

Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoittaminen¹⁾

1. Taustaa

Suomen elinkeinorakenteen muutos on sodan jälkeen ollut erittäin nopeaa. Rakennemuutosten ohella tänä aikana tapahtui myös huomattavia tuotantoteknologian muutoksia, jotka vaikuttivat työtehtävien sisältöön. Koulutustarjonnalle oli tuolloin tunnusomaista, että nuorille henkilöille suunnatut yleissivistävät ja ammatilliset koulutuspalvelut kasvoivat varsin voimakkaasti.

Rakennemuutokset ja teknologian nopea kehitys pakottivat kuitenkin suuntaamaan ammatillisia koulutuspalveluja myös aikuisväestölle. Vuonna 1966 aloitettiin työllisyyskoulutustoiminta. Maahamme perustettiin varsin lyhyessä ajassa 42 ammatillista kurssikeskusta, jotka antavat ammatillista koulutusta pääasiassa työttömille tai työttömyysuhanalaisille henkilöille.

Jo 1960-luvulla kävi selväksi, ettei elinkeinoelämän ja aikuisväestön koulutustarpeita kyetä tyydyttämään pelkästään ammatillisten kurssikeskuten palveluilla. Vuonna 1971 asetettiin aikuiskoulutuskomitea, jonka tehtävänä oli aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta koskevan suunnitelman laatiminen. Komitean työn perusteella valtioneuvosto teki 1978 päätöksen aikuiskoulutuksen suunnittelu- ja kehittämisperiaatteista. Periaatepäätöksessä todettiin muun muassa seuraava: ”Aikuiskoulutusjärjestelmän kaikkien tehtäväalueiden kehittämistä jatketaan. Ottaen kuitenkin huomioon tehtäväalueiden erilaisen kehitystason sekä käytettävissä olevat voimavarat tulee ensisijaisesti painottaa ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämistä”. Käytännön kehittämis-

suunnittelua varten valtioneuvosto ilmoitti asettavansa opetusministeriön tueksi asian- tuntiorganisaation. Tässä tarkoituksessa valtioneuvosto asetti aikuiskoulutuksen johtoryhmän ja aikuiskoulutuksen neuvottelukunnan.

Ensinmainittu oli suppea, lähinnä virkamiehistä koostuva, ja jälkimmäinen laaja, yhteiskunnan eri intressitahoja edustava elin.

Edellä mainittujen suunnitteluelinten valmistelutyön pohjalta asetettiin useita toimikuntia, joiden mietinnöistä ammatilliseen aikuiskoulutukseen liittyvät lähinnä seuraavat:

- Aikuiskoulutuksen opintososiaalinen toimikunta (KomM 1983:48)
- Aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen toimikunta (KomM 1983:54)
- Ammatillisen lisäkoulutuksen toimikunta (KomM 1983:55)
- Jatkuvan koulutuksen toimikunta (KomM 1983:62)

Aikuiskoulutuksen johtoryhmän saatua työnsä (KomM 1985:36) valmiiksi vuoden 1985 alussa väliaikainen suunnitteluorganisaatio purettiin ja kehittämisvastuu siirtyi kokonaisuudessaan keskushallinnolle. Sen avuksi asetettiin pysyvä aikuiskoulutusneuvosto.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämisessä on selvästi nähtävissä kaksi toisistaan erillään kulkenutta linjaa. Työllisyyskoulutuksen tehtävänä on ollut rakennemuutoksesta ja työttömyydestä aiheutuvien välittömien koulutustarpeiden tyydyttäminen. Työllisyyskoulutusta koskeva lainsäädäntö kuuluu työvoimaministeriön vastuualueelle, joskin tätä koulutusta on kehitetty työvoima- ja opetushallinnon yhteistyönä. Saman aikaisesti on kouluviranomaisten toimesta pyritty kehittämään koko aikuisväestön koulutustarpeita vastaavaa ammatillista aikuiskoulutusjärjestelmää.

Ammatillisen aikuiskoulutusudistuksen toimeenpanon suurimmaksi esteeksi on osoittautunut tarkoitettujen koulutuksen tarjonnan ja aikuisopiskelijain toimeentuloturvan rahoittaminen. Tämän takia tarvitaan näitä asioita

¹⁾ Valtioneuvosto teki 5.3.1987 periaatepäätöksen ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoittamisen suunnitteluperiaatteista. Tämä katsaus on lyhennetty mainitun päätöksen esittelylistan liitteenä olleesta esittelijän, ylijohtaja Leevi Melametsän perustelumistiosta.

koskeva valtioneuvoston periaatepäätös, jolla määritellään nykyistä selkeämmin rahoituslähteet, eri osapuolten vastualueet ja aikuisopiskelijan toimeentuloturvan kehittämistavoitteet.

