoliittinen aikuiskoulutus kytkeytyy joko suoranaisesti tai välillisesti myös yrityssectorille. Koulutuksen hankkimista varten ovat määrärahat valtion talousarvion momentilla 34.06.51. Vuonna 2005 tätä koulutusta varten arvioitiin käytettävän 204.827 miljoonaa euroa. Rahoituksellisesti tämä määräraha on valtion talousarvion koulutusmäärärahoista ylivoimaisesti suurin sellainen määräraha, joko joka välittömästi tai välillisesti kohdistuu yrityssectorille. Tähän aikuiskoulutukseen kuuluva nk. yhteishankintakoulutus on esimerkki tästä välittömästä kohdentamisesta, koska tämä koulutus toteutetaan työnantajan ja työhallinnon yhteishankintana. Koulutus hankitaan kilpailuttamalla koulutuksen tarjoajia. Kauppa- ja teollisuusministeriöllä ei ole kuitenkaan valtion talousarviossa nimenomaista määrärahaa yritys-koulutuksen tuke-

---

<sup>226</sup> *Välillisenä rahoituksena voidaan pitää esimerkiksi niitä koulutuspalveluja, joita yritykset hankkivat muilta kuin omilta oppilaitoksiltaan niiltä osin kuin nämä oppilaitokset saavat koulutuksen tuottamiseen valtioneutua alentaakseen palveluittensa hintoja.*

mista varten. Pienen ja keskisuuren teollisuuden neuvonta- ja koulutuspalveluihin voidaan kuitenkin käyttää momentin 32.30.47 määrärahaa (valtionavustus kehittämisspalvelutoimintaan ja erälle yhteisöille). Ainakin välillisesti tämä tuen kaltaista tukea voi kohdentua kuitenkin muistakin KTM:n määrärahoista: esimerkiksi yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukemismäärärahasta (mom.32.30.45). Valtion talousarviossa saattaa olla useita muitakin vastaavanlaisia investointi- ja kehittämishankemäärärahoja, joista ainakin välillisesti voi kohdistu varoja yrityskoulutustoimintaa. Mitään tarkempaa tietoa asiasta ei kuitenkaan ole.

### **Euroopan sosiaalirahaston kautta voidaan myös tukea yrityskoulutusta<sup>227</sup>.**

Yksittäinen selkein määräraha yrityskoulutuksen – ja laajemmin tarkasteltuna elinkeinoelämän koulutuksen - tukemiseen on nimenomaan kuitenkin ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusmääräraha. Yritysten koulutustoiminnan erilainen tukirahoitus on yleisesti ottaen kuitenkin vain yksi – ja vielä jopa ilmeisen vähäinen osa – koko aikuiskoulutuksen kokonaisrahoituksesta. Valtion vuoden 2005 talousarvion mukaan on aikuiskoulutuksen kokonaisrahoitus opetusministeriön hallinnonalalla 593.45 miljoonaa euroa. Opetusministeriön vuosien 2006 – 2009 toimintasuunnitelmassa oli päädytty kuitenkin huomattavasti suurempaan summaan eli 780, 7 miljoonaan euroon. Ero johtuu siitä, että tässä laskelmassa oli arvioitu yliopistojen aikuisten perustutkinto-opiskelijoiden ja ammatillisten oppilaitosten aikuisten perustutkinto-opiskelijoiden kustannusvaikutukset yliopistojen ja ammatillisten oppilaitosten kokonaiskustannuksista. Tämä summa oli sitten lisätty ministeriön aikuiskoulutusmäärärahojen kokonaissummaan. Laskentatapaa voidaan pitää kuitenkin varsin keinotekoisena. Mitä vanhempana opis-

---

<sup>227</sup> *Euroopan sosiaalirahaston tavoitteena on muun muassa edistää ja parantaa ammatillista koulutusta ja yleissivistävää koulutusta sekä neuvontaa osana elinikäistä oppimista koskevaa politiikkaa sekä edistää työntekijöiden ammatitaitoa, koulutusta, joustavuutta, innovaatiota ja sopeutuvuutta työn organisointiin tukemalla yrittäjyyttä. Yleisesti henkilöstön kehittäminen ja erityisesti työpaikkakoulutus voivat olla rahoituksellisesti tuettavia yrityskohtaisia kehittämishankkeita. Myös yritysten ja oppilaitosten välinen koulutusyhteistyö voi olla näitä hankkeita.*

kelijat hakeutuvat koulutukseen, sitä suuremmaksi aina aikuiskoulutuksen kokonaisrahoitus muodostuu tämän laskentatavan mukaan. Jos aikuiskoulutuksen kokonaisrahoitusta haluttaisiin tietoisesti nostaa, tämä vanhempana opiskeluun hakeutumistilanne – jolla koulutuksesta samalla vähennetään nuorten osuutta - olisi silloin ihanteellinen. Näinhän ei voida kuitenkaan ajatella. Aikuisena perustutkin-toja suorittaminenhan on osittain – kun nuorempana ei ole päässyt sisälle - merkinä myös koulutusjärjestelmän heikkoudesta. Aikuiskoulutusmäärärahoja oli opetusministeriön talousarviossa yhteensä 21.

