

1. SELVITYSTEHTÄVÄN TAVOITTEET JA AINEISTO

Tampereen seudun ammattiopisto Tredun syntyminen liittyy pitkään kehityslinjaan, jossa ammatillisen koulutuksen palvelutarjontaa on pyritty toiminnallisista ja taloudellisista syistä kokoamaan harvempien järjestäjien vastuulle. Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti vuonna 2006 ammattiopistostrategiaksi nimitetyn prosessin, jossa oppilaitosten fuusioiden syntymistä on kannustettu myös taloudellisesti.

Tampereen seudun ammattiopisto Tredu syntyi vuonna 2013 Tampereen kaupungin ylläpitämän Tampereen ammattiopiston ja Pirkanmaan koulutuskonserni -kuntayhtymän yhdistyessä Tampereen kaupungin ottaessa vastuukuntana¹ koulutuksen järjestäjän tehtävän 12 kunnan sopimuspohjaisessa maakunnallisessa yhteistyössä. Molemmat fuusion osapuolet olivat syntyneet aiemmin fuusioiden tuloksena. Tredun fuusion voi katsoa tulleen muodollisesti loppuun suoritetuksi 31.12.2017 mennessä. Silloin kuntien välisen sopimuksen mukainen PARAS-hankkeen tuoma henkilöstön irtisanomissuoja päättyi. Samaan määräaikaan mennessä Tampereen kaupunki sitoutui säilyttämään olemassa olevat ammatillisen koulutuksen toimipisteet. Lyhyellä aikavälillä tapahtuneet jatkuvat fuusiot ovat tehneet yhteisen organisaatiokulttuurin rakentamisen Tredussa poikkeuksellisen vaikeaksi.

Järjestäjäverkon kokoamista Pirkanmaalla on tapahtunut myös SASKY koulutuskuntayhtymään, jolla on nykyisin koulutusta 7 Pirkanmaan kunnassa Tampere mukaan lukien sekä kahdessa Satakunnan kunnassa. Pienempiä fuusioita edustaa Ahlmanin ammatti- ja aikuisopiston ja Oriveden Opiston yhdistyminen.

Valtiovalta on uudessa ammatillisen koulutuksen reformia koskevassa lainsäädännössä säilyttänyt ylläpitäjäneutraaliteettiperiaatteen. Lain mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjänä voi olla kunta, kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö (osakeyhtiö, yhdistys) tai säätiö. Lakiesityksen perusteissa on kuitenkin tuotu esille osakeyhtiömallin etuja, ja säädöksistä on poistettu taloudellisia esteitä osakeyhtiömalliin liittyen mm. yhdenmukaistamalla ostojen arvonlisäverokompensaatio euro eurosta -periaatteella toimivaksi vuodesta 2020 alkaen.

Vastuukuntamalli maakunnallisen ammatillisen koulutuksen järjestäjänä on poikkeus oppilaitoskentässä. Sen valintaan Pirkanmaalla lienee osaltaan vaikuttanut se, että samaan aikaan Jyrki Kataisen hallituksen toimesta kaavailtiin myös soteuudistuksen toteuttamismalliksi vastuukuntapohjaista ratkaisua. Ainoa Tredua vastaava tilanne on Kainuussa, jossa Kuusamoon saakka ulottuva ja Kainuun maakunnan kattava Kainuun ammattiopisto ja Kajaanin lukio muodostavat Kajaanin kaupungin liikelaitoksen.

Kysymys Tredun hallintamallista on ollut koko Tredun toiminta-ajan pohdittavana ja useiden selvitysten kohteena. Selvityksiin liittyvissä ehdotuksissa pääsuositus on ollut pitäytyä vastuukuntamallissa, kunnes ammatillisen koulutuksen reformi ja maakuntauudistus on toteutettu. Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa maakunnille mahdollisesti annettavat tehtävät ovat sotea lukuunottamatta auki. Ei liene todennäköistä, että ammatillisen koulutuksen siirtoa maakunnille tultaisiin harkitsemaan.

Ammatillisen koulutuksen reformin toteuduttua vuoden 2018 alusta lukien Tampereen kaupungin elinvoiman ja kilpailukyvyn palvelualue katsoi tarpeelliseksi toimintaympäristön muuttuessa laatia

¹ Kuntalaissa sekä Tredua koskevassa sopimuksessa yhteisestä toimielimestä ammatillisen koulutuksen viranomaistehävien hoitamisessa käytetään termiä *vastuukunta*. Tredun perustamista koskevassa Juha Karvosen selvityksessä vuodelta 2011 käytetään termiä *isäntäkunta*.

selvityksen tämän hetken tarkoituksenmukaisimmasta hallintotavasta. Selvityksen tavoitteena on tuottaa näkymä päätöksenteon tueksi eri hallintamallivaihtoehtoista sekä eri vaihtoehtojen hyvistä ja huonoista puolista. Vastaavaa selvitystyötä tehdään myös Etelä-Karjalassa ja Kanta-Hämeessä.

Selvitystehtävä annettiin FT, dosentti Pentti Rauhalalle, joka on vuosina 2017 – 2018 osallistunut asiantuntijana yhdessä dosentti Paula Kirjavaisen ja dosentti Jorma Niemelän kanssa Tredun kehittämishankkeisiin, missä yhteydessä on käsitelty myös Tredun omistajaohjausta.

Selvityksessä tuli hyödyntää aiempia Tredun hallintamallia koskevia selvityksiä sekä tehdä 15-20 sidosryhmiä ja muuta asiantuntemusta edustavan henkilön puhelinhaastattelua. Haastatellut 23 henkilöä ilmenevät liitteestä 1.

Selvityksen ohjausta varten pormestari Lauri Lyly asetti ohjausryhmän, johon kuuluivat johtaja Teppo Rantanen (pj.), johtaja Peer Haataja, Tampereen kauppakamari, strategiajohtaja Reija Linna-
maa, talousjohtaja Jukka Männikkö, henkilöstöjohtaja Niina Pietikäinen, kehittämispäällikkö Sanni Pöntinen (siht.), pääluottamusmies Jyrki Rantala, kaupunginjohtaja Jarkko Sorvanto, Ylöjärven kaupunki, sekä apulaispormestari Jaakko Stenhäll. Haatajaa ja Sorvantoa lukuunottamatta muut ohjausryhmän jäsenet edustivat Tampereen kaupunkia. Ohjausryhmä kokoontui 22.1.2020 sekä 11.2.2020.

2. NYKYISEN HALLINTAMALLIN PERUSTEET JA AIEMMAT ARVIOT SEN TOIMIVUUDESTA

Juha Karvonen laati vuonna 2010 – 2011 Tampereen kaupunkiseudun seutuhallituksen toimeksianosta selvityksen Tampereen kaupunkiseudun toisen asteen koulutuksen ylläpitäjäverkon kokoamisesta. Vaihtoehtoina tarkasteltiin kuntayhtymämallia, isäntäkuntamallia, osakeyhtiömallia sekä peruskuntiin pohjautuvaa toiminnallista verkostomallia. Näitä arvioitiin opiskelijan aseman, henkilöstön aseman, kuntien päätöksenteon ja talouden näkökulmasta. Tampereen kaupungissa oli tilaaja-tuottaja -malli ollut käytössä neljä vuotta. (Karvonen 2011.)

Karvosen selvitystyön kuluessa ilmeni, että maakunnallinen toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon kokoaminen ei ollut realistinen vaihtoehto, vaan kokoamisen tuli tapahtua Tampereen kaupunkiseudulla. Ohjausryhmä valitsi tarkasteltaviksi organisaatiomalleiksi isäntäkunta- ja osakeyhtiömallin. Isäntäkuntamallin etuina nähtiin omistajaohjauksen ja päätöksenteon säilyminen peruskunnilla. Se rikkoi vähiten olemassa olevia rakenteita. Etuna pidettiin myös sitä, että Tampereen lukio-koulutus tulisi automaattisesti osaksi samaa organisaatiota sekä opiskelijoiden valintamahdollisuuksien lisääntymistä. Haittana nähtiin vain, että päätöksenteko ei ole yhtä dynaamista kuin osakeyhtiömallissa.

Samoihin aikoihin Suomeen syntyi neljä monialaista maakunnallista osakeyhtiöpohjaista koulutuksen järjestäjää (Axell Oy, Etelä-Savon Koulutus Oy, Hyria Oy ja Länsirannikon Koulutus Oy.) Osakeyhtiömallin etuina Karvosen selvityksessä nähtiin päätöksenteon nopeus, kehittämistoiminnan ja investointien tiiviimpi kytkentä, henkilökunnan motivointi tehdä hyvää tulosta sekä että itsenäisenä yksikkönä on helpompi seurata omaa taloutta ja resurssien tehokasta käyttöä. Haittoina olivat erillisyyks kunnan muusta toiminnasta ja päätöksenteosta sekä että kuntien omistajaohjaus on heikompaa.

Hallintamallin näyttävät siten ratkaisseen enemmän valtaan ja toisaalta lukiokoulutusyhteyteen liittyvät syyt kuin ammatillisen koulutuksen tuloksellisuuteen ja toimivuuteen liittyvät syyt. Huomiota kiinnittää myös, ettei kuntayhtymämallia otettu tarkasteltavaksi vaihtoehdoksi.

Pormestari Anna-Kaisa Iksen 30.10.2013 asettama aikuiskoulutuksen työryhmä totesi raportissaan 2015, että koulutuksen järjestäjän ja koulun on kyettävä toimimaan vuodesta 2017 eli ammatillisen koulutuksen reformin toteuduttua aikaisempaa enemmän yritysmäisesti. Tavoitteena tulisi työryhmän mukaan olla, että löydetään koulutuksen järjestäjä rakenteet niin, että päätöksentekokyky, joustavuus ja muuntokyky lisääntyvät tutkintojen ja niiden osien tuottamisessa ja myytävässä räättälöidyssä koulutuksessa. Edelleen työryhmä, katsoi, että koulutuksen järjestäjämuodoissa on oleellista, että ylläpitäjä on itsenäinen ja käyttää mahdolliset rahoituksen ylijäämät, hanketulot sekä myyntitulot koulujen ja oppimisympäristöjen kehittämiseen. (Ilomäki 2015, 35 – 36.)

Iksen työryhmän esittämät kriteerit ovat kohtuullisesti toteutuneet vastuukuntamallissa. Myöhemmässä kone- ja metallitekniikan koulutusta koskevassa selvityksessä toistuvat samat kriteerit, joita pidettiin tärkeinä aikuiskoulutuksen työryhmässä.

Tampereen kaupunginvaltuusto päätti vuonna 2015 selvittää toisen asteen koulutuksen kehittämistarpeet ja toimintamallin ja teetti vuonna tehtävän tueksi FCG:llä selvityksen Tredun ylläpitävävaihtoehdoista. Vertailussa olivat isäntäkuntamalli, kaupungin liikelaitos ja osakeyhtiö. FCG:n selvityksessä johtopäätöksenä oli, että isäntäkuntamallissa ei ollut sellaisia merkittäviä puutteita, jotka voitaisiin ratkaista toisella hallintomallilla. Toiminnan kehittäminen isäntäkuntamallin pohjalta oli raportin mukaan tehokkain vaihtoehto, mikäli Tampereen johtamisrakenteeseen tehdään merkittäviä muutoksia erityisesti talousvastuita selkiyttäen. Toimintaympäristön epävarmuuden sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhteiskehittämisen vuoksi selvitys ei suositellut toiminnan hallinnollista hajauttamista eikä koko toiminnan osakeyhtiöittämistä. (FCG 2016.)

FCG:n raportin pohjalta Markku Lahtisen johtama ohjausryhmä päätyi suositukseen jatkaa isäntäkuntamallilla, kunnes ammatillisen koulutuksen lainsäädäntömuutokset on tehty. Lahtisen työryhmä suositteli kuitenkin erillisen yhtiön perustamista markkinaehtoisena koulutuksen toteuttamista varten. Yhtiö monipuolistaisi Tredun palvelutarjontaa, mahdollistaisi henkilöstön työtehtävien ja osaamisen kehittymisen, mahdollistaisi paremman resurssien käyttöasteen, tekisi Tredusta houkuttelevan työpaikan, varmistaisi työelämysuhteita ja mahdollistaisi kansainvälisen tarjonnan.

Markkinakoulutusyhtiötä varten laadittiin liiketoimintasuunnitelma, jonka mukaan toiminta olisi kannattavaa neljän vuoden kuluessa. Yhtiön perustamistoimiin ei ole toistaiseksi ryhdytty. Perusteena tähän on ollut Tampereen kaupungin omistajapoliittinen linjaus, jonka mukaan kaupunki ei perusta yhtiötä kilpailuille markkinoille.

Kehittyvä Tredu ja ammatillisen koulutuksen reformi – selvityksessä tarkasteltiin osakeyhtiötä mahdollisena ylläpitävävaihtoehtona, joka vastaisi vastuukuntamallia paremmin ammatillisen koulutuksen reformin vaatimuksiin. Osakeyhtiö ylläpitomuotona mahdollistaisi myös markkinaehtoisena koulutuksen ilman erillistä yhtiötä, jota erillisenä organisaationa ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Hyvin kilpailuille markkinoille pääsy voisi olla vaikeaa ja sisältäisi tappioriskin. (Niemelä ym. 2017.)