2. Nykytilanne

2.1. Ammatillinen aikuiskoulutus ja sen eri muodot

Ammatillinen aikuiskoulutus voidaan jakaa peruskoulutukseen ja lisäkoulutukseen. Aikuisten ammatillisella peruskoulutuksella tarkoitetaan sellaista aikaisempaa muodollista ammatillista koulutusta vailla oleville aikuisille tarkoitettua ammattiin valmentavaa koulutusta, joka koostuu yleistiedoista ja -valmiuksista sekä ammattitehtäviin tähtäävistä tiedoista ja taidoista.

Kaikkea aikuisten ammatillisen peruskoulutuksen jälkeistä ammatillista koulutusta voidaan kutsua lisäkoulutukseksi. Se jakaantuu 1) ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään täydennyskoulutukseen, 2) aikaisempaa vaativampiin tehtäviin valmentavaan ja muodollista pätevyyttä lisäävään jatkokoulutukseen ja 3) aikaisemmin ammatillisen koulutuksen saaneiden uusiin tehtäviin tai kokonaan uuteen ammattiin valmentavaan uudelleen koulutukseen.

Tässä päätöksessä on selvyuden vuoksi käytetty rahoituksen osalta käsitteitä ammatillinen peruskoulutus, jatkokoulutus ja täydennyskoulutus. Ammatillinen uudelleen koulutus on sen kestosta riippuen rinnastettu joko ammatilliseen perus- ja jatkokoulutukseen tai täydennyskoulutukseen.

2.2. Ammatillisen aikuiskoulutuksen tarjonta

Opetusviranomaisten valvonnassa olevan ammatillisen aikuiskoulutuksen aloittaneiden määrät vuonna 1984 käyvät ilmi seuraavalla sivulla olevasta taulukosta.

2.3. Koulutustarjonnan rahoitus

Korkeakoulujen täydennyskoulutus tapahtuu maksullisena palvelutoimintana, jossa koulutuksesta aiheutuvat kustannukset peritään koulutukseen osallistuvilta ja heidän taustayhteisöiltään. Vuoden 1986 tulo- ja menoarviossa täydennyskoulutuksen rahoitusjärjestelmää muutettiin niin, että opetusministeriön käyttöön osoitetulla 5,5 milj. markan määrärahalta voitiin alentaa koulutuksesta perittäviä maksuja.

Työllisyyskoulutusta annetaan enimmäkseen kunnallisissa ja yksityisissä ammatillisissa

sa kurssikeskuksissa. Sitä koskevat rahoitussäännökset sisältyvät työllisyyskoulutuksesta annettuun lakiin ja asetukseen (31/76 ja 206/76). Lain mukaan valtio maksaa kokonaan kurssikeskusten ja oppilaitosten ylläpitäjälle tästä koulutuksesta aiheutuvat käyttökustannukset.

Ammattikasvatushallituksen alaista ammatillista aikuiskoulutusta järjestetään **ammatillisissa oppilaitoksissa**, jotka ovat valtion, kuntien, kuntainliittojen tai yksityisten yhteisöjen omistamia. Koulutuksen rahoituksesta vastaavat edellä mainitut tahot. Valtio myöntää ammatillisia oppilaitoksia ylläpitäville kunnille, kuntainliitoille ja yksityisille yhteisöille tähän toimintaan valtionosuutta tai -avustusta.

Ammatillisten oppilaitosten rahoituksesta annetun lain (494/83) mukaan oppilaiden kotikunnat joutuvat osallistumaan kantokysy-luokkansa edellyttämällä osuudella aikuisten ammatillisesta peruskoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin opetusta antavan oppilaitoksen omistussuhteista riippumatta. Ammatillisten oppilaitosten oppilaiden opintososiaalisista eduista annetun lain (498/83) mukaan aikuiskoulutuksena järjestetystä ammatillisesta peruskoulutuksesta voidaan periä oppilasmaksuja.

Lyhytkestoisen täydennyskoulutuksen kustannuksiin oppilaiden kotikuntien ei tarvitse osallistua. Tähän koulutukseen tuleva valtionavustus on ammattikasvatushallituksen voimassa olevan päätöksen mukaan 85 % kunnallisissa ja yksityisissä oppilaitoksissa lukuunottamatta erikoisalojen ammattikouluja ja ammattiopistoja sekä liikealan erikoisoppilaitoksia. Näille valtionavustusta suoritetaan saman prosentin mukaan kuin valtionosuutta varsinaisen koulutuksen käyttökustannuksiin. Valtion oppilaitoksissa järjestettävä lyhytmuotoinen täydennyskoulutus rahoitetaan pääsääntöisesti kokonaan valtion varoilla.