Opetusministeriön yhteydessä toimiva aikuiskoulutusneuvosto<sup>228</sup> on lausunnossaan 6.4.2005 ottanut kantaa aikuiskoulutuksen aseman ja roolin vahvistamiseen valtion talousarviossa: aikuiskoulutusneuvoston mielestä erityisesti aikuiskoulutuksen asemaa valtion talousarviossa tulee selkiyttää ja samalla parantaa sen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkymistä ja arviointia<sup>229</sup>. Aikuiskoulutuksen kaikki määrärahat eivät näy nimittäin valtion talousarviossa. Tähän ongelmaan on neuvoston mukaan puuttunut myös Eduskunnan valtiovarainvaliokunta jo vuonna 2002 todetessaan (VaVM 40/2002 vp), että "Aikuiskoulutusmäärärahojen kokonaisuutta on vaikea talousarvioehdotuksesta hahmottaa. Aikuiskoulutusmäärärahoja on lukuisilla momenteilla ja myös perusteluista on usein vaikea selkeästi nähdä, mikä määräraha luetaan nimenomaan aikuiskoulutukseen kuuluvaksi. Valiokunnan mielestä myös aikuiskoulutukseen osoitettavat määrärahat tulisi selkeästi näkyä esimerkiksi yhteenvedosta, johon on otettu eri momenttien aikuiskoulutusmäärärahat". Vuodesta 2004 on valtion talousarvioon opetusministeriön kohdalla ollutkin taulukko ministeriön aikuiskoulutusmäärärahoista.

---

<sup>228</sup> *Valtioneuvoston päätöksen (10.2.2000) mukaan opetusministeriön yhteydessä toimii aikuiskoulutuksen asiantuntijaelimenä aikuiskoulutusneuvosto, jonka tehtävänä on: (1) tehdä aloitteita ja esityksiä viranomaisille ja muille tahoille aikuiskoulutuksen kehittämiseksi; (2) seurata aikuiskoulutuksen kotimaista ja kansainvälistä kehitystä; (3) seurata aikuiskoulutuksen tutkimusta; sekä (4) suorittaa muut opetusministeriön antamat tehtävät. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan nimenomaisia kantoja, jotka koskisivat ammatillisia erikoisoppilaitoksia, neuvosto ei ole tehnyt.*

<sup>229</sup> *Lausunnon antamisen lähtökohtana oli se, että valtiovarainministeriö on käynnistänyt yhdessä opetusministeriön – kuten myös sosiaali- ja terveysministeriön - kanssa opetusministeriön talousarvioesityksen perusteluiden sisällön ja rakenteen kehittämishankkeen.*

Neuvosto katsoo, että aikuiskoulutuksen käsittely talousarviossa edelleen sirpaleista ja sektoroitunutta<sup>230</sup>. Opetusministeriön aikuis-koulutus ja työministeriön työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus esite-tään edelleen erikseen kummankin ministeriön pääluokassa. Ope-tusministeriön kohdallakin tarkastelu on edelleen hyvin pirstaleista ja oppilaitosmuotokohtaiseen ohjaukseen nojautuvaa.

Aikuiskoulutusneuvosto on katsonut, että valtion talousarviossa tulee esittää yhdessä paikassa selvitys kaikesta aikuiskoulutukseen käytettävästä valtion rahoituksesta. Tämä mahdollistaa sen, että hal-litus ja Eduskunta voivat tarkastella aikuiskoulutusta ja siihen val-tion talousarviossa osoitettavaa rahoitusta yhtenä keskeisenä koulu-tus-, ja sivistys-, työvoima-, elinkeino-, kilpailu-, kasvu-, sosiaali- ja aluepolitiikan työväliseenä. Aikuiskoulutukselle ja aikuiskoulutus-järjestelmälle voidaan tällöin myös asettaa edellä mainittujen poli-tiikkojen mukaisia yhteiskunnallisia tavoitteita. Samalla tulee mah-dolliseksi arvioida asetettujen tavoitteiden toteutumista ja aikuis-koulutukseen käytetyn rahoituksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tällöin voisi toteutua myös Parlamentaarisen aikuiskoulutustyö-ryhmän esittämä näkemys, että aikuiskoulutuksen kokonaisresurs-sien kohdentumista arvioidaan vuosittain ja että arvioinnin pohjalta voi tapahtua resurssien uudelleen suuntaamista.

---

<sup>230</sup> *Tähän on keskeisenä syynä tiettenkin jo se, että koko aikuiskoulutusjärjestelmä on rakenteeltaan varsin sirpaleinen ja hajanainen. Esimerkiksi Elinkeinoelä-män keskusliiton taholta on useissa eri yhteyksissä korostettu järjestelmän ko-konaisuudistuksen tarvetta. Viimeksi tämän tyyppisen kannanoton on esittänyt keskusliiton koulutusjohtaja Markku Koponen (Helsingin Sanomat 8.12.2005).*