Tuoreessa Tredun kilpailukyky suunnitelmassa 2018-2020 todetaan, että toimintaympäristön muutos ja rahoituksen merkittävä väheneminen vaativat henkilöstöltä valmiutta toimia yrittäjämäisesti,

kehittää palvelujen ja toimintojen asiakaslähtöisyyttä, sujuvuutta ja tehokkuutta, kykyä toimia verkossa sekä ottaa käyttöön uudistuvia digitaalisia palveluita ja ympäristöjä. (Tredun kilpailukyky-suunnitelma 14.2.2018.)

3. MITEN AMMATILLISEN KOULUTUKSEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ ON MUUTTUNUT

Ammatillisen koulutuksen reformi

Ammatillisen koulutuksen reformi on muuttanut merkittävästi perinteistä toisen asteen ammatillisen koulutuksen toimintaympäristöä. Voi sanoa, että reformi on muuttanut perinteiset ammatilliset oppilaitokset toiminnallisesti entistä enemmän aikuiskoulutuskeskuksen tyyppiseksi entistä monipuolisemman palvelun tuottajiksi.

Nuorten ja aikuisten koulutuksella ei ole enää erillistä lainsäädäntöä. Pelkästään tutkintoihin keskittymisen rinnalle ovat tulleet tutkintojen osien suoritukset, jotka ovat myös rahoituksen perusteena, sekä lisääntyvät ammatti- ja erikoisammattitutkinnot ja muut aikuiskoulutuspalvelut. Osaamisperusteisuus on koulutuksen sisältöä ja toteutusta ohjaava periaate. Yhteishaun rinnalle on tullut jatkuva haku, jonka osuus uusista opiskelijoista kasvaa koko ajan.

Oppiminen tapahtuu entistä enemmän työpaikoilla, ja oppisopimuskoulutus on nivelletty kiinteäksi osaksi muuta koulutusta.

Koulutuksen rahoitus perustuu voimassa olevan lain mukaan vuoteen 2022 mennessä 50 %:n asti kasvavaan suorite- ja suoritusperusteisuuden entisen opiskelijamäärään pohjautuvaan rahoituksen laskiessa asteittain 50 %:iin koko rahoituksesta. Kun ennen oli rahoituksen kannalta tärkeää, että opiskelijamäärän kahtena vuotuisen laskentapäivänä oli läsnä mahdollisimman paljon opiskelijoita, nyt rahoitukseen vaikuttavat jälkikäteen koko lukuvuoden tutkinnot, tutkintojen osasuoritukset, työllistyminen, opiskelijapalautte sekä vuodesta 2022 alkaen myös muodollinen työelämäpalautte.

Opetusministeri on kuitenkin tammikuussa 2020 asettanut tavoitteeksi, että vuosio opiskelijamäärään pohjautuva rahoitus jäädytetään 70 %:iin koko rahoituksesta, jolloin suorite- ja vaikuttavuusperusteinen rahoitus jää 30 %:iin koko rahoituksesta. Muutoksella pyritään parantamaan rahoituksen ennakoitavuutta, ottamaan huomioon oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteet sekä turvaamaan aikuisväestön koulutusmahdollisuudet. (Opetus- ja kulttuuriministeriön ministeriön tiedote 24.1.2020.)

Rahoitusperusteiden muutos edellyttää rahoituslain muuttamista. Muutossuunnitelma on herättänyt kritiikkiä ammatillisen koulutuksen järjestäjien keskuudessa. Koulutuksen järjestäjät ovat valmistautuneet siihen, että ne olisivat kilpailukykyisiä uudessa vahvasti suorite- ja suoriteperusteisessa rahoituksessa. Muutos merkitsisi poikkeamista rahoituksen kehityssuunnassa, johon on varauduttu. Myös Tredun on menestynyt kaupunkijärjestäjien keskiarvoa paremmin vuoden 2018 tietoihin pohjautuvassa vuoden 2020 rahoituksessa, jossa 30 % rahoituksesta tulee suorite- ja vaikuttavuusrahoituksesta.

Ammatillisen koulutuksen reformi on muuttanut suhteellisen vakaan ja lähinnä vain vaihtelevasta koulutuksen kysynnästä ja julkisen rahoituksen muutoksista riippuvan toiminnan entistä epävakammaksi. Kilpailukyky riippuu siitä, miten koulutus onnistuu tyydyttämään niin opiskelijoiden kuin työelämänkin tarpeet suhteessa kilpaileviin koulutuksen järjestäjiin. Oma hyväkään suoritus ei

riitä, jos kilpailijat menestyvät paremmin. Jos opetusministerin ajama rahoitusuudistus toteutuu, rahoitus muistuttaa vakaudessaan suunniteltua enemmän peruskoulun ja lukion opiskelijamääriin pohjautuvaa rahoitusta.

Toimintaympäristön muutos vaatii yrittäjämäistä toimintatapaa. Se ei välttämättä ole sidoksissa koulutuksen ylläpitomuotoon.

Ammatillisen koulutuksen rahoitustaso

Koko 2010 -luvun ammatillisen koulutuksen rahoitus on alentunut julkisen sektorin säästötoimien johdosta. Rahoituksen aleneminen on ollut ennakoitua suurempaa eikä se tule palaamaan entiselle tasolle, vaan jäänee reaalisesti pysyvästi noin viidenneksen pienemmäksi kuin 2010-luvun alussa. Toisaalta hyvällä suoritusasolla koulutuksen järjestäjä pystyy kasvattamaan osuuttaan valtakunnallisesta rahoituksesta.

Tredun perustamisvuonna 2013 ollut talouden ylijäämä noin 8 miljoonaa euroa on kasvanut vuoteen 2016 saakka, mutta alentunut voimakkaasti valtionrahoitusten leikkausten vuoksi vuosina 2017-2019. Vuoden 2020 tilanteessa talouden kumulatiivisen ylijäämän arvioidaan olevan 4,5 miljoonaa. Näin ollen epävakamman valtionrahoituksen edellyttämä puskuri on supistunut varsin pieneksi. (Liite 5.)

Tredun talouden tehostamistoimenpiteiden johdosta, jotka koskevat mm. toimipisteverkostoa ja aluepalvelumallin käyttöönottoa, vuoden 2019 alussa ennakoitu talouden alijäämä 6,5 milj. euroa supistuu näillä näkymin 1,7 miljoonaan euroon. Vuoden 2020 rahoitusta parantaa hyvä menestys vuoden 2018 toteutuneissa suoritteissa, jotka vaikuttavat 30 %:sti vuoden 2020 rahoitukseen, sekä vuokrien aleneminen vuokrasopimusten siirryttyä suoraan Tredun Kiinteistöt Oy:lle maksettavaksi. Rahoitus kasvaa 4,5 miljoonaa euroa vuodesta 2019 ja nousee vuoden 2017 tasolle. Talous edellyttää kuitenkin tehostamistoimenpiteiden jatkamista. (Liite 5.)

Markkinaehtoinen koulutus

Kuntalain mukaisen yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kilpailutilanteessa markkinoilla toimivia koulutuksia ovat ELY-keskuksille myytävä työvoimapolitiittinen koulutus, koulutuksen myynti työnantajille ja yksityishenkilöille sekä markkinaehtoiseen koulutukseen liittyvät opiskelijatyöt. Tredun yrityksille myytävä koulutus oli vuonna 2015 noin 4 % tuloista, (FCG 2016.)

Markku Lahtisen johtama työryhmä arvioi käsitellessään markkinayhtiön tarvetta, että markkinaehtoinen koulutus ei korvaisi perusrahoituksen pienentymistä. Julkisiin nettietoihin pohjautuva tarkastelu osoittaa, että markkinaehtoisen koulutuksen osuus tutkintokouluttajien kokonaisvolyyymistä on varsin pieni. Oppilaitokset toteuttavat pääasiassa sellaisia aikuiskoulutustuotteita, joissa on enemmän tai vähemmän julkista rahaa erityisesti työvoimakoulutuksen rahoitusta. Toisaalta esimerkiksi kasvukeskusten ammattikorkeakouluissa on kasvavassa määrin kokonaan markkinaehtoisesti rahoitettua koulutusta. Elinkeinoelämä korostaa kannanotoissaan tutkintoja lyhyemmän täsmäkoulutuksen tarvetta ja ilmaissut olevansa valmis rahoittamaan sellaista aikuiskoulutusta, joka vastaa nopeasti liiketoiminnan välittömästi vaatimiin tarpeisiin. Esimerkinä tästä on mm. koodajakoulun perustaminen kokonaan yritys pohjalta ilman yhteiskunnan tukea.

Myös koulutusvienti, jota mm. Tampereen aikuiskoulutuskeskus on alusta lähtien toteuttanut, voisi olla tulevaisuutta ajatellen eräs mahdollisuus. Sen toteuttamisessa kannattaisi olla yhteistyössä muiden kokeneempien koulutusvientiä toteuttaneiden kanssa. Ammattikorkeakoulujen koulutusvientikokemukset osoittavat, että koulutusviennissä tulee vastaan uusia juridisia ja taloudellisia kysymyksiä, joissa aiemmat kokemukset on tarpeen hyödyntää. Koulutusvientiä koskevassa laajassa

katsauksessa on suomalaisen koulutusviennin toteutusmuotoina mainittu lukuvuosimaksullisissa ohjelmissa opiskelevat opiskelijat, opiskelijaryhmät räätälöidyissä opintokokonaisuuksissa, kouluvierailut, ulkomailla tapahtuva tutkintoon johtamaton ja tutkintokoulutus, koulutusjärjestelmien kehittäminen, digitaaliset sovellukset ja franchising -mallit. Laajinta tähän mennessä on ollut opettajakoulutus ja peruskouluopetus, mutta raportin mukaan kysyntää on ammatillisesta koulutuksesta erityisesti mm. Kiinassa ja Brasiliassa. (Juusola, H. & Nokkala, T. 2019.) Äskettäin Tampereen yliopisto, Tampereen ammattikorkeakoulu, Tampereen kaupunki ja eräät muut tahot ovat perustaneet ilmailualan osaamisen vientiin tähtäävän AirRRhow-allianssin, jossa on mukana myös Tredun. Koulutusviennin lisäarvo syntyy ennen kaikkea kansainvälistymisen edistämisestä, mutta se ei alkuvaiheessa tuo merkittävää lisätuloa oppilaitokselle.

Opiskelijatarjonnan rakenteen muutos

Valtakunnallisesti pienentyvät ikäluokat ja samanaikaisesti kasvava uudelleen- ja täydennyskoulutustarve ovat muuttaneet voimakkaasti ammattiopistojen opiskelijarakennetta. Tredun opiskelijoista vuonna 2019 oli 19-vuotiaita ja nuorempia enää vain 52 %. Oriveden ja Virtain toimipisteiden tulevaisuutta tarkasteltaessa kävi myös ilmi, että paikkakuntien koulutustarve ja koulutuksen kysyntä painottuu kasvavasti toisen asteen perinteistä nuorisoiäluokkaa vanhempiin. Laskeva syntyvyys tulee edelleen vahvistamaan tätä kehityssuuntaa. Koulutuspalvelujen kysynnässä maahanmuuttajat tulevat olemaan kasvava ryhmä. Tredun on kuitenkin vielä vahvasti nuorisokouluttaja. Esimerkiksi Uudellamaalla toimivassa Keudassa 19-vuotiaita ja nuorempia oli vuonna 2019 enää vain 44 % kaikista opiskelijoista, ja koko maassa 42 %. Sastamalan koulutuskuntayhtymässä alle 20-vuotiaiden osuus oli sama kuin Tredussa eli 53 %. (Vipunen.)

Hallitusohjelman mukaan oppivelvollisuutta pidennetään 18 ikävuoteen. Oppivelvollisuuden pidentäminen painottaa opiskelijatarjontaa jälleen voimakkaammin nuoriin sekä lisää ohjaus- ja tukitoimien tarvetta. Opetusministeriön tavoitteeksi asettama rahoitusmuutos perustuu keskeisesti siihen, että oppivelvollisuuden pidentäminen edellyttää rahoitusperusteiden vakauttamista suunniteltua enemmän.

Muiden haastateltujen Tampereen kaupungin palvelualueiden ja sopimuskuntien haastatteluissa on painotettu ammatillisen koulutuksen tehtävää syrjäytymisen ehkäisemisessä.

Tampereen kaupungin ja Tredun hallinnon muutokset

Tampereen kaupunki on luopunut tilaaja – tuottaja -mallista eli palvelualueen lautakunnille on annettu sekä palvelujen järjestämistehtävä että palvelutoiminnan poliittinen ohjaustehtävä. Toisen asteen koulutus Tredun mukaan lukien on siirretty hyvinvoinnin palvelualueelta elinvoiman ja kilpailukyvyyn palvelualueelle vuoden 2016 alusta lukien.

Jos Tredusta muodostetaan erillinen oikeushenkilö, palataan tietyllä tavalla alkuperäiseen tilaaja-tuottaja -malliin. Tämä logiikka tulisi tässä tapauksessa ottaa huomioon päätettäessä toimintaa ohjaavan Tredun hallituksen kokoonpanosta. Tiettävästi tilaaja – tuottaja -mallin ongelmat liittyivät siihen, että tilaajarooli ja tuottajarooli eivät riittävästi eriytyneet, mikä on toisaalta ymmärrettävää, kun kyseessä on yhteiskunnallinen palvelutehtävä.

