

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Keskeiset muutosesitykset:

- Rahoitusmallia muutetaan seuraavasti: perusrahoitus 60 %, suoritusrahoitus 30 % ja vaikuttavuusrahoitus 10 %, sillä opintosuoritusten ja vaikuttavuuden korostaminen rahoituksessa eivät kannusta valitsemaan opiskelijoita, joilla on heikko todennäköisyys läpäistä koulutus menestyksellisesti.
- Maksutonta opiskelijaruokailua ei laajenneta kaikille perustutkintoa suorittaville.
- Henkilökohtaistamisen perusteluja on muutettava vanhempien osallistumisen osalta.
- Koulutuksen järjestäjälle ei pidä säätää yleistä velvoitetta ohjata opinnoista kiinnostuneita.
- Arvonlisäverolain 30. pykälää on muutettava reformin yhteydessä, jotta yksityinen koulutuksen järjestäjä saa vuokriin kuuluvan arvonlisäveron kompensaation.

Yleistä

AMKEN mielestä uudistuminen on välttämätöntä, koska työelämä on jatkuvassa muutoksessa. Muutospainetta luovat myös rahoituksen leikkaukset, eikä reformi saa lisätä koulutuksen järjestäjän kustannuksia. Uudistuksen pitää keventää koulutuksen järjestämiseen ja tutkintojen suorittamiseen liittyvää hallinnollista työtä. Hallituksen esitys ei kaikilta osin vastaa näihin tavoitteisiin.

Ammatillisen koulutuksen reformin ytimen muodostavat esitykset laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja esitys uudeksi rahoituslaiksi. Tutkintojärjestelmän radikaalista uudistamisesta on jo päätetty.

Reformin toteuttamiseen liittyvät myös rahoituksen leikkaukset, jotka edellyttävät toiminnan muuttamista. Leikkauksilla henkilöstövaikutuksineen voi olla kielteisiä vaikutuksia reformin käytännön toteuttamiseen. Toiminta- ja rahoituslain sekä leikkausten ohjausvaikutukset eivät tue toisiaan. Reformin toteuttaminen käytännössä on vaikeaa, jos työ- ja virkaehtosopimukset jäykkine työaikamalleineen eivät uudistu.

AMKE korostaa, että lain käsittelyn aikana on muistettava ammatillisen koulutuksen kokonaisuus, johon kuuluu aikuiskoulutus. Tilastokeskuksen mukaan ammatilliseen koulutukseen osallistui vuonna 2015 noin 325 000 henkilöä. Heistä kaksi kolmasosaa on aikuisopiskelijoita. Alaikäisiä ammatillisen koulutuksen opiskelijoista on vain viidesosa. Ammatillinen koulutus on enemmän kuin lukion rinnalla oleva nuorille suunnattu oppilaitos.

Sivistysvaliokunta
Asiantuntijalausunto liittyen
kuulemiseen 3.5.2017
2.5.2017
HE 39/2017 vp

Lain säätämisen jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriö uusii kaikki koulutuksen järjestämisluvat. Tällä on kiire, koska koulutuksen järjestäjien on syyskuun lopussa ilmoitettava ensi kevään yhteishaun aloituspaikat Opetushallitukselle. Tämä edellyttää tietoa koulutustehtävästä ja -määristä. OKM ei ole julkistanut periaatteita, joilla uusiin lupiin ja niiden perusteella tehtäviin rahoituspäätöksiin määrätään opiskelijavuosien määrä mukaan lukien OKM:lle siirtyvä työvoimakoulutuksen rahoitus.

Koulutukseen hakeutuminen

AMKE kannattaa esitystä jatkuvasta hausta opiskelijavalinnan pääväylänä, jonka rinnalla yhteishaku on perusopetuksen ja lukion päättävien väylä. Esitys ei muuta nykytilaa, koska ”jatkuva haku” on jo käytössä ammatillisessa lisäkoulutuksessa. Kaikista uusista opiskelijoista yhteishaun kautta tulee nykyisin kolmasosa.

Koulutuksen saavutettavuus

Koulutuksen saavutettavuuteen vaikuttavat ensisijaisesti väestökehitys ja koulutuksen rahoitus, mikä määrittää koulutustarjonnan laajuuden. Koulutuksen järjestäjä ylläpitää koulutusta siellä, missä opiskelijoita riittää.