## Liite 8: Opetushallituksen oppilaitoskohtaisia raporttitietoja vuodelta 2005

KUSTANNUSSOVELLUS 2004 \*\*\* AMMATILISET ERIKOISOPPILAITOKSET \*\*\* LO-  
PULLINEN RAPORTOINTI \*\*\* PVM: 16.09.2005

\*\*\*

\*\*\* RAPORTTI: K03Z6YL \*\*\*

AMMATILLISTEN ERIKOISOPPILAITOSTEN KUSTANNUKSET TOIMINNOITTAIN (EUROA/OPISKELIJA)											
Laitos	Omis- taja	Opiskelijamäärä			Muutos %	Opetus euroa /opisk.	Majoitus euroa /opisk.	Kiin- teistöt euroa /opisk.	Hallinto euroa /opisk.	Yhteensä euroa /opisk.	Muutos % ed. vuoteen
		2004	2003								
01136 ABB Oy	1	75,0	79,0	-5,1	9.609	0	1.815	1.232	12.656	-11,7	
01579 Adultan radio- ja tv- opisto	1	36,0	18,0	100,0	7.128	0	1.665	590	9.383	-56,8	
01130 Aker Fin- nyards Oy koulu- tusk.	1	16,0	11,0	45,5	7.861	0	844	4.372	13.077	-38,7	
01129 Askon ammattioppilai- tos	1	64,0	95,0	-32,6	5.857	0	0	98	5.955	39,4	
01434 AVA- instituutti	1	176,0	195,0	-9,7	884	0	119	193	1.196	-50,0	
10014 Avia Col- lege	1	169,0	142,0	19,0	11.318	21	681	488	12.507	6,5	
01141 Elintarvike- teoll.oppil. MERA	1	16,0	17,0	-5,9	9.008	0	1.406	888	11.301	-8,6	
01132 Ferrea Rautaruukin Te- oll.opp.	1	118,0	128,0	-7,8	15.453	0	1.493	1.547	18.492	39,3	
01575 Finnairin Ilmailuopisto	1	204,0	140,0	45,7	35.877	0	7.242	2.383	45.502	-7,2	
01581 Hgin kaup. liiken- nealan oppil.	3	46,0	43,0	7,0	11.185	0	830	1.117	13.133	5,0	
01428 Jollas- opisto	1	159,0	85,0	87,1	10.310	105	4.038	1.052	15.505	-47,8	
01429 K- instituutti	1	121,0	76,0	59,2	13.665	0	1.026	4.071	18.763	-41,9	
02495 Konec- ranes Nosturi- instituutti	1	25,0	20,0	25,0	2.654	0	1.089	1.353	5.096	-28,3	
01119 Konen Teollisuusoppilai- tos	1	33,0	28,0	17,9	3.087	253	769	1.899	6.008	-41,7	
02409 Kvaerner Masa-Yards t.oppil.	1	12,0	21,0	-42,9	10.822	0	6.209	2.636	19.667	58,0	
01185 Lihateolli- suusopisto	1	10,0	7,4	35,1	8.672	0	1.356	2.625	12.653	-0,5	
01135 M- institute Silva	1	102,0	149,0	-31,5	27.072	0	0	3.647	30.720	35,8	
01202 Oy Nokia Ab te- oll.oppilaitos	1	510,0	493,0	3,4	28.774	0	1.380	6.823	36.977	36,6	
01140 Oy Turun Sanomain	1	8,0	16,0	-50,0	13.988	0	1.206	729	15.923	123,9	

AMMATILLISTEN ERIKOISOPPILAITOSTEN KUSTANNUKSET TOIMINNOITTAIN (EUROA/OPISKELIJA)											
Laitos	Omis-taja	Opiskelijamäärä			Muutos %	Opetus euroa /opisk.	Majoitus euroa /opisk.	Kiin-teistöt euroa /opisk.	Hallinto euroa /opisk.	Yhteensä euroa /opisk.	Muutos % ed. vuoteen
		2004	2003								
amm.oppilait											
01114 POHTO Oy:n teollisuusoppil.	1	6,0	13,0	-53,8	43.750	0	2.833	14.427	61.010	69,6	
01128 Porin teollisuusoppilaitos	1	4,0	5,0	-20,0	7.854	0	3.983	10.880	22.717	14,6	
01154 Rakennus-teol.Koulutus-k. RATEKO	1	258,0	294,0	-12,2	6.850	0	378	1.298	8.527	13,3	
01134 Sanomain ammattioppilaitos	1	44,0	27,0	63,0	6.993	0	3.164	1.080	11.236	-30,4	
01144 Sisun teollisuusoppilaitos	1	16,0	21,0	-23,8	20.579	0	723	2.699	24.001	42,6	
10015 Suomen Ilmailuopisto Oy	1	84,0	91,0	-7,7	56.443	1.074	3.083	3.006	63.607	15,5	
01435 Suomen Spar Oy koulu-tus	1	20,0	18,0	11,1	4.673	2.395	3.005	13.605	23.679	-5,1	
01118 Suomen Triכון amm.kurssikoulu	1	17,0	12,0	41,7	3.301	0	438	0	3.739	-18,7	
01139 Tampellan teollisuusoppilaitos	1	71,0	85,0	-16,5	10.935	0	1.518	1.122	13.575	10,6	
01142 Teollisuuden oppimis-paikka	1	33,0	55,0	-40,0	30.157	0	2.697	5.556	38.410	45,0	
15113 TOP Instituutti Oy	1	233,0	293,0	-20,5	1.678	0	137	453	2.268	50,5	
01203 Toyota ammattioppilaitos	1	21,0	16,0	31,3	14.385	0	4.982	2.004	21.371	-25,7	
01120 UPM-Kymmene Oy Kymin teoll.ol.	1	6,0	25,0	-76,0	35.385	0	16.856	8.294	60.535	224,2	
02528 UPM-Kymmene Oy teol.ol.Lotila	1	237,0	273,0	-13,2	7.665	524	1.112	1.842	11.144	23,1	
02574 Vakuumusalan koulu-tuskeskus	1	135,0	103,0	31,1	4.838	0	481	1.266	6.585	-7,2	
02407 Valmet Automotive Oy:n teoll.o	1	1,0	2,0	-50,0	85.840	0	67.105	39.602	192.547	33,9	
01150 Wärtsilä Vaasan konepa-jakoulu	1	31,0	41,0	-24,4	23.860	0	0	2.170	26.030	-9,3	
<b>Raportti yhteensä</b>		<b>3.117,0</b>	<b>3.137,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>15.442</b>	<b>93</b>	<b>1.642</b>	<b>2.556</b>	<b>19.734</b>	<b>15,0</b>	