Tredun itsenäisyyttä Tampereen kaupungin yksikkönä on vahvistettu. Tredulle on laadittu oma strateginen ohjelma 2019-2022 Rohkee, Reteet ja Reilu. Strategisiksi painopistealueiksi on määritelty teknologisesti älykkäämpää tulevaisuutta, kestävä elämäntapa Tredusta ja tulevaisuuden yrittä-

jiyyttä Tredusta. Nämä painopistealueet tukevat niin Tampereen kuin sopimuskuntienkin strategi-
oita, mutta konkretisoivat aiempaa selvemmin Tredun tehtävää kokonaisuudessa. Tredulla on tuore
14.2.2018 laadittu kilpailukyky-suunnitelma.

Tredun organisaatiota on uudistettu siten, että toimiala- ja koulutus-alapohjaisesti jäsenyvä moni-
portainen organisaatorakenne on korvattu kokonaisjohtamista selkiyttävällä sekä työelämä- ja
opiskelija-asiakkuutta painottavalla funktionaalisella perusrakenteella. Johtamisen kehittämisessä
painopistealueina ovat olleet visiopohjainen johtaminen ja lähiesimiestyön vahvistaminen. Tehdyt
kehittämistoimet, jotka pohjautuvat vuosina 2017 ja 2018 Tredussa ulkopuolisen konsultin tuke-
mana toteutettuun toimintakulttuurin kehittämishankkeeseen, vastaavat ammatillisen koulutuk-
sen reformin perustavoitetta siirtyä tarjontälähtöisyydestä kysyntälähtöisyyteen (Niemelä ym.
2017.)

Vuosien 2007 ja 2018 aikana ulkoisen konsultin tuella Tredussa toteutetussa kehittämishank-
keessa vahvistettiin sisäisen uudistumisen ohjausryhmän sparraamana asiakaslähtöistä, työelämä-
läheistä ja verkostomaista organisaatorajat ylittävää toimintatapaa, uudistuvaa toimintakulttuuria
sekä asetettiin lähi- ja keskipitkän tähtäyksen tavoitteet sovituille kehittämisaalueille. (Kirjavainen
2018.)

Tredun johtajisto on yhteisessä haastatteluvastauksessaan arvioinut, että nykyisellään Tredua kos-
keva omistajaohjaus ei puutu yksityiskohtiin, vaan on strategisella tasolla, sekä että konsernin pal-
velut toimivat hyvin. Jotkin prosessit mm. henkilöstö-, talous- ja tietohallinnossa ovat aikaa vieviä,
mutta vastapainoksi niille esim. lakimies-, kriisitoiminta- ja turvallisuuspalvelut ovat hyvin saata-
vissa. Etuna vastuukuntamallissa on henkilöstön tasapuolinen kohtelu ja työsuhdeturva.

Kuntien työllisyyskokeilu

Pirkanmaalla toteutettiin Tampereen kaupungin johdolla työllisyyskokeilua, jossa muut kuin ansio-
sidonnaisella päivärahalta olevat työttömät saivat tehostettua henkilökohtaista palvelua, johon
kuului mm. osaamispuutteiden kartoitus. Samaan aikaan Tredussa tehostettiin Tredun palvelujen
markkinointia yrityksille. Koko koulutus, ei vain työvoimakoulutus, kytkettiin työvoimapalveluihin
uudella tavalla. Työllisyyskokeilu, jonka kuluessa pystyttiin merkittävästi vähentämään työttö-
myyttä, päättyi vuoden 2018 lopussa.

Nykyisen hallituksen hallitusohjelman mukaan kuntien roolia työllisyyspalvelujen järjestäjinä vah-
vistetaan. Ensimmäisenä toimenpiteenä käynnistetään uudelleen työllisyyden kuntakokeilut 5/2020
– 12/2022. Siinä kokeilukunnat vastaavat TE-palvelujen tarjoamisesta kohderyhmälle. Keskeisenä
keinona on työllisyyspalvelujen, osaamispalvelujen ja sote-palvelujen vahva yhteensovittaminen
kunta-alustalla. Kokeilussa kehitetään työllistämistä tukevia palvelumalleja, joiden avulla voidaan
tehokkaasti tunnistaa ja ratkaista asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet, työllistymisen esteet ja
osaamisen kehittämistarpeet. Tampere ja 21 kuntaa on yksi suunnitelluista kokeilualueista, joita on
koko maassa yhteensä 20. Työllisyyden kuntakokeilun ympärille luodaan alueellinen yhteistyöra-
kenne, joka kattaa kokeiluun osallistuvat kunnat, ammatillisen koulutuksen järjestäjät, korkeakou-
lut, ao. viranomaiset, maahanmuuttajien osaamiskeskukset, ohjaamot sekä alueen työnantajat.
Opetus- ja kulttuuriministeriö varaa lisärahoitusta työllisyyden kuntakokeiluun liittyvään jatkuvaan
oppimiseen ja sen tukitoimiin, joiden tavoitteena on tukea kohderyhmän yksilöllisiä polkuja työllis-
tymiseen. Monet merkit viittaavat siihen, että onnistuessaan työllisyyden kuntakokeilu johtaa pysy-
viin rakenteisiin. Työllisyyden kuntakokeilua on luonnehdittu suurimmaksi työllisyyden hoidon re-
formiksi kautta aikojen. (Heinonen 2019, Saari 2019, Tonttila 2019.)

Pirkanmaan kuntien työllisyyskokeilussa on alustavasti suunniteltu, että palveluja tuottavaa henkilöstöä siirtyisi Tredun palvelukseen. Jos isäntäkuntamalli säilyy, he voisivat virkavastuulla tehdä mm. tukipäätöksiä ja käyttää työhallinnon tietokanavia. Tällöin päästäisiin yhden luukun periaatteen osaamisen kehittämistä edellyttävissä työttömien ja työnantajien yksilöllisissä palveluissa. Jos hallintamallina on osakeyhtiö tai säätiö, jossa henkilöstö on työsuhteessa, virkavastuita edellyttäviä tehtäväsiirtoja ei voi tehdä.

Pirkanmaan työllisyyskokeilu kohtaa hyvin ammatillisen koulutuksen reformin edellyttämän palvelun henkilökohtaistamisvaatimuksen ja on edellyttää kaikelta ammatilliselta koulutukselta työvoimakoulutusta vastaavaa kykyä korjata nopeasti lyhytkestoisellakin koulutuksella niin työssä olevien kuin työttömienkin osaamispuutteita.

4. ARVIOINTIULOTTUVUUDET JA TARKASTELEVAT VAIHTOEHDOT

Selvitystyön toimeksiannossa määritettiin hallintamallin arviointiulottuvuuksiksi markkinatilanne, valtiovallan toimenpiteet, henkilöstö, opiskelijat, toiminnan tehokkuus ja toiminnan ohjaus sekä omistajien näkemys.

Markkinatilanteessa keskeinen kysymys on, antaako jokin hallintamalli Tredulle kilpailuetua suhteessa nykyiseen vastuukuntamalliin. Tällöin kysymys on lähinnä tarjouskilpailuun pohjautuvasta markkinaehtoisesta koulutuksesta ja koulutusviennistä.

Valtiovallan toimenpiteissä kysymys on siitä, tullaanko tavalla tai toisella kannustamaan jonkin hallintamallin toteuttamiseen. Toinen kysymys on, helpottaako jokin hallintamalli ammatillisen koulutuksen järjestäjäjärjestelmän kokoamista muita paremmin.

Henkilöstön osalta kysymys on mahdollisesta virkasuhteiden muuttumisesta työsuhteiksi, työsuhdeturvasta, mahdollisesti muuttuvista palvelusuhteen ehdoista, eläketurvasta sekä vaikutuksesta työn kannustavuuteen ja henkilöstön vaikutusmahdollisuuksiin.

Opiskelijoille hallintamallilla tuskin on välitöntä merkitystä, koska kaikkea ammatillista koulutusta ohjaa ylläpitomuodosta riippumatta opintojen sekä opiskelijoiden aseman ja etujen osalta yhtenäinen lainsäädäntö.

Toiminnan tehokkuudessa ja toiminnan ohjauksessa tarkastellaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raporttien pohjalta kustannuskehitystä eri hallintamalleissa toimivissa oppilaitoksissa sekä haastatellaan koulutuksen järjestäjien edustajien kokemuksia hallintamallin muutoksen vaikutuksista.

Omistajien näkemyksen osalta tarkoitus on haastateltu Tampereen kaupungin ja sopimuskuntien edustajia hallintamallin muutostarpeista.

Tarkasteltavia hallintamalleja ovat nykyinen vastuukuntamalli, kuntayhtymä, osakeyhtiö ja säätiö. Kunnallisen liikelaitoksen malli rajattiin tarkastelun ulkopuolelle, koska sen ei katsottu ratkaisevasti poikkeavan nykymallista.

Kunnallisen omistuksen yleisin hallintamalli on kuntayhtymä erityisesti maakunnallisissa monialaoppilaitoksissa. Yhden kunnan ylläpitämiä monialaisia ammatillisia oppilaitoksia on Helsingissä, Vantaalla, Turussa, Tampereella, Kajaanissa, Kouvolassa ja Vaasassa. Tamperetta ja Kajaanian lukuunottamatta näissä ei ole sopimus pohjaisesti mukana muita kuntia.

Osakeyhtiö on perinteisesti ollut ylläpitäjämuotona eräissä osin yksityistä omistajapohjaa omaavissa ammatillisissa oppilaitoksissa, kuten kauppaoppilaitoksissa. Vuoden 2010 paikkeilla syntyi neljä maakunnallista monialaista osakeyhtiöpohjaista ammatillista koulutuksen järjestäjää. Näitä ovat Axell Utbilning Ab, Etelä-Savon Koulutus Oy., Hyria koulutus Oy. ja WinNova Länsirannikon Koulutus Oy. Axell Utbildning Ab:n osake-enemmistö on kahdella säätiöllä. Osakkaana on lisäksi Raaseporin kaupunki. WinNovan omistajat ovat Porin, Rauman ja Laitilan kaupungit sekä Porin Aikuiskoulutussäätiö. Yhtiö kuuluu Porin kaupunkikonserniin. Etelä-Savon Koulutus Oy:n ja Hyria Oy:n omistus on kunnallinen. Ammattikorkeakoulut ovat uudistetun ammattikorkeakoululain mukaisesti osakeyhtiöitä, joissa valtaosin on kunnallinen omistajapohja. Osakeyhtiöpohjaiset ammattikorkeakoulut ovat laajin kokemuskenttä osakeyhtiön toimivuudesta koulutuksessa. Porvoo International College Oy on kaupallisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksen järjestäjä, jonka osake-enemmistön omistaa Porvoon kaupunki.

Säätiö on yleinen ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten hallintamalli. Säätiöitä ovat usein myös pienet kapea-alaisemmat erikoisaloille ja mm. erityisopetukseen keskittyvät ammatilliset oppilaitokset.

5. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU ARVIOINTIULOTTUVUUKSITTAIN

Markkinatilanne

Tredu ei voi kaupungin yksikkönä toteuttaa markkinaehtoista koulutusta kuntalain EU:n palveludirektiiviin pohjautuvan kuntalain muutoksen johdosta. Osakeyhtiö voi sinänsä ilman erillistä yhtiötä toteuttaa markkinaehtoista koulutusta, kuten ammattikorkeakoulut tekevät. Jotkut ELY-keskukset ovat kuitenkin käytännössä edellyttäneet kilpailuneutraliteettinäkökulmasta tarjouskilpailuun osallistuvilta ammatillisen koulutuksen osakeyhtiöiltä erillisen markkinakoulutusyhtiön perustamista. Aluehallintovirastot sekä kilpailu- ja kuluttajavirasto ovat selvittäneet vuosina 2016 ja 2018 kilpailulain(948/2011), kuntalain (410/2015) sekä EU-komission kannan edellyttämän kilpailuneutraliteetin toteutumista koulutuskuntayhtymissä ja niiden perustamisissa yhtiöissä. Selvityksissä on todettu puutteita, minkä vuoksi kilpailuneutraliteetin pelisääntöjä on pohdittu työministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, AMKE:n sekä kilpailu- ja kuluttajaviraston välisissä neuvotteluissa (Karttunen 7.11.2019.)

Sitovaa juridista ratkaisua uuden kuntalain (410/2015 126 §) tarkoittaman markkinaehtoisen toiminnan yksityiskohdista ei ole olemassa. Tästä syystä markkinaehtoisen koulutuksen sallitut reunaehdot ovat osin epäselvät. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on edellyttänyt erillisiltä yhtiöiltä myös omaa henkilöstöä. Jos käytetään isäntäorganisaation henkilöstöä, toiminta ei saa olla pelkkää läpilaskutusta. Yhtiöltä on myös edellytetty jossakin laajuudessa omaa toimintaa.

Pirkanmaan ELY-keskuksen tuoreen tulkinnan mukaan työvoimapolitiittinen koulutus, mm. yhteishankintakoulutus, jota yritykset rahoittavat osittain, olisi yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolella eli Tredu voisi osallistua tarjouskilpailuihin. Asia saattaa kuitenkin olla juridisesti epäselvä, ellei ole tulkittavissa, että työllisyyskoulutus on kuntalain 126 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua järjestämislupaan perustuvaa koulutusta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kantaa tähän uuteen tulkintaan ei ole olemassa.

