



VALTION VUODEN 2011 TALOUSARVIOSSA AMMATILLISEN KOULUTUKSEN LÄPÄISYN TEHOSTAMISOHJELMAAN TARKOITETTUIJEN MÄÄRÄRAHOJEN KÄYTÖN PERUSTEET

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tänään päättänyt vuoden 2011 valtion talousarvion momentin 29.20.30.7 mukaisten ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelmaan myönnettävien valtionavustusten käytön perusteista opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välisen tulossopimuksen 2009 - 2011 (dnro 11/020/2010) nojalla seuraavaa:

Taustaa ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelmalle

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama nuorten koulutuksesta työelämään siirtymisen nopeuttamista pohtinut työryhmä esitti muistiossaan (2010:11) laajaa toimenpidekokonaisuutta ammatillisen koulutuksen opintojen nopeuttamiseksi ja läpäisyn tehostamiseksi. Hallitus päätti kesän 2010 budjettiriihessä nelivuotisen ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelman käynnistämisestä. Ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelmaan on kaikkiaan suunniteltu kohdennettavaksi 16 milj. euroa ajoittuen vuosille 2011–2014. Vuoden 2011 talousarviossa tarkoitukseen on varattu neljän miljoonan euron määräraha.

Ammatillisen koulutuksen keskeyttämisen ja läpäisyn kehitys 2000-luvulla

Ammatillisen koulutuksen keskeyttäminen on vähentynyt tasaisesti 2000-luvulla, mutta väheneminen on ollut viime vuosina melko hidasta. Ammatillisen peruskoulutuksen keskeyttämisaste oli opetushallinnon alaisessa koulutuksessa 9,9 % lukuvuonna 2007–2008, kun se esimerkiksi viisi vuotta aiemmin oli 11,4 %. Kokonaan opiskelunsa keskeyttäneiden osuus on vuosittain noin prosenttiyksikön verran pienempi, koska osa ammatillisen koulutuksen keskeyttäneistä siirtyy opiskelemaan lukio- tai muuhun koulutukseen. Keskeyttäneiden absoluuttinen määrä ei ole enää viime vuosien aikana merkittävästi pienentynyt, vaan keskeyttämisasteen lasku on pääasiassa aiheutunut ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärän kasvusta. Ammatillisen koulutuksen keskeyttäneitä oli vuonna 2008 noin 12 000 ja esimerkiksi vuonna 2004 noin 12 400. Opiskelijamäärään suhteutettuna yleisintä keskeyttäminen on ollut luonnontieteiden alalla sekä luonnonvara- ja ympäristöalalla.

Ammatillisen koulutuksen tavoiteajassa läpäisseiden osuus ei 2000-luvulla ole kasvanut toivotulla tavalla, vaikka keskeyttämisaste on johdonmukaisesti pienentynyt. Vuoden 2000 uusista opiskelijoista 56,7 % suoritti ammatillisen perustutkinnon tavoiteajassa tai nopeammin. Tämän jälkeen prosenttiosuus on vaihdellut 56,6 % ja 58,3 % välillä. Viimeisin tilasto on vuoden 2005 uusista opiskelijoista, joista tutkinnon läpäisi tavoiteajassa tai nopeammin 58,1 %. Neljässä vuodessa tutkinnon suorittaneiden osuus on ollut 2000-luvulla noin 66 % ja viidessä vuodessa noin 70 %. Ammatillisessa koulutuksessa läpäisy on ollut parasta humanistisella ja kasvatusalalla sekä sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalla. Heikointa läpäisy on ollut luonnontieteiden alalla.

Näyttää siltä, että 2000-luvun alkupuoliskon positiivinen kehitys keskeyttämisen vähenemisessä ja läpäisyn tehostumisessa on alkanut vuosikymmenen loppupuolella heiketä. Osaltaan tähän ovat olleet vaikuttamassa merkittävät opiskelijamäärälisäykset, erityisopiskelijoiden määrän kasvu ja opiskelijakunnan heterogeenistuminen. Tämän vuoksi nyt käynnistettävällä toimenpideohjelmalla halutaan osaltaan varmistaa, että kehitys saadaan lähivuosina jatkumaan myönteisenä.