KUSTANNUSSOVELLUS 2004 \*\*\* AMMATILLISET ERIKOISOPPILAITOKSET \*\*\* LO-  
PULLINEN RAPORTOINTI \*\*\* PVM: 16.09.2005

\*\*\*

## \*\*\* RAPORTTI: K03Y6YL \*\*\*

TOIMINNOITTAISIA TUNNUSLUKUJA OPPILAITOKSITTAIN										
Laitos	Opiske- lija- määrä	-OPETUS- JA OHJAUS- TUNNIT-			Yhteen- sä	Tunnit /opisk	Ope- tus euroa /tunti	Huoneis- to- pinta- alat	Kiint. m2/ opisk	Kiin- teis. eu- roa/m 2
		Pitkä- kestoi- nen koulu- tus	Lyhyt- kestoi- nen koulu- tus							
01136 ABB Oy	75,0	288	13.691	13.979	186	51,56	600	8	227	
01579 Adultan radio- ja tv-opisto	36,0	1.806	2.299	4.105	114	62,51	750	21	80	
01130 Aker Finny- ards Oy koulutus.	16,0	0	4.402	4.402	275	28,57	130	8	104	
01129 Askon am- mattioppilaitos	64,0	0	12.036	12.036	188	31,14	0	0	.	
01434 AVA- instituutti	176,0	2.912	125	3.037	17	51,23	1.000	6	21	
10014 Avia College	169,0	0	14.300	14.300	85	133,75	1.450	9	79	
01141 Elintarvike- teoll.oppil. MERA	16,0	0	2.306	2.306	144	62,50	212	13	106	
01132 Ferrea Rauta- ruukin Teoll.opp.	118,0	21.038	10.582	31.620	268	57,67	2.008	17	88	
01575 Finnairin Il- mailuopisto	204,0	104	30.831	30.935	152	236,59	10.284	50	144	
01581 Hgin kaup. lii- kennealan oppil.	46,0	5.671	681	6.352	138	81,00	670	15	57	
01428 Jollas-opisto	159,0	6.472	10.560	17.032	107	96,25	5.596	35	115	
01429 K-instituutti	121,0	5.175	7.270	12.445	103	132,87	2.520	21	49	
02495 Konecranes Nosturi-instituutti	25,0	0	2.832	2.832	113	23,43	349	14	78	
01119 Konen Teolli- suusoppilaitos	33,0	2.752	2.824	5.576	169	18,27	376	11	67	
02409 Kvaerner Masa-Yards t.oppil.	12,0	0	1.003	1.003	84	129,48	98	8	760	
01185 Lihateolli- suusopisto	10,0	876	710	1.586	159	54,68	0	0	0	
01135 M-institute Silva	102,0	6.236	12.896	19.132	188	144,33	1.970	19	0	
01202 Oy Nokia Ab teoll.oppilaitos	510,0	0	62.783	62.783	123	233,74	3.644	7	193	
01140 Oy Turun Sa- nomain amm.oppilait	8,0	2.640	338	2.978	372	37,58	134	17	72	
01114 POHTO Oy:n teollisuusoppil.	6,0	0	518	518	86	506,76	8.334	1.389	2	
01128 Porin teolli- suusoppilaitos	4,0	0	770	770	193	40,80	3.915	979	4	
01154 Rakennus- teol.Koulutus. RA- TEKO	258,0	15.791	8.254	24.045	93	73,50	405	2	241	
01134 Sanomain ammattioppilaitos	44,0	40	4.337	4.377	99	70,30	512	12	272	
01144 Sisun teolli- suusoppilaitos	16,0	0	6.343	6.343	396	51,91	140	9	83	
10015 Suomen Il- mailuopisto Oy	84,0	16.975	0	16.975	202	279,30	6.674	79	39	
01435 Suomen Spar	20,0	0	1.688	1.688	84	55,37	216	11	278	

TOIMINNOITTAISIA TUNNUSLUKUJA OPPILAITOKSITTAIN									
		-OPETUS- JA OHJAUS-TUNNIT-							
Laitos	Opiskelijämäärä	Pitkäkestoinen koulutus	Lyhytkestoinen koulutus	Yhteensä	Tunnit /opisk	Opetus euroa /tunti	Huoneisto-pinta-ala	Kiint. m2/opisk	Kiinteis. eu-roa/m <sup>2</sup>
Oy koulutus									
01118 Suomen Tri-koon amm.kurssikoulu	17,0	0	1.742	1.742	102	32,21	145	9	51
01139 Tampellan teollisuusoppilaitos	71,0	7.180	5.296	12.476	176	62,23	1.458	21	74
01142 Teollisuuden oppimispaikka	33,0	0	5.840	5.840	177	170,41	2.600	79	34
15113 TOP Instituutti Oy	233,0	5.455	2.396	7.851	34	49,81	343	1	93
01203 Toyota ammattioppilaitos	21,0	628	1.973	2.601	124	116,14	1.448	69	72
01120 UPM-Kymmene Oy Kymin teoll.ol.	6,0	4.144	720	4.864	811	43,65	1.352	225	75
02528 UPM-Kymmene Oy teoll.ol.Lotila	237,0	22.001	8.111	30.112	127	60,33	5.638	24	47
02574 Vakuutusalan koulutuskeskus	135,0	2.108	501	2.609	19	250,31	511	4	127
02407 Valmet Automotive Oy:n teoll.o	1,0	0	181	181	181	474,25	1.212	1.212	55
01150 Wärtsilä Vaasan konepajakoulu	31,0	1.729	4.188	5.917	191	125,01	0	0	.
<b>RAPORTTI YHTEENSÄ</b>	<b>3.117,0</b>	<b>132.021</b>	<b>245.327</b>	<b>377.348</b>	<b>121</b>	<b>127,56</b>	<b>66.694</b>	<b>21</b>	<b>77</b>