Tuoreessa ammattiosaamisen barometrissa 46 % koulutuksen järjestäjistä arvioi elo-syyskuussa 2019, että kaudella 2019-2023 henkilöstökoulutus ja muu asiakasrahoitteinen koulutus kasvaa. Tutkintokoulutuksen arvioi samalla aikavälillä kasvavan vain 28 % vastaajista. (Ågren 12.11.2019.)

Vastauksissa näkyy jatkuvan oppimisen markkinoiden kasvu suhteessa nuorten tutkintokoulutukseen, mihin johtaa toisaalta nuorten ikäluokkien pieneneminen ja toisaalta täsmäkoulutuksen ja muun aikuiskoulutuksen tarpeen kasvu. Oppivelvollisuuden pidentyminen 18 ikävuoteen painottaa opiskelijatarjontaa jälleen nuoriin ikäluokkiin.

Koulutusvienti on myös yhtiötettävää toimintaa.

Markkinoiden osalta on todettava, että peruskoulusta tulevien ikäluokkien tarjonta kasvaa Tampereen kaupunkiseudullakin vain hitaasti, ja maakunnassa suorastaan pienenee. Aikuiskoulutus myös tutkintojen osakoulutuksena ja maksullisena koulutuksena on kasvava osa koulutusmarkkinoita, kuten myös koulutusvienti. Joustaville täsmäkoulutustuotteille voi olla markkinoita, jos tarjolla on riittävän laadukasta koulutusta. Toisaalta markkinaehtoisessa työvoimahallinnon osarahoittamassa koulutuksessa myös kokonaan yksityiset toteuttajat ovat entistä enemmän mukana tarjouskilpailuissa. Kilpailu on siten entistä kovempaa.

Markkinaehtoinen koulutus tai koulutusvienti eivät ainakaan käynnistysvaiheessa tuottane merkittävää nettotuloa. Niiden merkitys on kuitenkin siinä, että ne lisäävät yritys yhteistyötä ja yritysten arvostusta koulutusta kohtaan sekä kansainvälisyyttä. Jättäytyminen markkinaehtoisesta koulutuksen ulkopuolelle voi olla kohtalokas ratkaisu siltä kannalta, että koulutuksen kysynnässä täsmäkoulutustyyppisen aikuiskoulutuksen osuus kasvaa. Tredun toiminta-alueella Tampereen aikuiskoulutuskeskus ja Sasky ovat merkittäviä markkinaehtoisesta työvoimakoulutuksen tarjoajia. Tredun muukaantulo vahvoilla osaamisalueillaan markkinakilpailuun voisi tuoda kuitenkin lisäarvoa koko maakunnalle sekä kehittää myös Tredun nuorten koulutuksessa tarvittavaa työelämäläheistä osaamista.

Hyria koulutus Oy. on yhdistänyt ohjaus- ja työllistämispalvelut, tutkintokoulutuksen ja markkina-koulutuksen siten, että konsernissa on kolme yksikköä. Hyria-säätiö toteuttaa ohjaamo-, työpaja- ja työllistymistä palvelevaa toimintaa, yhtiön oppilaitososa tutkintokoulutusta sekä Hyria Business Institute Oy. markkinaehtoista täydennyskoulutusta, kuten MBI-koulutusta, yritysten kasvupalveluita, maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta sekä koulutusvientiä.

Elinkeinoelämän edustajat näkevät Tredun toiminnassa parantamisen varaa yhteyksissä elinkeinoelämään ja katsovat työmarkkinoille tulevien koulutettujen osaamisen heikentyneen. Tavoitteellisuus, toimivammat yhteydenpitokanavat sekä joustava reagointi elinkeinoelämän asiakkaiden tarpeisiin ovat keskeisiä kehittämiskohteita. Yhteistä näkemystä ei ollut siitä, parantaisiko hallintamallin muutos asiaa.

Täysin markkinaperusteinen aikuiskoulutus on maan ammattiopistoissa harvinaista. Sen sijaan työvoimapolitiittiseen rahoituksen pohjautuvan koulutuksen toteuttamismahdollisuus olisi tärkeä tulevan asiakaspohjan huomioon ottaen. Jos se ratkeaa sitovasti siten, että kaupunkijärjestäjä voi osallistua sitä koskeviin tarjouskilpailuihin, häviää merkittävä peruste ylläpitomuodon muutokselle.

Tredun optimaalisen hallintamallin valintaan vaikuttavat merkittävästi tällä hetkellä osin epäselvät tulkinnat siitä, missä määrin kaupunkijärjestäjä voi osallistua työvoimapolitiittisen koulutuksen hankintakilpailuihin. Työllisyyskokeilu, oppivelvollisuuden pidentäminen ja mahdollinen rahoitusmallin muutos painottavat syrjäytymisen ehkäisemiseen tähtäävää palveluvelvoitetta.

Valtiovallan näkökulma

Hallituksen esityksessä (HE 39/2017) nykyiseksi laiksi ammatillisesta koulutukseksi on arvioitu nykytilannetta sekä toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa osassa tarkasteltu koulutuksen järjestäjän oikeushenkilömuotoa.

Nykytilannetta koskevassa osassa on todettu, että ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan edellytyksenä on, että koulutusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Tarkastelussa todetaan, että edellytyksen täyttyminen voi olla hankalaa, jos koulutuksen järjestäjän oikeushenkilö harjoittaa myös muuta toimintaa. Käytännössä säännöksen katsottu tarkoittavan, että järjestämisluvan mukainen ammatillisen koulutuksen toiminta ei saa tuottaa taloudellista voittoa, mutta oikeushenkilön muu toiminta voi. Voittoa tavoittelemattomuuden vaatimuksen ei ole tulkittu tarkoittavan, ettei koulutuksen järjestäjälle voisi syntyä toiminnasta ylijäämää. Se on kuitenkin käytettävä ammatillisen koulutuksen järjestämiseen, kehittämiseen ja siihen liittyviin investointeihin.

Ongelmakohtia todettiin lakiesityksen perusteluissa liittyvän arvonlisäveroihin ja tuloverotuskäytäntöihin. Yksityisen koulutuksen järjestäjän arvonlisäverokompensatio oli tuolloin keskimääräinen laskennallinen yksikköhinnan korotus, joka saattoi ylittää tai alittaa todelliset kustannukset toisin kuin kunnallisilla järjestäjillä, joilla se toteutuu kustannusvastaavasti.

Oikeushenkilömuotoa koskevassa lakiesityksen perustelutekstissä todetaan, että vaihtoehtona järjestysluvan myöntämiselle olemassa olevan käytännön mukaisesti voisi olla ammattikorkeakouluja vastaava ratkaisu, jossa järjestämisluvat uudistettaisiin ammatillisen koulutuksen osakeyhtiöille myönnettäviksi toimitiluviksi. Tällä vaihtoehdolla nähtiin olevan seuraavat edut:

1. rahoitus kohdentuisi mahdollisimman täysimääräisesti toimintaan, johon se on osoitettu
2. ratkaisu korostaisi koulutustoimijoiden vastuuta taloudenpidossa sekä toiminnan tuloksellisuudessa
3. koulutuksen järjestäjät eivät muodostaisi milloinkaan omistajatahoilleen niiden omistusosuutta suurempaa taloudellista riskiä
4. yhtenäinen oikeushenkilömuoto mahdollistaisi verotukseen liittyvien tulkintojen yhdenmukais-tamisen vastaavalla tavalla kuin ammattikorkeakoulujen osalta on voitu tehdä
5. ratkaisu mahdollistaisi läpinäkyvällä tavalla laajemman ja syvällisemmän yhteistyön työelämän kanssa esimerkiksi yhteisten investointien toteuttamiseksi, yhteisten resurssien tehokkaaksi käyttämiseksi sekä työelämän roolin vahvistamisen ammatillisen koulutuksen ohjauksessa
6. ratkaisu mahdollistaisi työelämälähtöisyyden edellyttämän nopean päätöksentekokyvyn
7. työ- ja elinkeinoelämän roolia ammatillisen koulutuksen ohjauksessa voitaisiin vahvistaa säätämällä työ- ja elinkeinoelämän edustuksesta osakeyhtiömallin hallintoelimissä

Ongelmina todetaan, että osakeyhtiömuotoiseen toimilupajärjestelmään siirtyminen edellyttäisi, että kaikki koulutuksen järjestäjät yhtiöittäisivät ammatillisen koulutuksen toimintansa. Tarkasteltu toimitilupamalli ei myöskään mahdollistaisi vapaan sivistystyön tai lukioiden yhdistämistä ammatillisen koulutuksen osakeyhtiöihin.

On huomattava, että lakiesityksen perusteluissa ei ole otettu kantaa nykytilanteeseen, jossa osakeyhtiöt ovat yksi mahdollinen koulutuksen järjestäjän ylläpitomuoto, Tarkastelu koskee ammattikorkeakouluosakeyhtiömallia, jossa koulutuksen järjestäjä ja toteuttaja ovat sama oikeushenkilö pohjautuen erityislainsäädäntöön. Lukiolain (714/2018) 3 §:n mukaan lukiokoulutuksen järjestäjänä voi olla kunta, kuntayhtymä, rekisteröity yhteisö tai säätiö. Sama koskee vapaan sivistystyön oppilaitoksia (1103/2010).

Osakeyhtiömallia koskevat edut ovat lakiesityksen perustelutekstissä pääpiirtein samat, jotka on todettu aiemmin myös Tampereen kaupungin viime vuosina teettämissä asiaa koskevissa selvityksissä.

Valtiolta on lainsäädäntötoimin tasoittanut tietä osakeyhtiö- ja säätiömallille mm. siten, että vuonna 2020 siirrytään arvonlisäverokustannusten laskennallisesta kompensatiosta euro eurosta - kompensatioon korkeakoulujen rahoituksen kanssa yhdenmukaisesti. Tällöin siirto kunnallisesta ylläpitomuodosta osakeyhtiö- tai säätiöpohjaiseen ei aiheuta tässä suhteessa taloudellista menetystä. Kunnallinen omistus- ja rahoitus pohja ei kuitenkaan ole mahdollistanut samanlaista valtakunnallista kokonaisratkaisua, joka tehtiin ammattikorkeakoulujen osalta muodostamalla ylläpitomuodoksi lainsäädäntöön pohjautuvat erityisosakeyhtiöt ja siirtämällä toiminnan rahoitus kokonaan valtiolle. Kuntien rahoitus ammatillisen koulutuksen kustannuksista on 55 %. Näillä näkymin on todennäköistä, että vallitseva ylläpitäjäneutraaliteetti säilyy lainsäädännössä.

Henkilöstön näkökulma

Säädösten näkökulmasta vastuukunnan ja kuntayhtymän henkilöstö on samanlaisessa asemassa. Henkilöstöä voi olla sekä virka- että työsuhteessa. Henkilöstö kuuluu kunnallisten virka- ja työehtosopimusten piiriin sekä Kevan eläkejärjestelmään. Henkilöstövalinnoista on kuntalain mukainen muutoksenhakuoikeus. Irtisanottu henkilö voi muutoksenhaun johdosta palata palvelussuhteeseen. Palkka maksetaan kuukauden puolivälissä. Virkasuhteessa oleva henkilöstö toimii virkavastuulla. Henkilöstöllä ei ole lakisääteistä edustusta toimintaa ohjaavassa luottamushenkilöelimessä. Kuntalaki estää myös sen, että henkilöstöön kuuluva ei voi jäsen myöskään poliittisin perustein valittuna luottamushenkilönä.

Osakeyhtiössä ja säätiössä henkilöstö on työsuhteessa ja kuuluu yksityisen työnantajayhteisön työehtosopimusten piiriin. Kyseeseen Tredun tapauksessa tulisivat Avaintan (Avaintyönantajat ry.) tai Sivistystyönantajat ry:n työehtosopimukset, jotka ovat erilliset opetusalan ja muun henkilöstön osalta. Työehtosopimuksissa voi olla pieniä eroja työsuhteen ehdoissa verrattuna kunnalliseen virka- ja työehtosopimukseen. Avaintaan kuuluu kuntaenemmistöisiä osakeyhtiöitä. Yliopistot, useimmat ammattikorkeakoulut ja monet yksityiset ammatilliset oppilaitokset ovat Sivistystyönantajien jäseniä. Henkilöstövalinnoista voi valittaa ainoastaan sukupuolten tasa-arvolain rikkomisen perusteella. Irtisanottu henkilö ei voi palata takaisin tehtäväänsä, mutta perusteettoman irtisanomisen ollessa kyseessä saa tuomioistuimen määräämän korvauksen. Palkka maksetaan kuukauden lopussa.