Saavutettavuutta tukee mahdollisuus käyttää oppisopimuskoulutusta ja muuta oppimista työpaikoilla nykyistä joustavammin. Tämä tukee koulutuksen tarjoamista paikkakunnilla, joissa ei ole oppilaitosta. Pidämme tärkeänä, että perustutkinto-opiskelijan siirtyminen oppisopimuskoulutukseen ei vähennä rahoitusta.

Saavutettavuuteen kuuluu myös aikuisten mahdollisuus vaihtaa ammattia tai kehittää osaamistaan. Reformi lisää koulutuksen järjestäjän mahdollisuuksia suunnata koulutusta alueellisten tarpeiden mukaisesti. Myös ammatillisten tutkinnon osien hyödyntäminen helpottuu. Nämä voivat määrällisesti laajentaa aikuisten mahdollisuuksia osallistua koulutukseen.

Peruskoulun päättävien osalta koulutuspaikkoja on valtakunnallisesti riittävästi.

Uuden rahoitusmallin ohjausvaikutuksia koulutuksen saavutettavuuteen on vielä mahdoton arvioida. Työllistymistä ja opintosuorituksia painottava rahoitusmalli ohjaa koulutuksen järjestäjät karsimaan koulutusta aloilta, joilta työllistyminen on heikkoa. Tämä koskettaa aloja, joille on vaikea saada hyviä opiskelijoita, vaikka työvoimalle olisi kysyntää. Ratkaisuksi on jo löytynyt oppisopimus, jota mm. teollisuusyritykset käyttävät rekrytoinnissa.

Ammatillisen koulutuksen vetovoima vaihtelee toimialoittain, joten aloituspaikkojen lisääminen ei ratkaise kohtaanto-ongelmaa. Alojen vetovoiman parantaminen edellyttää työelämän ja koulutuksen järjestäjien yhteistyötä. Koulutus ei yksin pysty muuttamaan mielikuvia työelämästä.

Nuorten ja aikuisten koulutuksen yhdistäminen

Nuorten ja aikuisten koulutuksen yhdistäminen on hallinnollinen, ja se yksinkertaistaa toimintaprosesseja.

Tuemme aikuisten (näyttötutkintoperusteinen) ja nuorten (opetussuunnitelmaperusteinen) koulutuksen hallinnollista yhdistämistä. Muutos mahdollistaa siirtymiseen yhteen toimintaprosessiin ja resurssien joustavampaa käyttöä. Yksilöitä koskettavat pedagogiset ratkaisut perustuvat aina henkilökohtaistamiseen.

Jatkossakin koulutuksen järjestäjät voivat erikoistua asiakkaidensa ja toiminta-alueensa tarpeiden mukaisesti. Tämä lisää koulutuksen asiakaslähtöisyyttä.

Lähiopetus ja riittävä ohjaus

Osaamisperusteisuuteen, joka on vahvistettu jo voimassaolevassa lainsäädännössä, sopii huonosti oppituntien laskeminen. Osaamista hankitaan jo nyt ja uuden lain mukaisesti varsin eri tavoin, eri paikoissa ja erilaisen henkilöstön tukemana. Lainsäädännöllä ei määrätä yhtä osaamisen hankkimisen tapaa muita tärkeämmäksi. Lähiopetuksen sijasta tulee puhua suunnitellusta ja tuetusta osaamisen hankkimisesta.

Lakiesityksen ytimessä ovat aikuisten ja nuorten koulutuksen hallinnollinen yhdistäminen sekä oppilaitoksissa ja työpaikoilla oppimisen nykyistä joustavampi yhdistäminen. Lain on tunnistettava tasavertaisesti eri-ikäisten ja erilaisissa tilanteissa olevien opiskelijoiden tarpeet. Ammatillisen koulutuksen opiskelijoista kaksi kolmasosaa on aikuisia, mikä on huomioitava osaamisen hankkimisen tavoista ja henkilökohtaistamisesta säädettäessä.

Henkilökohtaistaminen

On tärkeää, että laki tunnistaa ammattitaidon ja osaamisen kehittyvän eri tavoin. Tämä tukee siirtymistä nykyistä yksilöllisempiin koulutuspolkuihin ja koulutuksen tehostamista.

Koulutuksen käytännön näkökulmasta henkilökohtaistaminen on reformin kova ydin.

Henkilökohtaistamisesta on tehtävä jatkuva ja dynaaminen prosessi, ei hallinnollinen toimenpide. Tämän mukaisesti säädösten on asettava henkilökohtaistamiselle minimivaatimukset ja tavoitteet, ei muotoa.