Opiskelijämäärätiedot ovat kokonaisvuositietoja eli kuvaavat opiskelijoiden määrää vuositiedoiksi muutettuna. Opetus euroa/tunti – tieto kuvaa opetuksen kustannuksia tuntia kohden niiden tietojen pohjalta laskettuna, jotka oppilaitos on ilmoittanut opetushallitukselle. Tämän mukaan keskimääräiset kustannukset ovat olleet vuonna 2004 127,56 euroa. Kuten taulukosta näkyy oppilaitosten alimpien ja ylimpien kustannusten välillä on ollut melkoisen suuret erot: 18,27€ - 506,76€. Edellä mainitussa tapauksessa valtionosuus kattaa selvästi opetuksen kustannukset, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa tämä osuus kattaa vain kuutisen prosenttia näistä kustannuksista. Kuten kertomuksessa mainitaan, kustannusten laskemiseen sisältyy kuitenkin melkoisesti myös erilaisia ongelmia, joista syistä oppilaitosten kustannuksia ei voi täysin luotettavasti verrata toisiinsa.

VALTIONOSUUSOVELLUS 2005 \*\*\* ERIKOISOPPILAITOKSET \*\*\* PVM:  
21.04.2005 \*\*\*

\*\*\* [RAPORTTI: V03YK6L05](#) \*\*\*

ERIKOISOPPILAITOSTEN YKSIKKÖHINNAT JA VALTIONOSUUDEN LASKENNALLINEN PERUSTE								
VUODELLE 2005								
Laitos	Omis- taja	Lyhyt- kest. kurssien tunnit	Pitkä- kest. kurssi- en tunnit	Lyhytk. koulut. lask.hinta euroa	Pitkäk. koulut. lask.hinta euroa	Yksi- köiden luku- määrä	Vah- vist. yksik- kö- hinta euroa	Valtion- osuuden laskennalli- nen peruste eu- roa
01136 ABB Oy	Yksityinen	7.000	400	30,92	34,01	7.400	31,09	230.066
01579 Adultan radio- ja tv-opisto	Yksityinen	1.000	1.700	30,92	34,01	2.700	32,87	88.749
01130 Aker Finnyards Oy koulutus.	Yksityinen	1.500	0	30,92	34,01	1.500	30,92	46.380
01129 Askon ammattioppilaitos	Yksityinen	5.500	0	30,92	34,01	5.500	30,92	170.060
01434 AVA-instituutti	Yksityinen	200	2.500	61,84	61,84	2.700	61,84	166.968
10014 Avia College	Yksityinen	6.500	0	92,76	92,76	6.500	92,76	602.940
01132 Ferrea Rautaruukin Teoll.opp.	Yksityinen	4.600	19.000	30,92	34,01	23.600	33,41	788.476
01575 Finnairin Ilmailuopisto	Yksityinen	16.200	400	92,76	92,76	16.600	92,76	1.539.816
01581 Hgin kaup. liikennealan oppil.	Kunta	300	4.000	30,92	34,01	4.300	33,79	145.297
01428 Jollas-opisto	Yksityinen	5.700	5.600	61,84	61,84	11.300	61,84	698.792
01429 K-instituutti	Yksityinen	8.600	4.200	61,84	61,84	12.800	61,84	791.552
02495 Konecranes Nosturi-instituutti	Yksityinen	1.500	0	30,92	34,01	1.500	30,92	46.380
01119 Konen Teollisuusoppilaitos	Yksityinen	1.500	2.200	30,92	34,01	3.700	32,76	121.212
02409 Kvaerner Masa-Yards t.oppil.	Yksityinen	1.000	0	30,92	34,01	1.000	30,92	30.920
01185 Lihateollisuusopisto	Yksityinen	50	1.300	61,84	61,84	1.350	61,84	83.484
01135 M-institute Silva	Yksityinen	6.250	4.200	30,92	34,01	10.450	32,16	336.072
01202 Oy Nokia Ab teoll.oppilaitos	Yksityinen	30.000	0	30,92	34,01	30.000	30,92	927.600
01140 Oy Turun Sanomain amm.oppilait	Yksityinen	150	1.000	30,92	34,01	1.150	33,61	38.652
01114 POHTO Oy:n teollisuusoppil.	Yksityinen	900	0	30,92	34,01	900	30,92	27.828
01154 Rakennusteol.Koulutus. RA-TEKO	Yksityinen	2.000	6.000	30,92	34,01	8.000	33,24	265.920
01134 Sanomain ammattioppilaitos	Yksityinen	3.100	60	30,92	34,01	3.160	30,98	97.897
01144 Sisun teollisuusoppilaitos	Yksityinen	8.500	0	30,92	34,01	8.500	30,92	262.820
10015 Suomen Ilmailuopisto Oy	Yksityinen	0	27.185	216,44	216,44	27.185	216,44	5.883.921
01435 Suomen Spar Oy koulutus	Yksityinen	1.600	1.400	61,84	61,84	3.000	61,84	185.520