Työnantaja voi olla Kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisö, jos kunnallinen omistus on enemmistönä yhtiössä. Osakeyhtiö tai säätiö voi hankkia eläketurvan myös yksityiseltä eläkevakuutusyhtiöltä. Kunnallinen lisäeläketurva, joka koskee ennen vuotta 1993 palvelukseen tulleita ja siirtymähetkeen saakka kunnallisessa eläkejärjestelmässä olleita, ei säily siirryttäessä yksityiseen eläkevakuutusyhtiöön, vaan se on uuden työnantajan kustannettava erikseen. Kuntalain muutoksella (626/2013) on säädetty, että yhtiöittäessä kunnan yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa

markkinaehtoista toimintaa, on huolehdittava mainitun lisäeläketurvan säilyttämisestä. Eläke-etujen säilymistä edellyttää myös henkilöstön siirron tapahtuminen liikkeenluovutuksena. Siirron kuntatyönantajalta osakeyhtiölle tulee tapahtua ilman päivänkään katkosta, jotta lisäeläketurva säilyy. Työnantajan ja työntekijän eläkevakuutusmaksujen tasossa ei ole eroa Kevan ja yksityisten eläkevakuutusyhtiöiden välillä.

Entisten eläkevastuiden rahoituskysymys tulisi osakeyhtiön tai säätiön tullessa koulutuksen järjestäjäksi ratkaistavaksi Tampereen kaupungin ja yhtiön/säätiön välisellä henkilöstön siirtosopimuksella. Länsirannikon Koulutus Oy:n osakkaat ovat entisinä työnantajina ottaneet vastattavakseen edeltävän työnantaja-ajan eläkemenoperusteiset eläkevakuutusmaksut. Tämä ratkaisu on perusteltu, kun ammatillisen koulutuksen rahoitus ei ole enää menoperusteinen, vaan laskennallinen ja suoriteperusteinen.

Tarkoituksenmukaisin ja riskittömin ratkaisu olisi pysyä osakeyhtiöksi tai säätiöksi muututtaessa Kevan jäsenyhteisönä ja sopia, että eläkemenoperusteinen eläkevakuutusmaksu lisäeläketurvan osalta jää Tampereen kaupungin vastattavaksi.

Osakeyhtiö- tai säätiölaki eivät sinänsä estä henkilöstön edustusta toimintaa ohjaavassa hallituksessa. Osakeyhtiön hallituksen jäsen on kuitenkin henkilökohtaisesti vastuussa hallituksen päätöksistä toisin kuin kunnallisessa luottamustehtävässä. Tämä vastuu on käytännössä johtanut mm. aikuiskoulutusta Keski-Uudellamaalla antaneen Adulta Oy:n hallituksen jäsenet korvausvastuuseen valtionrahoituksen väärinkäytöksistä. Samanlaisiin väärinkäyttöihin syyllistyneen Jalasjärven kunnan omistaman Jalasjärven aikuiskoulutuskeskuksen osalta maksumieheksi joutuivat vain Jalasjärven kunta ja toimiva palkkajohto. Ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden ja yliopistojen hallituksissa henkilöstöllä on lakisääteinen edustus.

Henkilöstön siirto edellyttää ylläpitomuodon muuttuessa yt-neuvotteluja ja tapahtuu yleensä liikkeenluovutusta koskevien säädösten mukaisesti vanhoina työntekijöinä. Siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen ehdot määräytyvät liikkeenluovutustapauksessa siirtohetkellä voimassa olevien työ- ja virkaehtosopimusten mukaisesti sopimusten voimassaoloajan loppuun asti. Palvelussuhteen jatkuvuus säilyy henkilöstön etujen osalta katkeamattomana. On kuitenkin mahdollista sopia paikallisesti ao. järjestöjen luvalla siirtymisestä uuden työnantajatahon työehtosopimukseen. Uusi työnantaja ei saa irtisanoa siirtyvää työntekijää pelkästään liikkeen luovutuksen perusteella eikä työntekijällä ole oikeutta jäädä entisen työnantajan palvelukseen.

Virka- ja työehtosopimusten vertailu on mahdotonta ilman konkreettisia henkilöesimerkkejä. Liitteessä 4 on verrattu ylempään korkeakoulututkinnon sekä soveltavan korkeakoulututkinnon tai insinöörin tai rakennusarkkitehdin koulutuksen saaneen 1500 tunnin vuosityöajassa olevan lehtorin peruspalkkaa kolmen sopimuksen välillä marraskuussa 2019 voimassa olleiden palkkatalukoiden mukaan. Vertailun mukaan Avaintan sopimuksen palkka oli jonkin verran parempi, mutta Sivistystyönantajien sopimuksen palkka jonkin verran heikompi kuin kunnallisen opetusalan virka- ja työehtosopimuksen mukainen palkka. Koska sopimusmääräysten yksityiskohdissa on eroja, tästä ei voi vetää yleisiä koko henkilöstöä koskevia johtopäätöksiä. Teoriassa voi pitää mahdollisena, että jos jonkun koulutuksen järjestäjryhmän toiminnan tehokkuus on jatkossa parempi kuin jonkun toisen, nämä työnantajat voisivat suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuuden kasvaessa olla palkanmaksukyvyiltään parempia kuin muut. Sama mahdollisuus on yksittäisellä työnantajalla tulospalkkaus-tyyppisen palkkauksen osuuden kasvaessa.

Muun kuin opetushenkilöstön palkkoja sopimusten välillä ei pysty vertaamaan, koska tehtävien vaatavuusryhmiä, joiden palkat perustuvat, ei voi verrata.

Ylläpitomuotoaan osakeyhtiöksi muuttaneissa oppilaitoksissa henkilöstö on kokenut muutoksen pääosin positiivisena ja motivoivana. Muutos on tukenut toimintatavan muutosta, joskin alkuvaiheessa yksityisyys on herättänyt myös epäilyksiä. Muutosvaiheessa vahva vuorovaikutus henkilöstön kanssa on koettu keskeiseksi.

Vastuukuntamallissa on henkilöstön keskuudessa koettu puutteeksi Tredun oma riittämätön toimivalta henkilöstö- ja virkaehtosopimusasioissa. Osakeyhtiössä tai säätiössä, jotka ovat itsenäisiä toimijoita kaupunkikonserniin kuuluessaankin, toimivalta lisääntyisi ja mahdollistaisi paremmin muista kaupungin tehtävistä poikkeavan palkkaus- ja työaikamallin toimivuuden varmistamisen. Se voisi myös mahdollistaa paremmin tulosperusteisen uuden rahoitusjärjestelmän tavoitteita tukevan tulospalkkausjärjestelmän toteuttamisen. Lisääntyvä toimivalta toisaalta mahdollistaisi paremmin yt-neuvottelut ja heikompien toimipisteiden lakkauttamisen.

Henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin ja asemaan hallintamallilla ei ole oleellista vaikutusta. Virka- ja työehtosopimukset ovat käytännössä samantasoisia. Jos ylläpitomuoto muuttuu, oppilaitoksen on syytä pysyä Kevan eläkejärjestelmässä.

Tiivis ja avoin yhteistyö henkilöstön kanssa, riittävä valmistelu-aika sekä henkilöstön etujen ja aseman turvaaminen ovat edellytyksiä onnistuneelle hallintamallin muutokselle. Toimivissa osakeyhtiöpohjaisissa ammattiopistoissa henkilöstö ei ole kokenut hallintamallin muutoksen aiheuttaneen ongelmia.

Opiskelijat

Opiskelijoiden asema, edut ja oikeudet määräytyvät kaikissa ammatillisen koulutuksen hallintamalleissa samalla tavalla ammatillisen koulutuksen lainsäädännön (537/2017) mukaisesti. Tämä koskee opiskelijoiden arviointia, kurinpitoa, opiskeluoikeutta ja opiskelusta pidättämistä, opiskelija-huoltoa sekä opintososiaalisia etuja. Päätöksentekijänä kurinpitoasioissa on rehtori tai monijäseninen erillinen hallintoelin.

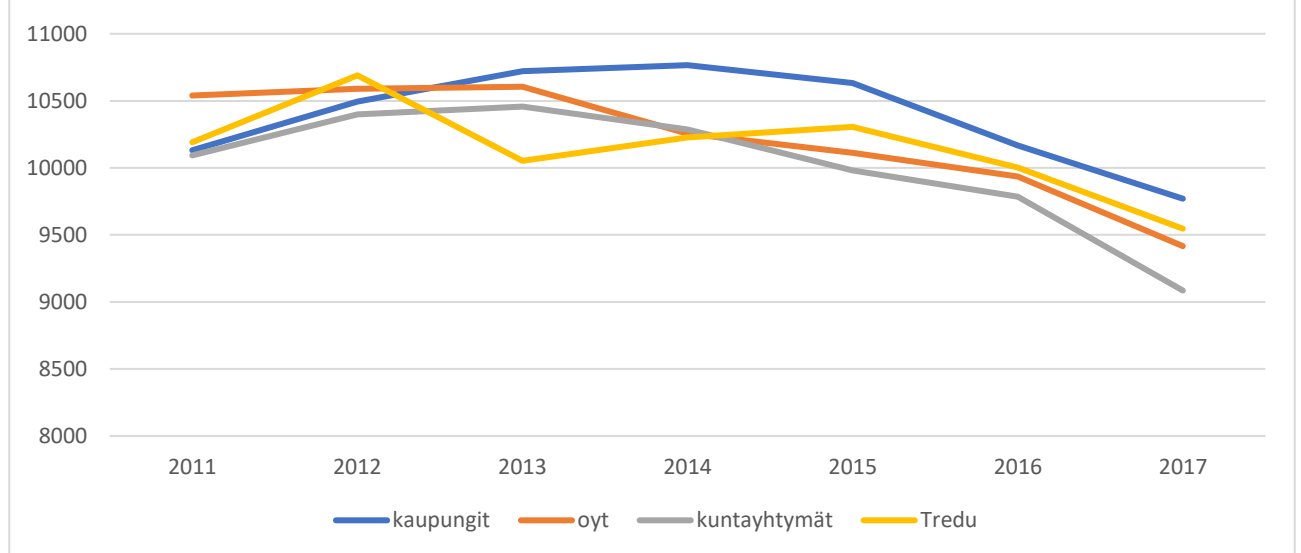
Toiminnan tehokkuus ja toiminnan ohjaus

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raporttien pohjalta voidaan tarkastella kustannuskehitystä ja toiminnan tehokkuutta mittaavien tekijöiden kehitystä ylläpitomuodon mukaan. Tarkasteluun otettiin kaikki ammatillisen oppilaitosmuotoisen peruskoulutuksen kuntajärjestäjät, kuntayhtymäjärjestäjät sekä monialaiset maakunnalliset osakeyhtiöjärjestäjät, joita ovat Axell Utbildning Ab, Etelä-Savon Koulutus Oy, Hyria koulutus Oy sekä WinNova Länsirannikon koulutus Oy. Tarkastelu koski pelkästään oppilaitosmuotoista ammatillista peruskoulutusta, josta voidaan tulostaa haluttuja aikasarjaraportteja opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmästä.

Säätiöpohjaisten aikuiskoulutuskeskusten osalta ammatillisen peruskoulutuksen kustannustiedot eivät olleet toiminnan luonteen vuoksi vertailukelpoisia oppilaitosmuotoiseen koulutukseen. Myöskään vuoden 2018 tiedot eivät ole enää oppilaitosmuotoisen koulutuksen osalta vertailukelpoisia aikaisempiin vuosiin laskentapäivien keskimääräisen opiskelijamäärän korvaututtua opiskelijavuosilla. Tilastotarkastelu kuvaa perinteisen ryhmämuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen kustannustasoa ja sen kehitystä. Nykytilanteen monimuotoisen aikuiskoulutuksen osalta ei ole tilastopohjaa vastaavaan tarkasteluun.

Kaavio 1. Käyttömenot euroa/opiskelija 2011-2017 monialaisen ammatillisen koulutuksen järjestäjillä ylläpitomuodon mukaan

Lähde: Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit
KO 21. <https://vos.oph.fi>



Kaaviosta 1 ilmenee, että vuonna 2017 kaupunkijärjestäjien (Helsinki, Vantaa, Turku, Kouvola, Tampere, Vaasa ja Kajaani) opiskelijakohtainen käyttökustannus oli korkeampi kuin osakeyhtiö- ja kuntayhtymäjärjestäjillä. Se oli myös valtion rahoituksen leikkaustoimien aikana laskenut vähemmän (2011-2017: -2,4 %) kuin osakeyhtiö- ja kuntayhtymäjärjestäjillä (2011-2017: -10,7 % ja -10,0 %). Vaihteluväli oli vuonna 2017 likipitään yhtä suuri kuin vuonna 2011 eli noin 500 euroa/opiskelija. Jos Tredun yksikkökustannukset olisivat olleet osakeyhtiö- ja kuntayhtymäjärjestäjien tasolla, kokonaiskustannukset olisivat olleet noin 4 miljoonaa toteutunutta pienemmät. Vuonna 2011 kaupunki- ja kuntayhtymäjärjestäjien opiskelijakohtaiset käyttökustannukset olivat likipitään samalla tasolla. Näyttäisi siltä, että kaupunkijärjestäjien säästötoimet ovat toteutuneet viiveellä osakeyhtiö- ja kuntayhtymäjärjestäjiin verrattuna.

Toiminnoittainen tarkastelu (liite 2) osoittaa, että käyttökustannusten vähennys on kohdistunut suhteellisesti eniten yhteisiin toimintoihin ja koulutuksen järjestäjän kustannuksiin sekä kiinteistöihin. Opetuksen kustannusvähennys on ollut maltillisempaa. Yleisestä linjasta poikkeaa se, että kaupunkijärjestäjien opiskelijakohtaiset kiinteistömenot ovat kasvaneet ja tilojen määrä per opiskelija kasvanut. Tredussa tämä kehitys on ollut erityisen selvää. Tässä mielessä Tredussa toteutettu toimintojen keskittäminen on ollut valtakunnallisen kehityksenkin näkökulmasta hyvin perusteltua.