Koulutuksen järjestäjälle ei pidä säätää yleistä ohjausvelvoitetta (42 §), koska hakijoiden ohjausta varten on olemassa muita palveluita kuten ohjaamot. Ohjauspalvelut ovat keskeisiä myös tulevaisuuden kasvupalveluissa.

Sivistysvaliokunta
Asiantuntijalausunto liittyen
kuulemiseen 3.5.2017
2.5.2017
HE 39/2017 vp

AMKE esittää, että 44 §:n mukaiseen henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan kirjataan myös opiskelijan osaamisen kehittymisen seuranta: koulutuksen aloittavalle opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma, johon kirjataan yksilölliset osaamisen tunnistamista, tunnustamista, hankkimista, kehittymistä ja osoittamista sekä ohjaus- ja tukitoimia koskevat tiedot siten kuin jäljempänä 46–49 §:ssä ja 67 §:n 2 momentissa säädetään.

Huoltajan kuulemista koskevat perustelut ovat 45 §:ssä liian raskaat, eivätkä ne tue aktiivista ja opintojen läpi ulottuvaa henkilökohtaistamista. Perusteluista syntyy mielikuva, että HOS on lomake, jonka täyttämiseen tarvitaan huoltajan allekirjoitus.

AMKE esittää, että huoltajan osallistuminen henkilökohtaistamisessa kirjataan samalla tavalla kuin opiskeluoikeuden peruuttamisessa: ”alaikäisen opiskelijan huoltajalla tai laillisella edustajalla tulee olla mahdollisuus osallistua henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman laadintaan ja häntä tulee kuulla ennen 64 §:n ja 66 §:n mukaisia opiskelijaa koskevia päätöksiä tehtäessä huomioiden 67 §”.

Oppiminen työpaikoilla

Työssäoppiminen on ollut osa kaikkea ammatillista peruskoulutusta vuodesta 1998. Nyt työssäoppiminen muuttuu koulutussopimukseksi. Oppisopimusopiskelijoita Suomessa on vuosittain noin 50 000. Työpaikat käyttävät oppisopimusta rekrytoinneissa ja henkilöstön lisäkoulutuksessa. Emme pidä todennäköisenä, että oppiminen työpaikoilla lisääntyy nykyisestä reformin myötä.

Opiskelijan kannalta koulutus- tai oppisopimus on pedagoginen ratkaisu, joka perustuu henkilökohtaistamiseen. Laki ei pakota ketään pitkäksi aikaa työpaikoille.

AMKE tukee esitystä, jonka mukaan koulutussopimuksesta ei makseta koulutuskorvauksia. Tämä korostaa koulutuksen järjestäjän ohjausvastuuta. Samalla se erottaa koulutus- ja oppisopimuksen toisista myös pedagogisesti, ei vain työsuhteen perusteella.

Uusi rahoitusmalli kannustaa koulutuksen järjestäjiä siirtämään opiskelijoita oppisopimukseen, mutta se edellyttää, että tarjolla on työpaikkoja. Oppisopimuksen käyttö vaihtelee maakunnittain työmarkkinoiden mukaan. Nuorempien opiskelijoiden oppisopimuksia ovat rajoittaneet palkkaukseen liittyvät kysymykset, joihin koulutuksen lainsäädäntö ei yllä. Tähän reformi ei tuo muutosta.

Koulutussopimuksen ajallinen rajoittaminen ei lisää oppisopimuksia. AMKE pitää todennäköisempänä, että opiskelijat palaisivat tuolloin oppilaitokseen opiskelemaan.

Lain säätämisen jälkeen tarvitaan työelämän järjestöjen, hallinnon, koulutuksen järjestäjien ja opettajien yhteistyötä viestinnässä, jotta työpaikoille menee oikeat ja yhtenäiset viestit reformin vaikutuksista ja tavoituksista.

Osaamisen arviointi työpaikoilla

Osaamisen arvioinnin siirtäminen työpaikoille on epärealistinen tavoite.

AMKE esittää, että koulutuksen järjestäjillä on oltava mahdollisuus perustelluista, ei vain erityisistä, syistä järjestää näyttöjä myös muissa kuin aidoissa työelämän ympäristöissä. Rajoittavana tekijänä on mm. työturvallisuus.

Opiskelijoiden opintojen eteneminen ei saa riippua työpaikkojen mahdollisuudesta tarjota näyttömahdollisuuksia. Kehittyvät virtuaaliympäristöt simulaatioineen voivat lähitulevaisuudessa mahdollistaa uudenlaisia ratkaisuja osaamisen näyttämiseen arviointia varten.