ERIKOISOPPILAITOSTEN YKSIKKÖHINNAT JA VALTIONOSUUDEN LASKENNALLINEN PERUSTE								
VUODELLE 2005								
Laitos	Omis-taja	Lyhyt-kest. kurssien tunnit	Pitkä-kest. kurssi-en tunnit	Lyhytk. koulut. lask.hinta euroa	Pitkäk. koulut. lask.hinta euroa	Yksiköiden lukumäärä	Vahvist. yksikkö-hinta euroa	Valtionosuuden laskennallinen peruste euroa
01118 Suomen Tri-koon amm.kurssikoulu	Yksityinen	1.400	0	30,92	34,01	1.400	30,92	43.288
01139 Tampellan teollisuusoppilaitos	Yksityinen	100	6.000	30,92	34,01	6.100	33,96	207.156
01142 Teollisuuden oppimisaika	Yksityinen	4.200	70	30,92	34,01	4.270	30,97	132.242
15113 TOP Instituutti Oy	Yksityinen	1.000	8.400	61,84	61,84	9.400	61,84	581.296
01203 Toyota ammattioppilaitos	Yksityinen	900	0	30,92	34,01	900	30,92	27.828
01120 UPM-Kymmene Oy Kymin teoll.ol.	Yksityinen	600	200	30,92	34,01	800	31,69	25.352
02528 UPM-Kymmene Oy teoll.ol.Lotila	Yksityinen	6.000	15.800	30,92	34,01	21.800	33,16	722.888
02574 Vakuutusalan koulutuskeskus	Yksityinen	250	2.100	61,84	61,84	2.350	61,84	145.324
02407 Valmet Automotive Oy:n teoll.o	Yksityinen	120	0	30,92	34,01	120	30,92	3.710
01150 Wärtsilä Vaasan konepajakoulu	Yksityinen	2.100	0	30,92	34,01	2.100	30,92	64.932
<b>Yhteensä</b>		<b>130.320</b>	<b>113.715</b>			<b>244.035</b>		<b>15.531.338</b>

Taulukosta näkyy se, miten oppilaitokset ovat suunnitelleet koulutuksensa määrät ja niiden jakautumat vuonna 2005 lyhytkestoiseen ja pitkäkestoiseen koulutukseen. Taulukosta näkyvät myös oppilaitoskohtaisesti vahvistetut yksikköhinnat. Alin hinta on 30,92 euroa ja ylin hinta 216,44 euroa (Suomen Ilmailuopisto). Valtaosa (24 kpl) oppilaitoksista kuuluu ryhmään, jossa tämä yksikköhinta on 30 – 34 euroa. Neljä ilmailualan oppilaitosta erottuu omaksi hintaryhmäkseen tässä taulukossa. Kun valtion talousarviossa oppilaitosten käyttökustannuksiin oli osoitettu 17.425 miljoonan euron määräraha, taulukko ei vielä lopullisesti kuvannut tätä määrärahan jakoa vuodelle 2005: osa määrärahasta oli vielä ollut jakamatta ja käyttämättä

## Liite 9: Kustannusten, tulojen ja suoritteiden ilmoittamislomake sekä opetushallituksen oppilaitoksille antamat ao. lomakkeen täyttöohjeet

### AMMATILLISEN ERIKOISOPPILAITOKSEN KUSTANNUKSET, TULOT JA SUORITTEET VUONNA 2004

OPETUSHALLITUS  
Laskentapalvelut  
PL 380  
00531 HELSINKI

Tel/fax  
09-7747 7796

Yhteyshetket	Koulutuksen järjestäjä		Koulutuksen järjestäjän numero	
	Oppilaitos		Oppilaitoksen numero( t)	
	Oppilaitoksen osoite			
	Yhteyshenkilön nimi		Puhelin	
	Tel/fax:	Sähköposti:		
Tietojen väärinnot	Päiväys ja allekirjoitus			

#### Valtionosuuden piiriin kuuluvat kustannukset ja tulot

	Palkkaus- kustannukset K01	Muut kustannukset (sis. alv:n) K02	Tulot Maksut T51	Tulot Muut tulot T59
Opetus 010				
Majoitus 021				
Käintestien ylläpito 061				
Hallinto ja muu osittainen toiminta 060				
<b>Yhteensä 099</b>				

#### Valtionosuuden piiriin kuulumattomat kustannukset ja tulot

Kustannukset yhteensä (sis. alv:n) K1000,00	- joista maksullisen palvelutoiminnan osuus M1,1400	Tulot yhteensä (sis. alv:n) T1000,00	- joista maksullisen palvelutoiminnan osuus T1,6400

#### Suoritteet

Opettajamäärä 2)	Opetus-ohjaustuntien lukumäärä kpl/v			Maksullisen palvelutoiminnan opettajamäärä	Maksullisen palvelutoiminnan opetus-ohjaustuntien lukumäärä kpl/v
	Pitkäkestoinen koulutus	Lyhytkestoinen koulutus	Tunnit yhteensä		
Koulutuksen käintestien huoneistopinta-ala		Omat tilat S061L01	Vuokratut tilat S061L02		

- 1) Koordinaattori olevan oppilaitoksen osaston nimen ja viiteistä numeroa.  
2) Opettajamäärä ilmoitetaan laskennallisena sitenä olevan ohjeen mukaisesti.

## AMMATILLISET ERIKOISOPPILAITOKSET

Ammatillisten erikoisoppilaitosten kustannustiedot ilmoitetaan vuoden 2004 tilinpäätökseen perustuen. Kustannuksiin voidaan sisällyttää myös ns. pienet hankkeet, joiden arvioidut kokonaiskustannukset siltavast valtioneuvoiston asetuksen (VnA 1395/2001) mukaisen perustamishankkeen vähimmäismäärän 320 000 euroa.