Ammatillisen koulutuksen tutkintojen uudistuminen ja yksilölliset opintopolut

Työ- ja elinkeinoelämän osaamisvaatimusten muutokset aiheuttavat muutoksia tutkintoihin ja tutkintojen perusteisiin. Ammatilliset perustutkinnot ja tutkintojen perusteet on uudistettu vuosina 2008 – 2010. Työelämän osaamisvaatimuksissa tapahtuviin muutoksiin vastaamiseksi ammatillisten perustutkintojen joustavuutta on lisätty tutkinnon perusteiden uudistamisen yhteydessä mm. monipuolistamalla mahdollisuuksia valita tutkintoihin osia muista ammatillisista tutkinnoista (perus-, -ammatti- tai erikoisammattitutkinto) tai ammattikorkeakoulututkinnoista. Tavoitteena on, että joustavuus mahdollistaa opiskelijalle yksilöllisten opintopolkujen laatimisen ja koulutuksen järjestäjälle mahdollisuuden vastata alueellisen ja paikallisen työelämän tarpeisiin. Yksilöllisesti tarkoituksenmukaisten koulutuspolkujen tarjoaminen samalla kun opiskelijakunta on entistä heterogeenisempää, asettaa lisähaasteita toiminnan tehostamiselle. Keskeistä on myös se, miten koulutuksen järjestäjät kykenevät tunnistamaan, tunnustamaan ja hyväksilukemaan aiemmin hankittua osaamista ja järjestämään koulutuspalvelunsa siten, että opiskeluaikat tosiasiallisesti lyhenevät.

Lähivuosien opiskelijamäärävähennysten vaikutukset koulutustarjontaan

Hallitusohjelmaan ja valtioneuvoston kehyspäätöksiin perustuen ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamääriä on lisätty vuosina 2008–2011 yhteensä lähes 11 700 opiskelijalla. Merkittävä osa näistä lisäyksistä on ollut määräaikaista. Rahoituksen perusteena olevien opiskelijamäärien vähennykset koulutuksen järjestämislupiin tulevat ajoittumaan vuosille 2013–2016 vähennysten ollessa keskimäärin noin 1 500 opiskelijaa vuodessa. Jotta järjestämislupien opiskelijamäärien pieneneminen ei vaarantaisi alueen väestökehityksen ja työvoimatarpeen edellyttämää koulutustarjontaa eikä vaikeuttaisi nuorten pääsyä ammatilliseen koulutukseen, täytyy koulutusprosesseja kyetä oleellisesti tehostamaan, keskeyttämistä vähentämään ja läpäisyä nopeuttamaan.

Julkisen talouden tila ja lähivuosien näkymät

Julkisen talouden tasapaino on talouskriisin myötä heikentynyt jyrkästi johtuen verotulojen alenemisesta, suhdanneluonteisten menojen kasvusta ja valtiontalouden elvytystoimista. Valtiovarainministeriö on arvioinut, että julkisen talouden kestävyysongelman mittavuuden vuoksi sen korjaaminen edellyttää koko vuosikymmenen kestävästä sopeuttamisohjelmaa, jossa tarvitaan eri ratkaisukeinojen yhdistämistä. Julkisen talouden tila asettaa omat reunaehdonsa myös ammatillisen koulutuksen palveluiden tuottamiselle tulevina vuosina. Alueellisesti riittävän koulutustarjonnan turvaaminen käytettävissä olevien resurssien vähetessä edellyttää koulutuksen järjestäjiltä koulutuspalvelujen tehokkuuden ja tuottavuuden lisäämistä.

Ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelmalle asetetut valtakunnalliset tavoitteet

Opetus- ja kulttuuriministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2012–2015 on asetettu tavoitteeksi, että vuonna 2011 aloittavista uusista opiskelijoista 65 % suorittaa tutkinnon sen laajuutta vastaavassa ajassa tai nopeammin. Neljäsässä vuodessa tutkinnon suorittaneiden osuus olisi tällöin 76 % ja viidessä vuodessa lähes 80 % aloittaneista. Ammatillisen koulutuksen keskeyttäneiden osuutta pyritään laskemaan 7 prosenttiin vuonna 2014 (kokonaan opintonsa keskeyttäneiden osuus olisi tällöin 6 %).

Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että koulutuksen vuosittain keskeyttäneiden absoluuttisen määrän tulisi vähetä arviolta noin 3 500 opiskelijalla vuoteen 2014 mennessä. Tutkinnon tavoiteajassa tai nopeammin läpäisseiden määrän tulisi vastaavasti kasvaa (kun uusien opiskelijoiden määrässä tapahtuvien muutosten vaikutus on poistettu) noin 3 000 opiskelijalla vuoteen 2014 mennessä.