Osakeyhtiö- ja kuntayhtymäjärjestäjien kustannuskehitys on samansuuntaista, mutta osakeyhtiöt ovat pystyneet vähentämään selvästi enemmän yhteisten toimintojen ja koulutuksen järjestäjän kustannuksia. Tässä kaupunkijärjestäjät Tampere mukaan lukien ovat onnistuneet hieman heikommin.

Opetustoiminnan kustannukset opetustuntia kohti ovat melko samat eri ylläpitomuodoissa, Tredussa alhaisimmat vertailuryhmiin verrattuna.

Suoritettujen osaamispisteiden määrää 2017 opetustuntia kohti voisi pitää eräänlaisena toiminnan tehokkuuden indikaattorina. Se ei poikkea ylläpitoryhmien välillä (vaihteluväli 0,64 – 0,74 osaamispistettä/opetustunti, paras kuntayhtymissä). Suoritetuissa osaamispisteissä ovat mukana työssäoppimisessa ja työharjoittelussa suoritettavat osaamispisteet. Osaamispisteiden valtakunnallisessa tilastoinnissa saattaa olla epävarmuutta rahoitusjärjestelmän muutosvaiheessa. Kuntayhtymien muita parempi tunnusluku voisi kuitenkin kertoa siitä, että ne ovat pystyneet muita paremmin hyödyntämään työssäoppimista.

Tilaa opiskelijaa kohti on jonkin verran väljemmin osakeyhtiö- ja kuntayhtymäjärjestäjillä kuin kaupunkijärjestäjillä, mikä johtunee laajemmasta toimipisteverkosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2020 rahoituspäätöksen valmisteluraporttien pohjalta voidaan arvioida toiminnan tehokkuutta uuden rahoitusjärjestelmän rahoitustekijöiden valossa. Aineisto on vuodelta 2018, ja sen mukaiset tunnusluvut vaikuttavat vuoden 2020 rahoitukseen. Lukujen luotettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että alustavissa tiedoissa voi olla virheitä.

Osaamispisteet kuvaavat oppilaitoksen opintosuoritusten määrää, ja niissä ovat mukana sekä kokotutkinnot että tutkintojen osat. Tarkastelussa käytetään painottamattomia osaamispisteitä. Rahoitukseen vaikuttavat painotettavat osaamispisteet ottavat huomioon erilaisen koulutuksen kustannuserot, millä ei ole toiminnan tehokkuustarkastelussa oleellista merkitystä. Tämän tekijän osuus kokonaisrahoituksesta nousisi vuoteen 2022 mennessä nousemaan 35 %:iin koko rahoituksesta, mikäli rahoituslaki säilyisi nykyisellään. Opetusministeriö on kuitenkin käynnistämässä lainmuutoksen, jonka mukaan tämä osuus pienenesi 20 %:iin koko rahoituksesta.

Toisena tunnuslukuna tarkastellaan painotettuja työllistymisestä ja jatko-opintoihin siirtymisestä kertyviä painotettuja rahoituspisteitä. Tehokkuustarkastelussa on edellisestä poiketen syytä käyttää painotettuja rahoituspisteitä. Ennen koulutuksen suorittamista ei-työllisenä olleesta tai vailla koulutusta olleesta saa enemmän pisteitä verrattuna ennen koulutuksen suorittamista työllisenä tai koulutettuna olleeseen verrattuna eli palkitaan siitä, että koulutus on johtanut työllistymiseen. Lisäksi pistemäärää laskettaessa otetaan korjauskertoimella huomioon alueelliset työllisyyserot. Tämän tekijän osuus kokonaisrahoituksesta on valtakunnallisesta kokonaisrahoituksesta 10 % vuodesta 2022 alkaen ja 7,5 % vuosina 2020-2021. Tämäkin osuus pienenesi vireille tulevan lainmuutoksen johdosta.

Vaikuttavuusrahoitukseen vaikuttaa vuodesta 2020 alkaen myös aloittamis- ja valmistumisajankohdan opiskelijapalaute, jonka osuus valtakunnallisesta kokonaisrahoituksesta tulee olemaan 2,5 % sekä vuodesta 2022 alkaen myös työelämäpalaute, jonka osuus valtakunnallisesta kokonaisrahoituksesta tulee olemaan 2,5 %.² Vuoden 2020 rahoitukseen vaikuttavan vuoden 2018 aineiston mukaiset opiskelijapalautepisteet eroavat hyvin vähän koulutuksen järjestäjien välillä. Niiden osalta ylläpitomallien vertailu ei ole tästä syystä mielekäästä.

Liitteessä 3 olevassa tehokkuustarkastelussa osaamispisteet sekä työllistymisestä ja jatko-opintoihin siirtymisestä kertyvät pisteet on jaettu opiskelijavuosien määrällä. Saatua tunnuslukua voi pitää oppilaitoksen opiskelijatuloksena, joka kuvaa sekä opintosuoritusten määrää että opintojen lopputulosta keskimäärin opiskelijaa kohti. Tehokkuustarkasteluun on otettu kaikki kaupunkijärjestäjät, kaikki maakunnalliset monialaiset osakeyhtiöjärjestäjät sekä suurimpien kaupunkiseutujen kuntayhtymäjärjestäjät Omnia, Keuda, Salpaus, Jyväskylä, Savo ja Oulu.

² Tämä osuus tulisi mahdollisesti pieneneen vireille tulevan lakimuutoksen johdosta.

Tehokkuustarkastelu kertoo, että niin osakeyhtiöjärjestäjät kuin suurten kaupunkiseutujen kuntayhtymäjärjestäjät ovat saaneet paremmat opiskelijavuosikohtaiset piste-arvot. Tampereen luvut ovat kaupunkijärjestäjien keskiarvoa oleellisesti parempia.

Haastateltujen ylläpitomuotoa muuttaneiden oppilaitosten johdolla on yhdenmukainen näkemys tilastojen kanssa siitä, että muutos on lisännyt toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta.

Fuusiot ja tilastointiperusteisiin liittyvät ongelmat eivät anna mahdollisuutta suoraviivaisiin tul-kintoihin, mutta näyttää siltä, että itsenäisellä koulutuksen järjestäjällä, kuten kuntayhtymällä tai osakeyhtiöllä, on ollut enemmän työkaluja kustannuskehityksen hallintaan.

Uusien suoritus- ja vaikuttavuusrahoitustekijöiden pohjalta tehty tehokkuustarkastelu antaa vii-teitä siihen suuntaan, että osakeyhtiö- ja kuntayhtymäjärjestäjien toiminnan tehokkuus olisi ollut vuonna 2018 jonkin verran parempi kuin kaupunkijärjestäjien. Tampereen tunnusluvut ovat kui-tenkin paremmat kuin osakeyhtiöjärjestäjien keskiarvo.

Omistajien näkökulma

Tredun koulutus- ja muun toiminnan omistajina voi pitää vastuukunnan Tampereen kaupungin ohella 11 sopimuskuntaa, jotka vuonna 2013 Pirkanmaan koulutus konserni -kuntayhtymän osak-kaina luovuttivat kuntayhtymän koulutustoiminnan Tampereen kaupungille ja kuntayhtymän kiin-teistöomaisuuden Tredun Kiinteistöt Oy:lle sopimuksella yhteisestä toimielimestä ammatillisen kou-lutuksen viranomaistehtävien hoitamisessa. Sopimuksen mukaan kuntalain mukaisena yhteisenä toimielimenä toimii Tampereen kaupungin elinvoima- ja osaamislautakunta. Muiden sopimuskun-tien valitsemat jäsenet osallistuvat lautakunnassa yhteistoiminta-aluetta koskevaan päätöksente-koon. Sopimuskuntien edustajien haastattelujen mukaan sopimuskunnat ovat kokeneet voivansa vaikuttaa riittävästi Tredun toimintaan. Haastateltujen omistajaa ja sopimuskuntia edustavien haas-tateltujen antama arvosana Tredun toiminnasta on keskimäärin 8+ asteikolla 4-10.

Tässä tarkoitettujen omistajien intressi on ennen kaikkea koulutuspoliittinen eli kuntien elinvoiman vahvistaminen sekä kuntien asukkaiden ja elinkeinoelämän osaamispalvelujen tuottaminen. Talou-dellisena intressinä on oppilaitoksen kustannustehokkuuden varmistaminen ja talouden tasapainon ylläpitäminen. Uudessa osittain suorite- ja suoritusperusteisessa rahoituksessa taloudellinen intressi on myös kilpailla menestyksellisesti toisten oppilaitosten kanssa valtakunnallisesta rahoituksesta siten, että Pirkanmaa saa siitä mahdollisimman suuren osan.

Kuntien elinvoiman ja kilpailukyvyn kannalta sekä laadukkaan osaamisen tuottaminen että syrjäytyi-sen ehkäiseminen ovat molemmat tärkeitä tavoitteita. Niitä molempia voidaan toteuttaa kaikissa hallintamalleissa, joskin yhteistyö on helpompaa, jos kaikki keskeiset toimijatahot ovat samassa or-ganisaatiossa. Näinhän ei kuitenkaan ole vastuukuntamallissakaan sopimuskuntien osalta. Mahdolli-sen osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä tai säätiön säädekirjassa on mahdollisuus asettaa ehtoja, jotka turvaavat tehtävien tasapuolisen toteutumisen.

Kaupungin toimiessa koulutuksen järjestäjänä oppilaitos on osa kaupungin organisaatiota. Kuntayh-tymä, osakeyhtiö ja säätiö ovat itsenäisiä järjestäjiä, jotka rahoittavat toimintansa valtiolta saamal-laan lakisääteisellä rahoituksella. Tredun koskevassa sopimuksessa yhteisestä toimielimestä on sovittu, että Tredulle kuuluva valtion rahoitus käytetään kokonaan Tredun toimintaan. Tämä ei ole aina ollut tilanne kaupunkijärjestäjien oppilaitoksissa, mikä on ollut joissakin tapauksissa myös syy yhtiöittämiseen.

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen muuttuessa 50 %:sti suorite- ja vaikuttavuusperusteiseksi³ on itsenäiselle hallintamallille entistä vahvempia perusteita. Tulorahoitus riippuu ratkaisevasti siitä, paljonko syntyy tutkintoja, tutkintojen osasuorituksia, miten valmistuneet työllistyvät tai sijoittuvat jatko-opintoihin, opiskelijapalautteesta ja työelämäpalautteesta. Samaa eduskunnan periaatteessa jakamaa rahoituskokonaisuutta jakavat keskenään suoritteista ja tuloksista kilpailevat oppilaitokset. Perinteinen julkisen palveluyksikön malli, jossa käytetään poliittisen päätöksentekijän osoittamaa rahoitusta sen määrittämiin kohteisiin, ei ole enää relevantti.

Jos osakeyhtiön tai säätiön omistuksesta yli 50 % on yhdellä omistajalla, yhteisö kuuluu kuntakonserniin. Tällöin toimintaa ohjaavat konserniohje ja muut konserniohjausta varten annetut säännöt. Nämä sisältävät tavanomaisesti mm. ennako-ohjausmenettelyn merkittävässä toiminnallisissa ja taloudellisissa ratkaisuisa. Myös vapaamuotoista vuorovaikutusta omistajien kanssa pidetään tärkeänä toimivissa osakeyhtiöissä. Konserniin kuuluva oppilaitos voi periaatteessa olla tiukemmassa omistajaohjauksessa kuin moniosakkainen kuntayhtymä, jossa myös vähemmistösuoja on vahvempi. Toimivien osakeyhtiöjärjestäjien hallituspaikat on kiintiöity osakkaittain ja täytetään käytännössä puolueittain, mutta ei ole virallisesti sidottu kuntavaalien tulokseen, kuten kuntayhtymässä. Haastattelujen mukaan koulutusosakeyhtiöiden hallitusten valinnoissa on otettu huomioon elinkeinoelämän ja toimialan asiantuntemus. Käytännössä yhtiöiden hallituksissa sen enempää puoluepolitiikka kuin aluepolitiikka eivät ole olleet keskeisiä.

Osakepääoman suuruus vaihtelee tapauskohtaisesti ja näyttää olevan likipitään 5 – 10 % luokkaa liikevaihdosta. Osakeyhtiöittäminen tai säätiöittäminen vaatisi siten omistajilta tämänasteista panostusta. Tredulla ei ole kiinteistöomaisuutta eikä omia kiinteistöinvestointeja lainoineen, jolloin osakepääoma voi olla pienempi. Esimerkiksi Laurea-ammattikorkeakoulussa osakepääoma on vajaa 2 % liikevaihdosta. Tredun noin 100 miljoonan liikevaihdosta tämä olisi noin 2 miljoonaa euroa. Suurimman taloudellisen riskin aiheuttaisivat vuokravastuut. Sopimuskuntien edustajien haastattelujen mukaan sopimuskunnissa olisi alustavasti halukkuutta olla osakkaana mahdollisessa osakeyhtiössä.