Opiskelijahuolto ja turvallinen opiskeluympäristö

AMKE esittää, että maksutonta opiskelija-ruokailua ei laajenneta kaikille perustutkintoa suorittaville. Esitys lisää koulutuksen järjestäjien kustannuksia ja vähentää koulutukseen käytettäviä voimavaroja. Vaihtoehtoina voivat olla maksuttomuuden rajaaminen iän mukaan tai ensimmäistä perustutkintoa suorittaville.

Opiskelijahuoltoja ja turvallista oppimisympäristöä koskevat pykälät on laadittu peruskoulun ja lukion mallin mukaisesti. Esitykset eivät huomioi, että ammatillisen koulutuksen järjestäjä on organisaationa lähempänä korkeakoulua kuin lukiota. Eroja aiheuttavat erityisesti työelämälähtöisyys, laaja alueellinen sijainti sekä opiskelijoiden ikäjakauma.

Nykyisestä ammatillisen peruskoulutuksen laista siirretyt (nuorten) opiskelijoiden kurinpitoa koskevat pykälät ulottuvat myös aikuisten koulutukseen lain hyväksymisen jälkeen.

Koulutuksen järjestäjät ovat laajalti siirtymässä organisaatiomalliin, jossa eri paikkakunnilla sijaitsevat toimipisteet muodostavat yhden oppilaitoksen, jolla on yksi rehtori.

Syrjäytymisvaarassa olevat nuoret

Koulutuksen järjestäjät toteuttavat moninaista yhteiskunnallista tehtävää, johon nykyisin kuuluu vahva vastuu koko ikäluokan kouluttamisesta. Koulutuksen järjestäjät ovat myös merkittäviä aikuis- ja työvoimakouluttajia. Maahanmuuttajien kotouttaminen on myös osa palveluvalikoimaa. Tämän kokonaisuuden jatkumisen varmistaa ensisijaisesti omistajaohjaus, jota mm. kunnat tekevät.

Rahoitusmalli ei riittävästi tue syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tai nuorten aikuisten koulutusmahdollisuuksia. Opintosuoritusten ja vaikuttavuuden korostaminen rahoituksessa eivät kannusta valitsemaan opiskelijoita, joilla on heikko todennäköisyys läpäistä koulutus menestyksellisesti. Esitys porrastuksesta ensimmäistä ammatillista tutkintoa suorittaville ei riitä kannustimeksi.

Sivistysvaliokunta
Asiantuntijalausunto liittyen
kuulemiseen 3.5.2017
2.5.2017
HE 39/2017 vp

Ammatillinen koulutus ei pysty korjaamaan peruskoulun puutteita tai perheiden syrjäytymisestä aiheutuvia ongelmia.

Vaikutukset koulutuksen järjestäjän asemaan

AMKE pitää välttämättömänä, että kaikille tutkintoon johtavan koulutuksen järjestäjille asetetaan samat laatuvaatimukset. Tämä koskee myös OKM:n hallinnonalalle siirtyvän työvoimakoulutuksen järjestämistä. Samoin yleishyödyllisyyden vaatimuksen pitää koskea kaikkia, jotka toimivat OKM:n sääntelyn piirissä VOS-rahoituksella.

Koulutuksen järjestäjien päätösvalta koulutustarjonnan suuntaamisessa lisääntyy, mikä on myönteistä. Esityksen mukaan koulutuksen järjestäjät päättävät tarjonnan suuntaamisessa eri tutkintoihin ja tutkintotyyppeihin. Uudistus nopeuttaa ja joustavoittaa alueiden tarpeisiin vastaamista.

Samaan aikaan 25 §:n perusteluissa esitetään OKM:lle yksityiskohtaista oikeutta päättää, että koulutuksen järjestäjän on järjestettävä jopa tiettyyn tutkintoon johtavaa koulutusta yksittäisessä kunnassa. Tämä on ristiriidassa työllistymistä eli alueellista työvoimatarvetta korostavan rahoitusjärjestelmän kanssa.

Lakiesitys laajentaa koulutuksen järjestäjien tehtäviä ja lisää kustannuksia mm. laajentamalla oikeutta maksuttomaan ruokailuun. Koulutuksen järjestäjille säädetään myös laaja yhteistyövelvoite, joka on yksipuolinen.