Kustannus- ja tulotiedoissa ei tule ilmoittaa kuitenkaan edellä mainittuja hankkeita kustannuksiltaan suurempia perustamishankkeita tai ma-alueiden hankkimisesta tai vuokraamisesta aiheutuneita kustannuksia. Kustannustietoja ei ilmoiteta myöskään lainojen hoitokustannuksia, kottoja, poistoja tai kustannuksia, joihin on myönnetty erikseen lakien perustavien valtion rahoitusta eikä hallintokustannuksia, jotka eivät välttämättä liity rahoitukseen 1 §:n mukaiseen koulutuksen järjestämiseen.

Mikäli ammatillisella erikoisoppilaitoksella on opetusministeriön päätöksellä (no 227/430/2003, 17.11.2003 täydennettyä päätöksellä 227/430/2003, 3.12.2004) myönnettyä oppisopimuskoulutuksen lisäkoulutuspaikkoja, jolloin oppilaitos hoitaa kaikki oppisopimuskoulutukseen liittyvät viranomistehtävät, tulee oppilaitoksen ilmoittaa tältä osin suosite-, kustannus- ja tulotiedot Ammatillisen koulutuksen lomakkeella sen ohjetta noudattaen. Tiedot ilmoitetaan lomakkeella koodilla 802 kohdissa K1 - K10 ja tarvittaessa myös kohdassa M1. Näitä oppisopimuskoulutuksen tietoja ei ilmoiteta ammatillisen erikoisoppilaitoksen lomakkeella.

### Valtionosuuden piiriin kuuluvat kustannukset ja tulot

Valtionosuuden piiriin kuuluvat kustannukset ja tulot kohdassa ilmoitetaan ammatillisen erikoisoppilaitoksen tiedot koko koulustoiminnasta, joka kuuluu ammatillisen erikoisoppilaitoksen tunnusmerkkeisen valtionosuuden piiriin (RahL 635/1998 11 §). Kustannukset ja tulot ilmoitetaan eritellyinä toimintoittain.

### Opetus

Opetustoimintaan ilmoitetaan välttömät rehtorin ja opettajien palkat lakisäänteiseen sosiaalimaksuineen, opettajien henkilöstökoulutuksen ja muut opetustoiminnan välttömät kustannukset, materiaalien ja palveluiden hankintakustannukset sekä koneiden ja kalustojen vuokrat ja muut opetustoiminnan välttömät kustannukset. Henkilöstökustannukset ilmoitetaan nettoina henkilöstökorvauksilla vähennettyinä (esim. sairausvakuutuskorvaukset, tapaturmakorvaukset, työllistämistuki jne.)

### Majoitus

Majoitustoimintaan ilmoitetaan oppilassuuntoloiden henkilökunnan palkat lakisäänteiseen maksuineen. Palkkakustannukset ilmoitetaan nettoina, kuten edellä. Lisäksi majoitustoimintaan ilmoitetaan materiaalien ja palveluiden hankintakustannukset, vuokrat, suuntoloiden ylläpitokustannukset sekä muut majoitukseen liittyvät kustannukset.

**Käinteistöjen ylläpito**

Käinteistö kustannuksiin ilmoitetaan käinteistöhenkilökunnan palkat lakisääteiseen mukaiseen. Palkkakustannukset ilmoitetaan nettoina, kuten edellä. Lisäksi ilmoitetaan materiaalien ja palveluiden hankintakustannukset, vuokrat sekä muut käinteistöjen hoontoon ja ylläpitoon liittyvät kustannukset lukuun ottamatta oppilasaruntoiloiden osuutta.

**Hallinto ja muut sisäinen toiminta**

Tässä kohdassa ilmoitetaan oppilaitoksen sisäisen hallinnon kustannukset sekä muut valtionosuudella rahoitetun koulutuksen kustannukset, joita ei ole ilmoitettu edellä mainituissa toiminnoissa.

**Tulot**

Opetustoiminnan Maksut -kohtaan ilmoitetaan mm. oppilasmaksut. Opetustoiminnan Muut tulot -kohtaan ilmoitetaan muualta saadut tulot. Muuhin toimintoihin kohdittavia tuloja ei tarvitse ilmoittaa. Opetusministeriön maksaamia valtionosuuksia ei ilmoiteta tällä lomakkeella.

**Valtionosuuden piiriin kuulumattomat kustannukset ja tulot**

Valtionosuuden piiriin kuulumattomat kustannukset ja tulot kohdassa ilmoitetaan esimerkiksi koulutuksen suunnittelukustannukset ja opiskelijoille mahdollisesti maksettavat palkat.

Tulot -kohdassa ilmoitetaan vastaavien menoihin kohditut kokonaistulot.

**Maksullisen palvelutoiminnan kustannukset ja tulot**

Maksullisen palvelutoiminnan kustannukset ja tulot ilmoitetaan sekä valtionosuuden piiriin kuulumattomissa kustannuksissa ja tuloissa yleensä että lisäksi erikseen maksullisen palvelutoiminnan osuudessa.