Jos Tredun yhtiöitettäisiin tai säätiöitettäisiin, se poikkeaisi tavanomaisista kunnallista osakeyhtiöistä, jotka ovat yleisiä energia-, satama- ym. toiminnoissa siinä, että sillä ei olisi juurikaan oikeaan liiketoimintaan verrattavaa toimintaa, ei kiinteistöomaisuutta, ei merkittäviä tuotannollisia investointeja eikä oikeutta tulouttaa ylijäämää omistajilleen. Rahoitus ei tulisi asiakasmarkkinoilta, vaan valtiolta toiminnan kapasiteetin ja tulosten mukaan.

Omistajaohjauksen keskeinen tavoite olisi omistajakuntien asukkaiden ja työpaikkojen osaamistarpeiden tyydyttäminen sekä syrjäytymisen ehkäisy. Omistajaohjauksen toteuttajan tulisi olla mahdollisimman lähellä asukkaiden ja työpaikkojen tarpeiden tuntevaa tahoja. Laajemmassa merkityksessä kysymys olisi omistajakuntien elinvoiman vahvistamisesta. Tällöin konserniohjauksen toteuttajaksi soveltuisi parhaiten Tampereen kaupungin elinvoiman ja kilpailukyvyn palvelualue. Elinvoima- ja osaamislautakunta edustaisi lisäksi kokoonpanossaan koko Tredun palvelukentän kuntia. Samalla toteutuisi entinen tilaaja – tuottaja -malli selkeämmässä muodossa kuin aiemmin. Lautakunta edustaisi koulutuspoliittista tahtoa, yhtiö tai säätiö toteuttaisi sen. Lautakunta valitsisi yhtiön hallitukseen työ- ja elinkeinoelämän sekä toimialan asiantuntemusta edustavan hallituksen sekä antaisi yhtiökokousedustajalleen toimintaohjeet. Yhtiö johto informoisi säännönmukaisesti lautakuntaa ja pyytäisi konserniohjeen edellyttämissä suurissa ratkaisuisa toimialajohdon enakkokannan.

³ Lakimuutos vireillä.

Siirtyminen osakeyhtiö- tai säätiömalliin ei suuresti muuttaisi omistajaohjauksen nykytilannetta vastuukuntamalliin verrattuna, mutta lisäisi toimivan johdon vastuuta ja tuloksentekomahdollisuutta sekä antaisi johdolle tukevan selkänöjan ratkaisuisaan.

6. KOKONAISARVIO

Selvitystyön toimeksiantona oli selvittää, mikä olisi toimintaympäristön muuttuessa tarkoituksenmukaisin Tampereen seudun ammattiopisto Tredun hallintamalli. Aiemmissa asiaa koskevissa selvityksissä on päädytty siihen, että olemassa oleva vastuukuntamalli on ollut toimiva malli ammatillisen koulutuksen entisen lainsäädännön voimassa ollessa. Markkinaehtoista koulutusta varten on esitetty muiden järjestäjien käytännön mukaisesti erillisen yhtiön perustamista, jota ei ole kuitenkaan toteutettu. Tämä on perustunut Tampereen kaupungin linjaukseen, ettei kaupunki perusta yhtiötä markkinoilla toteutuvaan toimintaan.

Toimintaympäristön muutoksista tärkeimmät ovat ammatillisen koulutuksen reformi ja vuoteen 2022 mennessä asteittain toteutuva ammatillisen koulutuksen rahoituksen uudistus. Nämä ovat muuttaneet entisen kokonaisuuden tutkintoihin ja nuorten koulutukseen painottuvan kapasiteettiperusteisesti rahoitetun toiminnan monipuolisemmaksi, joka sisältää tutkintojen osia ja muuta aikuis-koulutusta sekä kilpailee maan muiden koulutuksen järjestäjien kanssa suorite- ja vaikuttavuusperusteisesta valtakunnallisesta rahoituksesta. Tämä muutos edellyttää uudenlaista toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Uusi markkinatilanne, jossa aikuisten ja tutkintoa lyhyemmän täydennyskoulutuksen markkinat ovat kasvavat ja tuovat lisäarvoa myös tutkintokoulutukselle, ovat riski Tredulle, jos se jättäytyy tämän markkinan ulkopuolelle. Kunnallisen koulutuksen järjestäjän oikeus toteuttaa ilman erillistä yhtiötä kilpailuttamiseen perustuvaa työvoimakoulutusta on ollut epäselvä. Viimeisimmän tulkinnan mukaan se olisi mahdollista Tredulle myös vastuukuntamallissa. Koulutusvienti vaatisi kuitenkin yhtiötä.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusleikkaukset ovat toistaiseksi ohi, mutta rahoitustaso jää oleellisesti entistä pienemmäksi ja sen epävakaus lisääntyy valtakunnallisen kilpailun johdosta. Selvityksessä on saatu näyttöä siitä, että itsenäinen järjestäjä kuntayhtymä tai osakeyhtiö pystyy kaupunki-järjestäjiä paremmin sopeutumaan rahoitustason vaihteluihin. Vastuukuntamallin riskinä on, että kaupunki joutuu panostamaan valtion rahoituksen ylittävää kuntarahoitusta ammatilliseen koulutukseen. Näin tapahtuu esimerkiksi Helsingissä.

Ammatillisen koulutuksen reformin jälkeen tulleet muutokset uusi kuntien työllisyyskokeilu, hallitusohjelmaan sisältyvä oppivelvollisuuden pidennys sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tuoreet suunnitelmat ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteiden muutoksen loiventamisesta suunniteltua enemmän peruskoulun ja lukion rahoituksen kaltaiseksi puhuvat nykyisen vastuukuntamallin puolesta. Vastuukuntamalli mahdollistaa helpoimmin yhteistyön kuntien työllisyyskokeilun, lukion, perusopetuksen sekä sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Oppivelvollisuuden pidennyksen kannalta kuuluminen samaan organisaatioon peruskoulun ja lukion kanssa on etu. Osakeyhtiö- tai säätiömalli ei ole este kuvatulle yhteistoiminnalle, mutta voi olla helpommin käytännössä toteutettavissa vastuukuntamallissa myös haastattelujen asiantuntijoiden mukaan. Vastuukuntamalli on antanut sopimuskunnille haastattelujen mukaan riittävät vaikutusmahdollisuudet ammatillisen koulutuksen palveluihin. Yhtiöittämisen tai säätiöittämissä edellyttämät konsernipalveluina toteutettavat palvelut olisi myös järjestettävä uudelleen, joskin ne tietysti voisivat ostopalveluina jatkaa. Ainakin siirtävävaiheessa nämä järjestelyt voisivat aiheuttaa lisäkustannuksia tai ainakin sitoa voimavaroja sopimusten valmisteluun. Kun Tredu ja siihen kuuluvat yksiköt ovat olleet lyhyellä aikavälillä suurten

organisaatiomuutoksen kohteena, tälläkin seikalla on vaikutusta hallintamallin muutostarvetta arvioidessa. Jos hallintamallin muutos arvioidaan edulliseksi, sen aika olisi vasta sen jälkeen, kun uuden rahoitusmallin lopullinen muoto selviää ja sen toiminnasta on enemmän kokemusta.

Haastattelujen perusteella relevantteja vaihtoehtoja ovat nykyinen vastuukuntamalli ja osakeyhtiömalli. Säätiömalli on aikuiskoulutuskeskuksia lukuunottamatta malli, johon ei ole totuttu ja jossa omistajaohjaus olisi etäisintä. Kuntayhtymä toisi samat edut itsenäisenä järjestäjänä kuin osakeyhtiö samalla kun kunnallisen organisaation edut säilyisivät, mutta ei liene silti realistinen vaihtoehto tilanteessa, jossa Tampereen kaupungin osuus on noin 70 % toiminnan volyyymistä. Talouden näkökulmasta itsenäiset kuntayhtymä-, osakeyhtiö- ja säätiömallit todennäköisesti toisivat etuja, mutta irtautuminen aiheuttaisi ainakin siirtymävaiheessa myös lisäkustannuksia Tredulle. Ammatillisen koulutuksen rahoitus riippuu lähes kokonaan valtion rahoituksen kehityksestä. Jos yhteistyösopimuksen mukaan valtiolta tuleva rahoitus annetaan kokonaan Tredun käyttöön ja jos Tredulle annetaan riittävästi liikkumavaraa itsenäiseen ja vastuulliseen taloudenhoitoon, tulos voi olla yhtä hyvä kuin itsenäisissä koulutuksen järjestäjämalleissa. Markkinaehtoisen koulutuksen tai koulutusviennin osuus tulo-rahoituksessa tulee olemaan näillä näkymin marginaalinen. Jos markkinat näiltä osin muuttuvat, se on peruste myös hallintamallin uudelleenarvioinnille.

Liitteessä 6 on vertailtu vastuukunta- ja osakeyhtiömalleja eri kriteerien näkökulmasta.

LÄHTEET

Ammatillinen koulutus, henkilöstöasiat (Tampereen kaupunki) 4.9.2019

Ammatillisen oppilaitosmuotoisen peruskoulutuksen toiminnan tunnuslukujen ja yksikkökustannusten aikasarja. Raportin luonti omien valintojen mukaan. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportti KO21. <https://vos.oph.fi>

Elinvoima- ja kilpailukyvyyn palvelualueen toimintasääntö 4.9.2019

FCG. Ammatillinen koulutus – mainettaan parempi. Kuntien omistajaohjaus ammatillisessa koulutuksessa. Suomen Kuntaliitto. 2019.

FCG. Selvitys toiminta- ja hallintomallin kehittämistarpeista. Toisen asteen koulutuksen yhteistyö-alue. FCG konsultointi Oy. 13.11.2015

HE 39/2017. Hallituksen esitys laiksi ammatillisesta koulutuksesta.

Heinonen, Ville, Mihin lisärahoitusta kohdennetaan, minkälaista yhteistyötä odotetaan. Alustus 2019.

Juusola, H. & Nokkala, T. 2019. Katsaus suomalaista koulutusvientä koskevaan tutkimus- ja selvityskirjallisuuteen vuosilta 2010-2019. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2019:11.

Karttunen, T. TEM-OKM-KKV-AMKE -tapaaminen. Esitys 7.11.2019.

Kilpailulaki 948/2011.

Kirjavainen, P. 2018. Tredu uudistuu. Ohjausryhmän johtopäätökset ja suositukset. InnSofia.

Konsernihallinnon toimintasääntö (Tampereen kaupunki) 1.2.2019

Laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta 532/2017.

Laki vapaasta sivistystyöstä muut. 1103/2010).

Lukiolaki 714/2018.

Niemelä, J. & Kirjavainen, P. & Rauhala, P. Kehittyvä Tredu ja ammatillisen koulutuksen reformi. Doktriini 2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista 682/2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 24.1.2020. www.minedu.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Vuoden 2020 rahoituspäätöksen valmisteluraportit. Vipunen.
[https:// vipunen.fi](https://vipunen.fi).

Pajosmaa, Heikki, Kuntien eläkevakuutus, työnantajaneuvonta

Sopimus yhteisestä toimielimestä ammatillisen koulutuksen viranomaistehtävien hoitamisesta
1.6.2017 ja luonnos sen muuttamisesta.

Tampere. Toisen asteen koulutus. Toisen asteen koulutuksen kilpailukyky-suunnitelma 2016-2020.
29.4.2016.

Tampereen kaupungin omistajaohjauksen periaatteet (valtuusto 2.10.2017)

Tampereen kaupunkikonsernin tytäryhteisöjen konserniohje (valtuusto 24.4.2010)

Tampereen kaupunki. Konsernihallinto. Ohjausyksikkö. Ohjausryhmän esitys toisen asteen koulu-
tuksen järjestämisestä ja toimintamallista 22.12.2015.

Tampereen kaupunki. Tredun Kehitys Oy:n liiketoimintasuunnitelma 11.4.2016.

Tonttila, J. Työllisyyden kuntakokeilut ja osaamispalvelut. Alustus 2019 TEM.

Tredun kilpailukyky-suunnitelma 2018-2020. 14.2.2018.

Vipunen. Opetushallinnon tietopalvelu. www.vipunen.fi

Ågren, S. Ammattibarometri 2019. Johdon Foorumi. Esitys 12.11.2019. Ammattiosaamisen Kehittä-
misyhdistys AMKE ry.

LIITE 1. HAASTATELLUT HENKILÖT

Auvinen, Oskari, kaupunginjohtaja, Kangasalan kaupunki (haastattelu 4.2.2020)

Haataja, Peer, johtaja, Tampereen kauppakamari

Heinonen, Ville, neuvotteleva virkamies, opetus- ja kulttuuriministeriö

Jarva, Marko, pormestari, Pirkkalan kunta

Kallioinen, Outi, johtaja, ammatillinen koulutus, Tampereen kaupunki (haastattelun taustana muun johtajiston kanssa käyty keskustelu)

Kuosmanen, Taru, sosiaali- ja terveystalouden palvelualueen johtaja, Tampereen kaupunki

Kuusisto, Juha, kaupunginjohtaja, Oriveden kaupunki

Lamppu, Veli-Matti, toiminnanjohtaja, Ammattiosaamisen kehittämissyhteistyö AMKE ry.