Koulutuksen läpäisyn tehostamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää nykyisten keskeyttämistä vähentävien ja läpäisyä edistävien käytänteiden vakiinnuttamista ja levittämistä koko ammatillisen koulutuksen kenttään sekä lisäksi uusien toimenpiteiden käynnistämistä. Koko maan kattavan ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelman tavoitteena on kytkeä jo kehitetyt ja uudet toimintamallit ehyeksi kokonaisuudeksi. Lisäksi tavoitteena on kehittää seurantaa, siten, että toimenpiteiden tuloksellisuutta voidaan arvioida systemaattisesti ja luotettavasti.

Läpäisyn tehostamisohjelman keskeiset kohderyhmät sekä teema- ja toimenpidekokonaisuudet

Opiskelijat, jotka ohjelmalla pyritään tavoittamaan

Tehostamisohjelman keskeinen tavoite on tavoittaa ne opiskelijat, joiden keskeyttämiskaltius on todennettavissa tavanomaista suuremmaksi ja jotka sen vuoksi ovat vaarassa syrjäytyä koulutusjärjestelmästä ja koko yhteiskunnasta (liittyy esimerkiksi henkilökohtaisiin opiskelun ulkopuolisista tekijöistä aiheutuviin ongelmiin, heikon aikaisemman koulumenestyksen ja/tai ammatillisiin opintoihin

riittämättömän lähtötason aiheuttamiin ongelmiin tai muusta syystä johtuviin riittämättömiin opiskeluvalmiuksiin tai motivaation puutteeseen). Nämä opiskelijat tarvitsevat heti opintojen alusta lähtien usein enemmän lähiopetusta, ohjausta ja/tai muuta tukea opiskelulle sekä mahdollisesti muita kuin suoraan opiskeluun liittyviä tukipalveluja elämänhallintansa tueksi.

Ohjelmalla pyritään niin ikään löytämään keinoja niiden opiskelijoiden tukemiseen, jotka eivät ole keskeyttäneet, mutta joiden opinnot ovat pitkittyneet tai pitkittymässä. Osa tavoiteajan ylityksistä on perusteltua esim. opiskelijan lähtötasosta tai elämäntilanteesta johtuen, mutta tällöinkin tehokkailla toimintamalleilla voidaan vaikuttaa siihen, että opinnot eivät kohtuuttomasti pitkittyisi.

Kolmantena keskeisenä tavoitteena on kehittää käytäntöjä niiden opiskelijoiden opintojen loppuun suorittamiseen, jotka ovat jättämässä tai jo jättäneet tutkinnon suorittamisen kesken työelämään siirtymisen takia. Nämä tilanteet liittyvät monesti esimerkiksi opiskelijan taloudelliseen tilanteeseen tai työelämän vetovoimaan. Työelämään siirtyvien opiskelijoiden tukeminen nousee lähivuosina aikaisempaa tärkeämmäksi myös siitä syystä, että tutkintojen uudistumisen myötä tutkinnon osien suorittamisen ja työssäolon vuorottelu tulee yleistymään. Uudistuneet tutkinnot edellyttävät uudenlaisia toimintamalleja työn ja opiskelun tehokkaammaksi yhdistämiseksi jo nuorille tarkoitettussa koulutuksessa. On tärkeää, että yksilöllisten koulutuspolkujen toteuttaminen ei johda keskeyttämisen lisääntymiseen eikä läpäisyn heikkenemiseen.

Läpäisyn tehostamisohjelman teema- ja toimenpidekokonaisuudet

Tarkoituksena on kohdentaa vuoden 2011 talousarviossa tarkoitukseen varattu valtionavustus pääosin seuraaviin teema- ja toimenpidekokonaisuuksiin painotuviin hankkeisiin:

1. opinto-ohjauksen ja opiskelijahuollon ennakoivien ja nykyistä yksilöllisempien toimintamallien kehittäminen (tehostamaan ammatilliseen koulutukseen hakeutumisvaihetta, koko opiskeluaikaa ja työelämään/jatko-opintoihin siirtymistä, ml. henkilökohtaisen työllistymis- tai jatko-opintosuunnitelman laatiminen)
2. pedagogisten ratkaisujen kehittäminen ja opetusjärjestelyjen joustavoittaminen yksilöllisten opintopolkujen ja työn ohella opiskelun mahdollistamiseksi ja tukemiseksi
3. koko tutkinnon suorittamista tukevien pedagogisten ratkaisujen, ohjauskäytänteiden ja toimintamallien kehittäminen silloin kun opiskelija suorittaa tutkintoa osissa
4. aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamisen, tunnustamisen ja hyväksilukemisen toimintamallien kehittäminen opintoaikojen lyhentämiseksi
5. asuntolatoiminnan kehittäminen ja opiskelijoiden vapaa-ajantoiminnan tukeminen erityisesti silloin kun nuori on muuttanut kotoa uudelle paikkakunnalle opiskelun takia sekä kodin ja koulun yhteistyön kehittäminen alaikäisten opiskelijoiden kohdalla.