Teollisuuden ammattikouluja, ammattiopistoja ja liikealan erikoisoppilaitoksia, jotka ovat yksityisten yhteisöjen omistamia ja joita kutsutaan ammatillisiksi erikoisoppilaitoksiksi, sekä muuta ammatillista kurssitoimintaa koskevat rahoitussäännökset sisältyvät myös ammatillisten oppilaitosten rahoitusta koskevaan lakiin (494/83). Rahoituslain mukaan erikoisalojen ammattikoulujen ja ammattiopistojen ylläpitäjille myönnetään käyttökustannuksiin valtionavustusta 66 prosenttia ja liikealan erikoisoppilaitosten ylläpitäjille valtioneuvoston vahvistamien perusteiden mukaisesti 30—75 prosenttia. Näiden oppilaitosten käyttökustannuksiin oppilaiden kotikunnilla ei ole velvollisuutta osallistua, vaan oppilaitoksen ylläpitäjä kattaa kustannukset muilla keinoin. Ylläpitäjät voivat saada myös perutamiskustannuksiin valtionavustusta valtion tulo- ja

menoarviossa olevan määrärahan rajoissa.

Ammatillista kurssitoimintaa, jolla tarkoitetaan pääasiassa lyhytkestoista erillisinä kursseina järjestettävää koulutusta, valtio avustaa siten, että kurssiosaston johtajan tai vastaavan palkkausmenoihin myönnetään lakisääteistä valtionosuutta 70 prosenttia. Muihin menoihin valtionavustusta voidaan myöntää valtion tulo- ja menoarvion rajoissa.

Valtionrahoitus vuonna 1984 ammatillisen aikuiskoulutuksen käyttökustannuksiin käy ilmi taulukosta 2.

Täydennyskoulutuksessa ei ole olemassa yhtenäistä mallia valtion rahoitusosuuden määrittelemiseksi. Koulutuksen tarjoajasta (esim. ammatillinen oppilaitos, ammatillinen kurssikeskus, korkeakoulun täydennyskoulutuskeskus) riippuen samaa koulutustarvetta tyydyttävä kurssi voidaan toteuttaa rahoitussellisesti hyvin eri tavalla. Kyseeseen tulee maksullisen palvelutoiminnan periaate, jolloin valtio ei osallistu ollenkaan kustannuksiin, työllisyyskoulutus 100 % valtionrahoituksella taikka muu ammatikurssitoiminta joko 100 %

Taulukko 1. Vuonna 1984 ammatillisen aikuiskoulutuksen aloittaneet koulutusorganisaation ja koulutusmuodon mukaan.

Organisaatio	Ammatillinen peruskoulutus ja uudelleen koulutus	Ammatillinen jatkokoulutus	Ammatillinen täydennyskoulutus
Työllisyyskoulutus ¹⁾	15 000	10 800	4 900
Kesäyliopistot			29 300
Korkeakoulujen täydennyskoulutus		1 000 ²⁾	34 000
Ammatillisten oppilaitosten muu kurssitoiminta		1 000	113 000
Ammatillisten oppilaitosten iltalinjat	850		
Ammatillisten oppilaitosten yksityisoppilaat	1 000		
Pätevöittävä koulutus ammatillisissa oppilaitoksissa		1 000	
Teollisuuden ammattikoulut, ammattiopistot ja liikealan erikoisoppilaitokset ³⁾		2 300	31 000
Ammatillinen kirjeopetus			27 000
Ammatilliset pätevyystutkinnot		3 200	
Oppisopimuskoulutus yli 20-vuotiaille	2 200	1 600	
YHTEENSÄ	19 050	20 900	239 200

1) yli 3 kk kestänyt työllisyyskoulutus on luokiteltu jatkokoulutukseksi (muu kuin perus- ja uudelleen koulutus).

2) arvio täydennyskoulutusohjelmissä opiskelevien määrästä

3) teollisuuden ammattikoulujen ja ammattiopistojen kurssitoiminta on huomioitu kohdassa ammatillisten oppilaitosten muu kurssitoiminta.

Taulukko 2. Aikuisten ammatillisen koulutuksen valtionrahoitus vuonna 1984

	Valtionrahoitus milj. mk
Työllisyyskoulutus ¹⁾	593,3
Muu ammatillisten oppilaitosten kurssitoiminta ²⁾	25,4
Teollisuuden ammattikoulut	19,0
Ammattiopistot	23,8
Liikealan erikoisoppilaitokset	7,6
Ammatillisten oppilaitosten iltalinjat	11,0
Korkeakoulujen täydennyskoulutus	5,5
Kesäyliopistot ³⁾	4,1
Ammatilliset pätevyystutkinnot	1,7
Kirjeopiskelu	5,5
Oppisopimuskoulutus	74,4
Kotitalouden ja kotiteollisuuden neuvontatoiminta	25,8
Yhteensä	797,1

- 1) Ei sisällä työllisyyskoulutuksessa oleville maksettavia tukia.
- 2) Sisältää ao. momenteilta suoritetun valtion rahoituksen. Osa kustannuksista sisältyy oppilaitosten muihin käyttömenoihin, joita ei voida eritellä aikuiskoulutukseen ja muuhun toimintaan.
- 3) Valtionavustus kesäyliopistojen koko toimintaan. Ei sisällä välillistä tukea (esim. yliopiston tilojen maksuton käyttö).

tai pienemmällä valtionrahoitusosuudella. Esimerkiksi muussa ammattikurssitoiminnassa valtionapurprosentti on ollut 85 % lukuunottamatta erikoisalojen ammattikouluja ja ammattiopistoja sekä liikealan erikoisoppilaitoksia.