Pajasmaa, Heikki, Kunnallinen eläkelaitos, työnantajaneuvonta

Rantala, Jyrki, pääluottamusmies, Tredu

Rämö, Heidi, kunnanjohtaja, Lempäälän kunta

Saari, Regina, työllisyysjohtaja, Tampereen kaupunki

Schultz, Lasse, toimitusjohtaja, Länsirannikon Koulutus Oy. WinNova

Seppänen, Arja, toimitusjohtaja, Etelä-Savon Koulutus Oy.

Suonio, Jorma, lukiokoulutuksen johtaja, Tampereen kaupunki

Tapani, Teppo, rehtori, Tampereen Aikuiskoulutuskeskus, toiminnanjohtaja Tampereen Aikuiskoulutussäätiö sr

Tuominen, Anssi, Kajaanin koulutusliikelaitoksen johtaja, Kuntaliiton Areenan pj.

Vaittinen, Pekka, toimitusjohtaja, Hyria koulutus Oy.

Viitasaari, Juha, kaupunginjohtaja, Virtain kaupunki

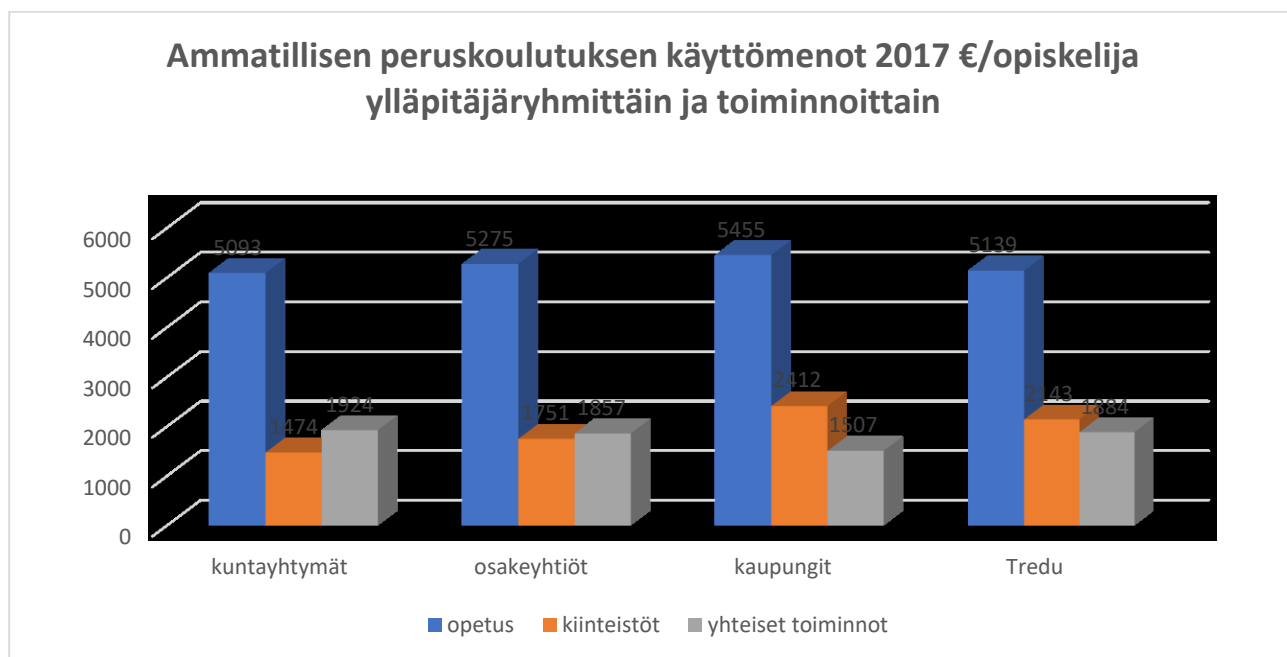
Viitasaari, Tuija, kasvatus- ja opetuspäällikkö, sivistyspalvelujen palvelualue, Tampereen kaupunki

Virtanen, Maria, elinkeinoasioiden päällikkö, Pirkanmaan Yrittäjät ry.

Väätäinen, Eero, kaupunginjohtaja, Nokian kaupunki (haastattelu 5.2.2020)

Yli-Rajala, Juha, konsernijohtaja, Tampereen kaupunki

LIITE 2. AMMATILLISEN PERUSKOULUTUKSEN KUSTANNUSVERTAILU YLLÄPITÄJÄRYHMITÄIN JA TOIMINNOITTAIN



**Ammatillisen peruskoulutuksen käyttömenojen €/opiskelija muutos 2011-2017
ylläpitäjärhmittäin ja toiminnoittain**

	opetus	kiinteistöt	yhteiset toiminnot
kuntayhtymät	-10,4	-8,5	-8,8
osakeyhtiöt	-7,6	-8,3	-18,3
kaupungit	-4,4	3,3	-7,8
Tredu	-9,2	5,4	-7,9

Ammatillisen peruskoulutuksen tilat m²/opiskelija 2011 ja 2017 ylläpitäjärhmittäin

	2011	2017
kuntayhtymät	20,9	20,3
osakeyhtiöt	22,3	20,6
kaupungit	17,4	17,8
Tredu	17,5	19,3

Kuntayhtymissä mukana kaikki kuntayhtymäjärjestäjät, osakeyhtiöissä maakunnalliset monialaiset Axell, Etelä-Savon Koulutus, Hyria ja WinNova ja kaupunkijärjestäjissä Helsinki, Vantaa, Turku, Kouvola, Tampere, Vaasa ja Kajaani. Yhteisissä toiminnoissa mukana koulutuksen järjestäjän hallinto.

Lähde: Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit. KO 21

**LIITE 3. OPISKELUVUODET, TUTKINTOJEN JA NIIDEN OSIEN OSAAMISPISTEET
SEKÄ TYÖLLISTYMISEN JA JATKO-OPINTOIHIN SIIRTYMISEN TUOTTAMAT RAHOITUSPISTEET 2018**

	Painottamattomat opiskelijavuodet	Painottamat- tomat osaamispis- teet	Painotetut työll. ja jatko- opisk.pis- teet	Osp per op.vuosi	Työll per op.vuosi
Helsinki	10393,16	610931,9	9235,84	58,78211	0,888646
Vantaa	3466,02	197340,5	2882,5	56,93576	0,831646
Kouvola	2406,11	184150,1	2363,98	76,53436	0,98249
Turku	4671,37	343128,6	5090,34	73,45353	1,089689
Tampere	8209,07	598383,1	10741,88	72,89292	1,308538
Vaasa	2549,66	152534	3164,13	59,82523	1,241001
Kajaani	2592,33	190760,6	3425,31	73,58654	1,321325
KAUPUNGIT	34287,72	2277228,8	36903,98	66,41529	1,076303
Axell	1699,74	113017,5	1774,61	66,49105	1,044048
Etelä-Savo	2391,53	181049,5	3105,73	75,70447	1,298637
Hyria	3403,48	247531,1	3343,27	72,72882	0,982309
Winnova	4314,84	284110,9	5398	65,84506	1,251031
OSAKEYHTIÖT	11809,59	825709	13621,61	69,91852	1,153436
Ero kaupunkeihin				5,27 %	7,17 %
Omnia	5996,01	499227	7446,26	83,25987	1,241869
Keuda	5978,54	401809,5	5304,73	67,20863	0,887295
Salpaus	5721,72	433751,9	6202,45	75,80796	1,084018
Jyväskylän kky	6378,54	523370	8638,3	82,05169	1,354275
Savon kky	5711,88	435425,5	6515,27	76,23156	1,140652
OSEKK	6703,15	449388,5	8651,93	67,04139	1,290726
KUNTAYHTYMÄT	36489,84	2742972,4	42758,94	75,17085	1,171804
Ero kaupunkeihin				13,18 %	8,87 %

Painottamattomat opiskelijavuodet ja osaamispisteet tarkoittavat alkuperäisiä lukuja, joita rahoituksessa painotetaan mm.alakohtaisilla kustannuseroilla.

LIITE 4. LEHTOREIDEN VÄHIMMÄISPALKKAN VERTAILU KOLMESSA SOPIMUKSESSA 31.3.2020 PÄÄTTYVIEN SOPIMUSTEN MUKAAN MARRASKUUSSA 2019

Opettajan palkka koostuu kaikissa sopimuksissa peruspalkasta, tehtäväkohtaisesta palkasta, henkilökohtaisesta lisästä, vuosisidonnaisesta lisästä sekä tulospalkkiosta.

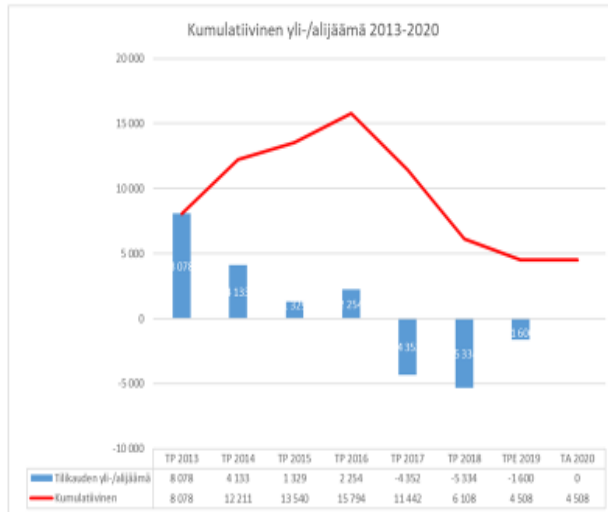
Kunnallisen opetusalan työ- ja virkaehtosopimuksen ja Avaintan vuosisidonnaiset lisät ovat vuosikertymältään samat, mutta poikkeavat hieman Sivistystyönantajien vuosisidonnaisten lisien kertymästä.

Palkkaesimerkit on saatu työnantajayhteisöjen nettisivuilla olevilla palkkalaskureilla. Sivistystyönantajilla ei ollut vielä vuosityöajassa oleville lehtoreille palkkalaskuria.

Alla olevat esimerkit ovat ylempään korkeakoulututkinnon suorittaneen ja soveltavan korkeakoulututkinnon tai insinöörin tai rakennusarkkitehdin tutkinnon suorittaneen 1500 tunnin vuosityöajassa olevan lehtorin vähimmäispalkkoja:

	OVTES	Avainta	Sivistystyöntajat
Lehtori, ylempi korkeakoulututkinto	3449,09	3462,44	3274,02
Lehtori, soveltuva kk-tutkinto, ins., rak.arkkitehti	3003,50	3120,05	2971,53
15 vuoden kokemuslisä lisättynä			
Lehtori, ylempi korkeakoulututkinto	4207,95	4224,24	ei tietoa
Lehtori, soveltuva kk-tutkinto, ins., rak.arkkitehti	3664,34	3806,53	ei tietoa

Kumulatiivinen ali-/ylijäämä 2013-2020



Tredun tilikaudet 2017-2019 ovat olleet alijäämäisiä ja aiempina vuosina kertynyttä ylijäämää on käytetty noin 11,3 milj. euroa käyttötalouden menoihin.

Toimintakulut vuonna 2019 86,8 m€
 Toimintakulut VS2020 87,1 m€
 Muutos 2019 > 2020 = 0,3 %
 Toimintakulut 87,1 m€ + 5,8 m€ = 92,9 m€
 Muutos 2019 > 2020 = 7,0 %



Liite 6. VASTUUKUNTA- JA OSAKEYHTIÖMALLIN KOKOAVA VERTAILU

Kriteeri	Vastuukunta	Osakeyhtiö
Lainsäädäntö	Mahdollinen	Mahdollinen
Kehitys muualla	Tampere ja Kajaani ainoat maakunnallisina järjestäjinä	Lisääntynyt järjestäjämuotona, joskaan ei ratkaisevasti
Laajentuminen Pirkanmaalle	Ei mahdollinen nyky muodossa	Voi laajentaa helposti
Tampere	Päätää ja vastaa muodollisesti yksin, mutta OSELA:SSA sopimuskuntien edustus	Kaupunkikonserniin kuuluessaan Tampereella enemmistövalta ja haluttaessa tiukkakin omistajaohjausmahdollisuus
Sopimuskunnat	Ei päätäntävaltaa, vaikka rahoittavat toimintaa	Vähemmistöosakkainakin pätäntävaltaa
Strateginen ohjaus	Voidaan tyytyä kaupungin yleisiin strategioihin	Oma strateginen ohjaus välttämätön
Yhteiskunnallinen vastuu	Tampereella yhden kunta- organisaation vastuulla sopimuskunnissa vastuu jakautuu	Mahdollinen strategisena kokonaisuutena ja voidaan kirjata yhtiöjärjestykseen

Tuloksellisuus	Vastuu jakautuu konsernin ja Tredun kesken	Vastuu yksin yhtiöllä
Taloudellisuus	Vaikeampi ohjata vastuun jakautuessa	Tilastonäyttöä hallitummasta kustannuskehityksestä 2011-2017
Markkinaehtoinen koulutus	Ei mahdollista nykyisin Edellyttää erillisen yhtiön	Voidaan toteuttaa samassa yhtiössä
Yhteistyö lukion kanssa	Hallinnollisesti Tampereella, muualla epävirallisesti	Kaikissa kunnissa yhtäläisesti epävirallinen
Demokratia	Suora poliittinen demokratia toimii paremmin	
Henkilöstöpolitiikka	Kaupungin ohjauksessa	Itsenäisempää, joskin konserniohjaus