Lakiesitys säätelee hyvin yksityiskohtaisesti koulutuksen järjestäjien toimintaa ja jopa ”koulun pitämistä”, josta on vaadittu luovuttavan. Ammatillisen koulutuksen lakiin sisältyy velvollisuus laatia suunnitelmat osaamisen arvioinnista tutkinnon osittain, kurinpitokeinojen käyttämisestä ja opiskelijahuollosta. Muu lainsäädäntö velvoittaa koulutuksen järjestäjät laatimaan noin 15 pakollista suunnitelmaa.

Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutuksen kokonaisuus näyttää muodostuvan vuodesta 2019 alkaen kasvupalveluista, OKM:n hallinnonalan tutkintotavoitteisesta työvoimakoulutuksesta ja työttömien omaehtoisesta koulutuksesta. Kasvupalvelu-uudistuksen periaatteena olevan valinnanvapauden on ulotuttava kaikkiin näihin koulutuksiin.

Valinnanvapaus toteutuu opiskelijavalinnan kriteerien puitteissa julkisessa koulutusjärjestelmässä mukaan lukien työttömien omaehtoinen koulutus.

Sivistysvaliokunta
Asiantuntijalausunto liittyen
kuulemiseen 3.5.2017
2.5.2017
HE 39/2017 vp

OKM:n hallinnonalalle siirtyvän työvoimakoulutuksen osalta hallinnollinen prosessi, joka yhdistää OKM:n, TEM:n, TEM:n aluehallinnon/maakunnat sekä koulutuksen järjestäjät, ei ole selkeä.

Rahoituslaki

Uudistuksen tavoitteena on tehostaa koulutuksen järjestäjien toimintaa. Tältä osin esitys on saman sisältöinen kuin edellisellä vaalikaudella valmisteltu hallituksen esitys.

Uuden rahoitusmallin kannustusvaikutuksia on vaikea arvioida, sillä malli on hyvin monimutkainen ja läpinäkymätön. Monet koulutuksen järjestäjän saamaan rahoitukseen vaikuttavat yksityiskohdat säädetään asetuksessa, jota tulisi arvioida lakiesityksen yhteydessä.

Ammatillinen koulutus siirtyy suhteelliseen rahoitusmalliin, jossa koulutuksen järjestäjät kilpailevat keskenään rahoituksesta. Tämä on ristiriidassa järjestäjille esitettyjen yhteistyövelvoitteiden kanssa.

Nuorisotakuun ja syrjäytymisen periaatteisiin kuuluu, että koulutukseen hakeutuvia ei karsita aiemman opintomenestyksen perusteella. Tältä osin ammatillinen koulutus poikkeaa ammattikorkeakouluista, joiden rahoitusmalli on osin ollut uudistuksen esimerkkinä. Tuloksellisuutta korostava rahoitusmalli ei turvaa heikoimmassa asemassa olevien koulutusmahdollisuuksia.

AMKE esittää ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen korottamista. Perusrahoituksen pitäisi olla 60 %, jolloin suoritusrahoitus olisi 30 % ja vaikuttavuusrahoitus 10 %. Kannatamme, että vaikuttavuusrahoituksessa työllistyminen ja jatko-opintoihin siirtyminen ovat samanarvoiset.

Yksityisen koulutuksen järjestäjän arvonlisäveron kompensaaation osalta esitys on riittämätön. Esitys kompensatiosta ei ulotu toimitilavuokriin sisältyviin arvonlisäveroihin toisin kuin ammattikorkeakouluille ja yliopistoille on säädetty.

AMKE esittää, että sivistysvaliokunta edellyttää osana reformin hyväksymistä arvonlisäverolain 30 §:n muuttamista siten, että yksityinen ammatillisen koulutuksen järjestäjä lisään yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rinnalle.

Arvonlisäveron kompensatio perustuu viimeksi toteutuneeseen vahvistettuun tilinpäätökseen, eli se maksetaan kahden vuoden viiveellä. Lailla pitää turvata, että yksityiset koulutuksen järjestäjät saavat arvonlisäveron myös siirtymäajalta, koska nykyinen arvonlisäveron kompensatio päättyy 31.12.2017.

Lisätietoja:

toimitusjohtaja Petri Lempinen, petri.lempinen@amke.fi p. 040 766 7805

Sivistysvaliokunta
Asiantuntijalausunto liittyen
kuulemiseen 3.5.2017
2.5.2017
HE 39/2017 vp

***Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry** Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry on 85 koulutuksen järjestäjän valtakunnallinen etujärjestö. AMKEN jäsenet kouluttavat yli 90 % kaikista ammatillisen koulutuksen opiskelijoista.*