2.4. Aikuisopiskelijoiden toimeentuloturva

Ammatilliseen aikuiskoulutukseen osallistuvat saavat toimeentulonsa pääasiassa kolmella eri tavalla: 1) julkisen valvonnan alaiseen yli 16 viikkoa (1.7.1987 lukien vähintään kahdeksan viikkoa) kestävään koulutukseen osallistuvat saavat opintotukilain (28/72) mukaista opintotukea; 2) palvelussuhteessa olevat voivat saada koulutusta työnantajan toimesta henkilöstökoulutuksena siihen liittyvine taloudellisine etuineen ja 3) työllisyyskoulutukseen osallistuva saa tätä koulutusta koskevassa laissa säädetyn toimeentuloturvan.

Omaehtoisesti koulutukseen osallistuville aiheutuu kustannuksia, joita nykyinen opintotuki ei korvaa ja jotka ovat esteenä koulutukseen hakeutumiselle. Lisäksi yleinen opintotuki ei ole määrältään riittävä aikuisten taloudellisiin velvoitteisiin nähden.

Opintotukilain (28/72) muuttamisesta annettu laki (95/87) tulee voimaan 1.7.1987. Sen mukaan opintotukeen oikeuttavien opintojen vähimmäiskestoaika lyhenee nykyisestä 16 viikosta kahdeksaan viikkoon. Lisäksi opintotukilakiin otettiin väliaikainen säännös aikuisopintorahan käyttöönottoa koskevan kokeilun

järjestämisestä vuosina 1987—90. Aikuisopintorahana voidaan antaa tietyissä rajoissa ansiotason mukaan määräytyvää ansionmenetykskorvausta muun opintotuen lisäksi.

Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien opintososiaaliset edut on järjestetty ammatillisten oppilaitosten oppilaiden opintososiaalisista eduista annetulla lailla (498/83). Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät erikoisalojen ammattikoulut, ammattioppilaskoulut, ammattiopistot ja liikealan erikoisoppilaitokset. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös ammatillista peruskoulutusta antavien oppilaitosten kurssitoiminta. Lain takaamat etuudet tulevat voimaan asteittain vuoteen 1988 mennessä. Sen mukaan

- opetus ammatillisessa oppilaitoksessa on oppilaalle maksutonta;
- ammatillisessa oppilaitoksessa on järjestettävä oppilaalle jokaisena työpäivänä riittävä maksuton kouluterä;
- ammatillinen oppilaitos voi valtioneuvoston vahvistamien perusteiden mukaisesti järjestää oppilaalle maksuttoman kouluun- kuljetuksen tai suorittaa koulumatkasta aiheutuvat kustannukset; sekä
- asuminen ammattikasvatushallituksen hyväksymässä oppilasasuntoalassa on oppilaalle maksutonta.

Heinäkuussa 1985 annetun lainmuutoksen (626/85) mukaan ammatillisissa oppilaitoksissa aikuiskoulutuksena järjestetyssä ammatillisessa peruskoulutuksessa voidaan periä oppilasmaksuja. Saman lain mukaan myöskään muita edellä mainittuja etuisuuksia ei ole aikuiskoulutuksena järjestetyssä ammatillisessa peruskoulutuksessa ellei asetuksella toisin säädetä. Voimassa olevan asetuksen mukaan vuoden 1986 alussa käynnissä olleeseen aikuisten ammatilliseen peruskoulutukseen osallistuvat saavat edelleen samat opintososiaaliset edut kuin varsinaiseen ammatilliseen koulutukseen osallistuvat. Tämä koskee kuitenkin vain niitä oppilaitoksia, joissa tarkoitetut edut oli ennen vuotta 1986 luettu valtionapuun oikeuttaviksi. Aikuisopiskelijain kotikunnat osallistuvat myös opintososiaalisista eduista aiheutuviin kustannuksiin.

Työllisyyskoulutukseen osallistuvan oppilaan kurssi aikaisen toimeentulon turvaamiseksi ammatillinen kurssikeskus myöntää koulutustukea. Perheellinen oppilas voi lisäksi saada erityistukea.

Koulutustuki koostuu perusosasta, lisätuesta ja lapsikorotuksista. Tukea maksetaan oppilaan koulutuksessa läsnäolopäiviltä. Koulutustuki on veronalaista tuloa. Oppilaan koulutusaikaiset tulot vaikuttavat koulutustuen maksamiseen.

Perusosan suuruus on 75 markkaa päivältä.

Lisätukea myönnetään perusosan lisäksi oppilaalle, joka on työttömyysturvalain mukaan oikeutettu ansioon suhteutettuun päivärahaan. Lisätukea myönnetään oppilaalle, joka on työtön tai välittömän työttömyysuhan alainen.