Koulutuksen järjestäjä voi hakea avustusta myös useampaan kokonaisuuteen kohdistuvaan hankkeeseen tai myös muihin kuin tässä esitettyihin teemoihin ja toimenpiteisiin liittyen.

Valtionavustusta tullaan kohdentamaan erityisesti laajoihin, verkostoyhteistyönä toteutettaviin hankkeisiin.

Valtionavustusten käyttötarkoitus ja -aika

Koulutuksen järjestäjille voidaan myöntää hakemuksesta valtionavustusta läpääisyn parantamiseen tähtäävien uusien toimintamallien ja toimenpidekokonaisuuksien kehittämiseen, käyttöönottoon ja levittämiseen sekä tarvittavien tukihenkilöiden palkkauskuluihin ja muihin ohjelman toimeenpanon edellyttämiin tehtäviin. Lähtökohtana on, että jo kehitettyjen ja käytäntöön vakiintuneiden toimien rinnalle ei muodosteta päällekkäisiä toimintamalleja, vaan uudet käytänteet yhteen sovitetaan jo olemassa oleviin toimiviin käytänteisiin. Lisäksi määrärahaa voidaan käyttää toimenpiteiden tuloksellisuuden seurannasta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Määrärahaa voidaan käyttää myös keskeyttämistä ja läpääisyä koskevien valtakunnallisten tilastaselvitysten laatimiseen sekä perustilastotutannon kehittämiseen tähtääviin hankkeisiin.

Koulutuksen järjestäjiltä edellytetään valtionavustuksella luotujen uusien mallien ja toimintakäytäntöjen viemistä oppilaitosten perustoimintoihin ja levittämistä muiden koulutuksen järjestäjien käyttöön. Ohjelman toimenpidekokonaisuuksista tulee järjestää valtakunnallisia tiedon levittämisseminaareja. Suunnitelma uusien mallien ja toimintakäytäntöjen viemisestä koulutuksen järjestäjien perustoimintoihin ja levittämisestä muiden järjestäjien käyttöön tulee sisällyttää avustushakemukseen ja sen tulee olla todennettavissa myös hankkeen toteutuksen aikana.

Tilastotietojen, selvitysten ja koulutuksen järjestäjien käytännön kokemusten perusteella tiedetään, että pääosa ammatillisen koulutuksen keskeyttämisistä tapahtuu koulutuksen alkuvaiheessa ensimmäisen puolen vuoden tai vuoden aikana. Erityisesti keskeyttämisistä ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista kohdentaa ensimmäisen vuoden opiskelijoihin, painottuen opiskelun alkuvaiheeseen.

Vuoden 2011 talousarvion määrärahalla toteutettavien käytännön toimien tulee painottua lukuvuoden 2011–2012 opiskelijoihin. Määräraha tulee käyttää vuoden 2012 loppuun mennessä.

Läpääisyn tehostamisohjelman toteutus, seuranta ja raportointi

Opetus- ja kulttuuriministeriö irrottaa vuoden 2011 määrärahan kokonaisuudessaan Opetushallituksen jaettavaksi näiden perusteiden mukaisesti. Opetushallitus asettaa avustukset haettaviksi maaliskuussa ja tekee avustuspäätökset siten, että ohjelman toimenpiteet voidaan käynnistää syyslukukauden 2011 alussa.

Ammatillisen koulutuksen läpääisyn tehostamisohjelman tueksi opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa seurantaryhmän, joka koostuu keskeisten sidosryhmien edus-

tajista. Seurantaryhmän tehtävänä on seurata ja arvioida hankkeen etenemistä ja varmistaa sen kytkeytyminen työelämän ja yhteiskunnan tarpeisiin.

Koulutuksen järjestäjät raportoivat Opetushallitukselle valtionavustuksen käytöstä, kehitetyistä toimintamalleista ja niiden toteutumisesta käytännössä sekä keskeisistä tuloksista. Opetushallitus raportoi ohjelman toimeenpanosta, edistymisestä ja tavoitteiden toteutumisesta opetus- ja kulttuuriministeriölle myöhemmin yhteisesti sovittavalla tavalla.

Ylijohtaja



Sakari Karjalainen

Opetusneuvos



Elise Virnes

TIEDOKSI

- opetusministeri Henna Virkkunen
- erityisavustaja Laura Rissanen