Maksulliseen palvelutoimintaan kuuluu esimerkiksi oppisopimuskoulutuksen tietopoolinen opetus, jota koulutuksen järjestäjä myy toiselle koulutuksen järjestäjälle. Maksullisen palvelutoiminnan kustannuksiin sisällytetään lisäksi muiden lakien perusteella rahoitettavan koulutuksen, kuten työvoumapolittisen aikuiskoulutuksen ja läänien ostaman, avustaman tai hankkiman koulutuksen tai muualle myydyt koulutuksen kustannukset. Myös lääninhallituksen valtionavustuksella rahoitettaman aikuisten koulutustason kohotusohjelman (Noste-ohjelman) tiedot ilmoitetaan maksullisen palvelutoiminnan kohdassa.

**Suocitteet**

Suocitetiedoissa ilmoitetaan ammatillisen erikoisoppilaitoksen opiskelijoiden määrä ja openustarvien määrä koko koulutustoiminnasta, joka kuuluu ammatillinen erikoisoppilaitoksen tuntiperusteisen valtionosuuden piiriin (RahL 635/1998 11 §).

**Opiskelijämäärä**

Keskimääräinen opiskelijämäärä lasketaan siten, että pitkäkestoisen koulutuksen opiskelijämäärä on kevät- ja syyslukukauden keskiarvo. Lyhytkurssien opiskelijämäärä muutetaan vuosio opiskelijämääräksi siten, että kunkin kuussa opiskelijämäärä

3 (3)

kerrotaan kurssituntien määrällä ja jaetaan luvulla 1250. Kurssien tunteina käytetään lähiopetustunteja.

#### Opetus-/ ohjaustuntien lukumääriä

Opetus-/ ohjaustuntien lukumääriä ilmoitetaan erikseen pitkäkestoisien koulutuksen (yli 4kk kestävä) ja lyhytkestoisien koulutuksen (enintään 4kk kestävä) osalta.

Opetus- ja ohjaustunteihin lasketaan ainoastaan koulutuksen ylläpitäjän järjestämät tai ostopalveluna hankkimat tunnit. Tuntimäärään sisällytetään opettajien ja ohjaajien antamat lähi-, etä- ja monimuoto-opetustunnit sekä ohjaustunnit ja työssä oppimisen/työohjauksen ohjaustehtävien käytetyt tunnit. Opetustunteihin lasketaan myös teorian valvontaan käytetty aika, opettajien harjoitustehtävien ja kokeiden korjaamiseen käytetty aika sekä opiskelijoiden ohjaukseen ja palautteen antamiseen opiskelijoidle käytetty aika. Lisäksi opetustunteihin lasketaan opettajien ja ohjaajien näyttötutkinnon vastaanottamis- ja arviointitehtävien käytetty aika.

Opetus- ja ohjaustuntien lukumäärään ei lueta suunnittelu- tai kehittämistehtävien käytettyä aikaa.

#### Maksullinen palveluominnan suoritteet

Opiskelijamääriä lasketaan kuten edellä. Toteutuneet opetustunnit ilmoitetaan kuten edellä.

#### Opetusilat

Ilmoitetaan kanteistojen huoneistopinta-alat (m<sup>2</sup>) niistä koulutuksen järjestäjän omistamista tiloista tai vuokraamista tiloista, joissa järjestetään koulutus toimintaa.



## Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan  
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely  
*tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat*
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta  
*esimerkkinä Jyväskylän yliopisto*
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta  
*erityisesti ilmansuojelun kannalta*
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset  
*tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia*
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta  
*Finnvera Oyj*  
*Suomen Teollisuussijoitus Oy*

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen  
*valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus  
*energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
*lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat  
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen  
*kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityiset
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely  
*erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin  
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustan-  
nusten valtionosuusjärjestelmä

## **Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä**

Ammatillisia erikoisoppilaitoksia, joiden toimintahistoria ulottuu viime vuosisadan alkuun, oli vuoden 2006 alussa toiminnassa 35. Nämä oppilaitokset ovat valtaosin teollisuuden tai kaupan yksittäisten yritysten tai yritysryhmien omia oppilaitoksia, jotka kouluttavat pääasiallisesti omia työntekijöitään yritysten tarpeita varten erityistehtäviin. Koulutus on valtaosin ammatillista lisäkoulutusta.

Vuonna 2005 valtion talousarviossa oli osoitettu 17,425 miljoonaa euroa oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuuksiin. Tämä käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä kohdistuu kuitenkin vain osittain oppilaitosten koko koulutustoimintaan. Oppilaitosten käyttökustannusten valtionosuustoiminnan menoista valtionosuus kattoi vuonna 2004 keskimäärin noin 30 %. Yksittäisten oppilaitosten osalta nämä prosenttiosuudet vaihtelivat kuitenkin huomattavastikin toisistaan.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannusten rahoitusjärjestelmä on tavoitteiden, ohjauksen, seurannan, vaikutusten ja raportoinnin näkökulmasta tarkasteltuna puutteellinen. Järjestelmä, jota voidaan pitää rakenteeltaan hyvin perinteellisenä valtionosuusrahoitusjärjestelmänä, kaipaisi kokonaisuudessaan uudelleen arviointia ja kehittämistä. Suurelta osin puutteiden voidaan katsoa johtuneen jo siitä, että ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat jääneet koulutusjärjestelmän kehittämisessä ja yleensäkin opetushallinnon kehittämistyössä varsin vähäisen huomion kohteeksi.

Vaikka viime aikoina ammatillista aikuiskoulutusta ja yleensä työvoiman osaamista koskevia asioita on alettu erityisesti painottaa, näissäkään yhteyksissä ammatilliset erikoisoppilaitokset eivät ole nousseet erityisemmin esille.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Annankatu 44, PL 1119

00101 HELSINKI

Puhelin (09) 4321

Telekopio (09) 432 5820

Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296