Työllisyyskoulutuksessa opetus ja ruokailu ovat oppilaalle ilmaisia. Lisäksi kurssiainainen oppilasmajoitus kurssinjärjestäjän omistamassa tai vuokraamassa asuntolassa on ilmainen. Päivittäiset matkat asunnon ja kurssipaikan välillä ovat myös maksuttomat.

Työllisyyskoulutuslain (31/76) mukaan työllisyyskurssin oppilaisiksi voivat työvoimaviranomaiset osoittaa sellaisia koulutukseen ja koulutettavaan ammattiin halukkaita ja soveltuvia henkilöitä,

- 1) jotka ovat työttömiä tai työttömyysuhan alaisia tai
- 2) joiden ammattitaidon ylläpitämiseksi tai lisäämiseksi täydennys- tai jatkokoulutus on tarpeen taikka
- 3) jotka tarvitsevat koulutusta siirtyäkseen ammatteihin, joilla ammattitaitoisesta työvoimasta on huomattavaa puutetta.

Kurssille osoitettavan tulee olla 20 vuotta täyttänyt, jollei asetuksella toisin säädetä.

Vuoden 1987 valtion tulo- ja menoarvion mukaan työvoimaviranomaiset voivat käyttää enintään 500 oppilaspaikkaa työllisyyskoulutuksen lisäksi työttömien työnhakijoiden kouluttamiseen työllisyyskoulutusta vastaavin eduin muussakin ammatillisessa koulutuksessa.

3. Ongelmat ja niiden ratkaisumahdollisuudet

3.1. Ongelmat

Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitusongelmat voidaan aikaisemmin esitetyn perusteella kiteyttää kolmeen asiakokonaisuuteen.

Ensinnäkin voidaan todeta, että valtionrahoituksen osuus ammatillisten kurssikeskusten ja ammatillisissa oppilaitoksissa järjestetävän ammatillisen aikuiskoulutuksen menoista on varsin suuri. Se on itseasiassa suurempi kuin valtionosuus ammatillisten oppilaitosten ensisijaisesti nuorille tarkoitettussa ammatillisessa peruskoulutuksessa. Rakennemuutoksesta, tuotantoteknologian kehityksestä, tuotteiden laatuvaatimusten kohoamisesta sekä siitä, että osa lyhenevästä työajasta ilmeisesti korvataan enenevässä määrin lisäkoulutuksella, aiheutuu tulevaisuudessa niin monimuotoista ja määrältään laajaa ammatillisen aikuiskoulutuksen kysyntää, ettei sitä pystytä tyydyttämään nykyellä, keskitettyyn valtion rahoitukseen perustuvalla järjestelmällä. Voimakkaasti valtionrahoitukseen perustuva ai-

kuiskoulutuksen tarjonta edellyttää maararahojen lisäksi käytön tarkkaa valvontaa ja siten kaavoitusta ja jäykistää järjestelmän toimivuutta ja lisää hallintobyrokratiaa.

Lisäksi on olemassa vaara, että yritysten henkilöstökoulutuksesta yhä suurempi osa siirtyy valtion rahoitettavaksi. Tämä kehitys osaltaan saattaa estää tuotantotoimintaa välittömästi tukevan yrityskohtaisen henkilöstökoulutuksen joustavaa kehittymistä. Esimerkiksi teollisuuden koulutusvaliokunnan julkaiseman selvityksen, ”Teollisuuden koulutus 1984”, mukaan teollisuuden oman koulutuksen oppilaspäivien määrät henkilöä kohti vuodesta 1979 vuoteen 1984 eivät ole kasvaneet juuri lainkaan, kun kyseessä on ilman valtion avustusta järjestetty koulutus. Sitä vastoin sellainen koulutus, jota valtio tukee, on selvästi lisääntynyt.

Toisen ongelman muodostaa se, että valtionrahoitus hoidetaan nykyisin valtion tulo- ja menoarviossa pelkäästään opetusministeriön pääluokkaan otettavilla määrärahoilla. Siitä seuraa, että esimerkiksi tulo- ja menoarvion valmistelussa työllisyyskoulutuksen määrärahat kilpailevat ministeriölle asetettujen menokehysten takia muun koulutuksen määrärahojen kanssa. Työllisyyskoulutukseen varattavien määrärahojen tarpeellinenkin lisäys kasvattaa opetusministeriön menokehyyksiä ja monessa tapauksessa vähentää muun koulutuksen kehittämistä.

Keskitetystä valtion rahoituksesta aiheutuva ongelma ilmenee toisessa muodossa oppilaitostasolla. Esimerkiksi ammatillisten kurssikeskusten ja valtion ammatillisten oppilaitosten kurssiosastojen tarjoamat koulutuspalvelut ovat maksuttomia. Näin ollen niillä ei ole koulutustarjonnan rahoittamiseksi tarvetta reagoida nopeasti ja tehokkaasti koulutuksen kysynnän määrässä, rakenteessa tai sisällössä tapahtuviin muutoksiin. Ilmaispalvelut käyvät kaupaksi, vaikka ne eivät vastaisikaan täysin koulutusta kysyvien tarpeita. Epäkohta korostuu vielä siitä, että tarkoitetut koulutusorganisaatiot — kuten organisaatiot yleensä — pyrkivät säilyttämään kaikissa tilanteissa entisen volyyminsa ja turvaamaan työntekijöidensä työllisyyden. Esimerkiksi ammatillisten oppilaitosten kurssitoiminta saattaa muuttua enemmän oppilaitoksen opettajien tuntikertymävajausten kuin elinkeinoelämän tarpeiden mukaan. Myös ammatillisten kurssikeskusten toiminnassa on havaittavissa, että työllisyyskoulutuksen volyymin pienentyessä ne pyrkivät säilyttämään kapasiteettinsa laajentamalla toimintaansa muuhun kurssitoimintaan. Tarkoitettua epäkohtaa ei pystytä lieventämään paljoakaan työläällä kurssien aloittamislupamenettelyllä, koska alustavat toimintasuunnitelmat laaditaan joka tapauksessa asianomai-

sisä laitoksissa.

Kolmanneksi voidaan todeta, että aikuisopiskelijain toimeentuloturva on yleensä heikko ja sidoksissa siihen koulutusmuotoon, johon he osallistuvat. Esimerkiksi työttömän tai työttömyysuhan alaisen henkilön koulutusvaihtoehdot rajoittuvat pääosin työllisyyskoulutukseen, koska toimeentuloturva on sidottu vain tähän koulutusmuotoon. Työllisyyskoulutus ei kuitenkaan kata koko koulutusjärjestelmän tarjontaa. Se ei yleensä tarjoa mahdollisuuksia myöskään työntekijäastetta korkeampaan ammatilliseen peruskoulutukseen.

Kun aikuiskoulutukseen osallistuva opiskelija ei saa riittävästi koulutustukea, saattaa siitä olla seurauksena, että työllisyyskoulutukseen kohdistuu kysyntää sellaisissakin tapauksissa, joissa sama koulutus voitaisiin hankkia muualta kohtuullisen opintotuen turvin valtiolle koitavin pienemmin kokonaiskustannuksin.

3.2. Ongelmien ratkaisumahdollisuudet

Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmää ei ole systemaattisesti suunniteltu, vaan aikuisille tarkoitettua koulutusta on rahoitettu pääasiassa samalla tavalla kuin nuorisoasteen ammatillisten oppilaitosten varsinasta toimintaa. Tästä syystä ammatillisen aikuiskoulutuksen tarjonnan rahoitusjärjestelmät ja opiskelijoiden toimeentuloturva ovat kiinteästi sidoksissa koulutusta tarjoaviin laitoksiin.

Nuorille henkilöille välittömästi yleissivistävän koulutuksen jälkeen tarjottu ammatillinen koulutus on miltei poikkeuksetta omaehtoista koulutusta. Sen avulla yhteiskunta antaa koko sille ikäluokan osalle, joka ei siirry korkeakouluhin, mahdollisuuden osallistua pitkäkestoiseen ja sisällöltään standardisoituun ammatilliseen peruskoulutukseen, joka jakaantuu eri koulutusaloille ja -asteille työelämän etukäteen arvioitujen vaatimusten mukaisesti. Koska nuorison ammatintoiveet poikkeavat pitemmällä aikavälillä ennakoituista työelämän tarpeista ja koska tällä koulutuksella annetaan uusille työntekijöille ammatilliset perusvalmiudet pitkälle tulevaisuuteen, sen sisältöä ja määrällisiä suhteita ei voida ohjata välittömällä koulutuskysynnällä.

Ammatillinen aikuiskoulutus eroaa nuorisoasteen ammatillisesta koulutuksesta monella tavalla. Se on välittömässä yhteydessä työelämään. Sen pitää pystyä reagoimaan varsin nopeasti työelämässä tapahtuviin pieniinkin muutoksiin. Potentiaalisia koulutettavia ovat kaikki työvoimaan kuuluvat ja osa työvoiman ulkopuolella olevista. Koulutustarpeet ovat yksilöllisiä tai yrityskohtaisia. Näin ollen aikuisten ammatillisen koulutuksen tarjonnan luomisessa ei voida käyttää pelkästään ammatil-

listen oppilaitosten pitkäkestoiseen koulutukseen soveltuvia sääteily- ja rahoitusjärjestelyjä.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämisen työelämän ja työssä olevien ihmisten tarpeita vastaavaksi edellyttää, että tämän koulutusmuodon rahoitus ja opiskelijain toimeentuloturva uudistetaan. Uudistusperiaatteet voidaan kiteyttää edellä esitettyjen ongelmien mukaan kolmeen asiakohtaan.

Lisää rahoituslähteitä

Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitus pitäisi uudistaa siten, että aikuiskoulutusjärjestelmä pystyisi nopeasti ja tehokkaasti vastaamaan työelämän ennalta arvaamattomiin määrällisiin, laadullisiin ja alueellisiin tarpeisiin. Kun potentiaalisten koulutettavien määrä on erittäin suuri, tämä ei ole käytännössä mahdollista keskitetyllä valtion rahoituksella. Näin ollen kaikkien niiden osapuolten, joiden tarpeita ammatillinen aikuiskoulutus palvelee, tulisi osallistua sen rahoittamiseen. Valtionrahoitusosuus pitäisi porrastaa tämän periaatteen mukaisesti niin, että se olisi suurin omaehtoisesti opiskelevien ammatillisessa peruskoulutuksessa ja työllisyyskoulutuksessa. Yksityisellä sektorilla työnantajien tarpeita palvelevaan henkilöstökoulutukseen valtion rahoitusta ei pitäisi ilman erityistä syytä käyttää lainkaan.

Tarjonta kysynnän mukaan

Ammatillisen aikuiskoulutuksen kysynnän määrän ja rakenteen muutokset ovat niin nopeita ja alueellisesti niin erilaisia, ettei tulevia koulutustarpeita pystytä riittävän tarkasti ennakoimaan. Tästä syystä ammatillinen aikuiskoulutus tulisi rahoittaa pääsääntöisesti koulutusta tarjoavien laitosten maksullisena palvelutoimintana.

Omaehtoisesti opiskelevien koulutukseen tuleva valtion rahoitus olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista säilyttää edelleenkin opetusministeriön pääluokassa. Tällöin ammatillista aikuiskoulutusta yksilöllisistä tavoitteista lähtien kysyvät voisivat osallistua siihen kohtuullisin kustannuksin.

Kun aikuiskoulutusta tarjoavat laitokset joutuisivat hankkimaan itse osan toimintansa rahoituksesta myymällä palvelujaan, pakottaisi se niitä kehittämään palvelustensa laatua ja pitämään oppilaskohtaiset kustannukset kurissa. Toisaalta se antaisi näille laitoksille sellaisia kehittymismahdollisuuksia, joita kiinteä budjettirahoitus ei pysty koskaan tarjoamaan. Lisäksi kysyntää myötäilevällä tarjonnalla voitaisiin yksinkertaistaa koulutuksen valvontaa ja hallintoa. Maksullisena palvelutoimintana toteuttavan koulutuksen aloittamiseen tarvittaisiin periaatteessa vain koulutusta ostavien ja myyvien osapuolten välinen sopimus. Aikuis-

ten ammatillisessa peruskoulutuksessa, johon osallistuvat ovat miltei poikkeuksetta omaehtoisesti opiskelevia, koulutusmääriä pitäisi kuitenkin säädellä ala- ja aluekohtaisesti.

Toimeentuloturva elämäntilanteen eikä koulutusorganisaation mukaan

Aikuisopiskelijan toimeentuloturvan tulisi määräytyä ensisijaisesti hänen elämäntilanteensa perusteella. Tässä suhteessa aikuisopiskelijat voidaan jakaa kolmeen ryhmään: 1) omaehtoisesti koulutukseen osallistuvat, 2) henkilöstökoulutukseen työnantajan määrääminä osallistuvat ja 3) työllisyyskoulutukseen osallistuvat.

Työttömän tai työttömyysuhanalaisen henkilön pitäisi saada työllisyyskoulutuksen edut myös muussa kuin työllisyyskoulutuksessa. Työsuhteeseen liittyvään ja työntekijälle pakolliseen koulutukseen työntekijäin pitäisi voida osallistua työehtosopimuksen mukaisin palkkaeduin. Omaehtoisesti aikuiskoulutukseen osallistuvan toimeentuloturva tulisi järjestää aikuisopiskelijan tarpeita vastaavalla opintotuellea.

4. Periaatepäätöksen lähtökohdat

Kaikki työvoimaan kuuluvat ja osa sen ulkopuolella olevista tarvitsevat ammatillista aikuiskoulutusta. Koulutettavien suuren määrän takia aikuisväestön ammatillista koulutusta ei voida pitkällä aikavälillä hoitaa samoilla rahoitusjärjestelyillä kuin nuorten ikäluokkien kouluttamista. Monissa maissa onkin luotu tätä tarkoitusta varten koulutusrahasto.

Koulutusrahaston aikaansaaminen on tuottanut maassamme erityisiä vaikeuksia. Näin ollen ammatillisen aikuiskoulutuksen tehostamisessa on lähdeittävä nykytilanteesta liikkeelle kohdentamalla käytettävissä olevat voimavarat siten, että ne nykyistä paremmin edistävät ammatillisen aikuiskoulutuksen määrällistä ja laadullista kehitystä.

Ammatilliseen aikuiskoulutukseen osallistuvat ovat erilaisissa elämäntilanteissa. Osa hakeutuu omaehtoisesti koulutukseen, osa osallistuu siihen työnantajan määräämänä ja osa osallistuu työttömänä tai työttömyysuhanalaisena. Näiden kohderyhmien koulutuksen tarjonnan ja toimeentulon rahoitus on järjestettävä eri tavoilla.

Valtio osallistuu ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitukseen varsin suurella osuudella. Tästä on koulutukseen käytettävissä olevien varojen riittämättömyyden takia muodostunut käytännössä este koulutuksen tarjonnan kasvulle. Opiskelijan kotikunnan, työnantajan ja

opiskelijan oma rahoitusvastuu koulutuksen tarjonnasta on yleisesti ottaen vähäistä ja vaihtelee koulutusmuodosta ja ja oppilaitoksen ylläpitäjästä riippuen. Periaatepäätöksellä selkiytetään eri osapuolten rahoitusvastuun määrää ja kohdealuetta.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen tehokkuutta ja joustavuutta voidaan parantaa vähentämällä varsinkin yritysten henkilöstökoulutuksen riippuvuutta valtion rahoituksesta ja siirtämällä näin säästyviä valtion varoja aikuisten opintotuen kehittämiseen. Tämä on tarpeen myös siitä syystä, että yritysten henkilöstökoulutus pääsisi kehittymään entistä vapaammin elinkeinoelämän tarpeita seuraten. Toisaalta aikuisten opintotukijärjestelmän kehittäminen on välttämätön edellytys ammatillisen aikuiskoulutuksen kysynnän kasvulle ja monipuolistumiselle. Valtion rahoitusvastuu olisikin tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista keskittää omaehtoisesti koulutukseen osallistuvien toimeentuloturvan kehittämiseen sekä työllisyyskoulutuksen rahoittamiseen. Lisäksi valtio kantaisi päävastuun omaehtoisesti koulutukseen osallistuvien koulutustarjonnan rahoittamisesta.

Opiskelijain kotikuntien vastuu voitaisiin rajoittaa omaehtoisesti koulutukseen hakeutuvien perus-, jatko- ja uudelleen koulutuksen tarjonnan ja opintososiaalisten etuuksien rahoittamiseen yhdessä valtion ja opiskelijain itsensä kanssa.

Aikuisopiskelijoiden tulisi pääsääntöisesti osallistua itse kaiken omaehtoisen koulutuksen tarjonnan rahoitukseen kohtuulliseksi katsottavin kustannuksin. Opiskelijain oma kustannusosuus jossain määrin laajentaa ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitus pohjaa. Tätä tärkeämpänä on kuitenkin pidettävä sitä, että aikuisväestön asenne koulutustarjontaan ja opetukseen muuttuu entistä kriittisemmäksi. Varsinkin lyhytkestoisessa täydennyskoulutuksessa se on käytännöllisesti katsoen ainoa tapa, jolla voidaan ylläpitää koulutuksen tarkoituksenmukaista tarjontaa ja opetuksen tasoa.

Henkilöstökoulutus jäisi tässä vaiheessa työnantajan vastuulle. Valtio osallistuisi kuitenkin pienyritysten henkilöstökoulutuksen rahoitukseen silloin, kun tällaista koulutusta järjestettäisiin julkisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa. Lisäksi valtio rahoittaisi edelleen ammatillisia erikoisoppilaitoksia.

Valtionrahoitus pitäisi hajauttaa valtion tulo- ja menoarviossa eri ministeriöiden pääluokkiin siten, että työllisyyskoulutuksessa ja osittain myös julkisten yhteisöjen henkilöstökoulutuksessa kysyntä pääsisi vaikuttamaan nykyistä voimakkaammin ja välittömämmin koulutuksen tarjontaan.

Ammatillinen aikuiskoulutus on varsin mo-

nimuotoista ja kestoaltaan eri pituista. Sen laadun, määrän ja kustannusten säätely pelkätään etukäteen tehtävillä suunnitelmilla tuottaa käytännössä ylivoimaisia vaikeuksia. Tätä ongelmaa voidaan kuitenkin lievittää luomalla koulutusta antavien laitosten välille kilpailutilanne. Näin ollen oppilaitoksille mahdollisesti tuleva valtion rahoitus pitäisi mitoittaa siten, että se määräytyisi samaan koulutukseen ylläpitäjistä tai oppilaitosmuodosta riippumatta yhtenäisin perustein.

Tehtävällä valtioneuvoston periaatepäätöksellä ei voida pitemmällä aikavälillä ratkaista ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitusongelmia. Tavoitteena onkin pidettävä vain sellaisen sysäyksen aikaansaamista, joka panisi liikkeelle ammatillisen aikuiskoulutuksen kysynnän ja tarjonnan välisen vuorovaikutuksen ja siitä aiheutuvan kehityksen. Pitemmällä aikavälillä tavoitteena on pidettävä koulutusrahaston aikaansaamista.