

Yksityisten ammatillisten oppilaitosten liitto YAOL ry
Juha Ojajarvi, hallituksen jäsen
juha.ojajarvi@perho.fi, puh. 0400 939269

4.5.2017

Eduskunnan sivistysvaliokunta

valiokuntaneuvos Kaj Laine
valiokuntakanslian sihteeri Marja Rauhala
SiV@eduskunta.fi

Yksityisten ammatillisten oppilaitosten liitto YAOL ry:n lausunto Eduskunnan sivistysvaliokunnalle Hallituksen esityksestä laiksi ammatillisesta koulutuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 39/2017 vp)

Hallituksen esitys HE 39/2017 vp pitää sisällään suuren muutoksen ammatillisen koulutuksen lainsäädännön muokkaamisesta vastaamaan paremmin tulevaisuuden haasteisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on systemaattisesti johtanut muutosprosessia ja pitänyt kunnianhimoisen muutosprosessin olosuhteisiin nähden avoimena ja osallistavana. Erityinen kiitos on paikallaan siitä, että ministeriö on järjestänyt useita valtakunnallisia pajapäiviä kokonaisuuden valmistelun kriittisissä vaiheissa. Suuri osallistujamäärä ja runsas keskustelu osoittivat, että niille on ollut paikkansa. OKM:n virkamiehet ovat myös kiitettävän hyvin pystyneet pitämään laajan ja monivivahtaisen muutospäätöksen suhteellisen selkeänä ja ymmärrettävänä. Osa keskeisistä termeistä on jäänyt määritelmättä – kuten ”työllistyminen” vaikuttavuusrahoituksen keskeisenä elementtinä sekä ”opettaja” näytön arvioinnin tekijänä.

Ammatillinen koulutus tuntuu olevan yhteiskunnan harvoja aloja, jotka kantavat omalta osaltaan yhteiskuntavastuun rakenteidensa muuttamisesta ja toimintansa tehostamisesta. Tämä ansaitsisi tulla positiivisella tavalla esiin, eikä vain mediassa esiintyvänä ammatillisen koulutuksen mustamaalaamisena.

Ammatillisen koulutuksen reformin kantavina teemoina on ollut osaamisperusteisuuden ja asiakaslähtöisyyden korostaminen. Tämä tarkoittaa YAOL:n käsityksen mukaan sitä, että työelämän ja opiskelijoiden on suunniteltu olevan niitä tahoja, joiden etujen mukaisesti kaikki ratkaisut tulisi tehdä. Yhteiskunnallinen rahoitus ja koulutuksen järjestäjien omat

hallinnot, toiminnot ja työpaikat ovat "vain" palveluroolissa. Reformin yhteydessä on esiintynyt valitettavan paljon lobbausta, jolla on pyritty vain varmistamaan omat vanhat rakenteet ja joissa asiakaslähtöisyys ja osaamisperusteisuus on jo lähtökohtaisesti unohdettu.

Ammatillinen koulutus ansaitsee hyvän tulevaisuuteen katsovan lainsäädännön – ei kokoelmaa eri intressipiirien edunvalvonnasta.

Lähiopetus ja riittävä ohjaus

Osaamisperusteiseen ajatteluun ei sovi lainkaan määräys lähiopetuksen vähimmäismäärästä, vaan opiskelijalla on oltava oikeus saada aiemmin hankittu osaaminen tunnistetuksi ja tunnustetuksi. Nykyaikaiset ja tulevaisuuden oppimistavat mahdollistavat myös opintojen aikana osaamisen kertymisen monilla muillakin tavoilla kuin perinteisellä opettajajohtoisella luokahuoneeseen perustuvalla lähiopetuksella. Esimerkiksi tietoverkkoja ja digitaalisuutta hyödyntävä oppimisen sekä työvaltainen oppiminen ovat jo laajalti käytössä ammatillisessa koulutuksessa.

Henkilökohtaiseen osaamissuunnitelmaan perustuva ohjaus on oltava riittävää ja helposti opiskelijan saatavilla. Perinteinen opettajan työ siirtyykin reformin myötä entistä enemmän pois luokahuoneista ohjaamaan opiskelijoita erilaisissa osaamisen hankkimisen tilanteissa. Vaatimus lähiopetuksen määrän määrittelystä ja opettajaksi nimitetyn työntekijän käyttämisestä ainoana osaamista tuottavana henkilönä on lisäksi talouden näkökulmasta kohtuuton vaatimus, kun samaan aikaan ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksesta on leikattu koulutuksen järjestäjistä riippuen noin 10-20 %. Eriyksen hankalaan asemaan joutuvat aiemmin aikuiskoulutukseen keskittyneet koulutuksen järjestäjät, joiden työntekijäprofiili on rakennettu aivan eri lähtökohdista.

Jatko-opintokelpoisuus ja ammatillisen tutkinnon käyttäminen valintaperusteena

Toisen asteen ammatillisen perustutkinnon tuottaman jatko-opintokelpoisuuden säilymiseen on syytä keskittyä kaikista lainsäädännöllisistä näkökulmista katsottuna. Viimeaikaisten keskustelujen perusteella jatko-opintokelpoisuutta ei yhteiskunnassa pidetäkään niin selvänä asiana kuin on luultu.

Opetus- ja kulttuuriministerille keväällä luovutettu työryhmän mietintö ylioppilaskirjoitusten aseman korostamisesta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen valintaprosesseissa oli tästä hälyttävä esimerkki. Se toivottavasti johtui pikemminkin tietämättömyydestä ja ymmärtämättömyydestä kuin ammatillisen koulutuksen tarkoituksenmukaisesta epätasa-arvoiseen asemaan saattamisesta.

Varsinkin ammattikorkeakoulujen hakumenettelyssä tulisi pystyä mittaamaan ammatillisen koulutuksen tuottamaa ammatillista osaamista. Nykykäytäntöjen mukaisesti ammattikorkeakoulut painottavat opiskelijahaussaasi lähes yksinomaan tieteellisiä ja teoreettisia valmiuksia.

Ammatillisen toisen asteen koulutuksen näkökulmasta katsottuna ammattikorkeakoulut ovat ymmärtäneet heille annetun yhteiskunnallisen tehtävänsä tältä osin väärin. YAOL esittää, että suomalaisen koulutusjärjestelmän seuraava kokonaistarkastelu tai reformi kohdennetaan koulutusasteiden välisten siirtymiin liittyvien kitkatekijöiden poistamiseen. Nykytilanteessa näihin kuiluihin hukkuu valtava määrä nuorten potentiaalisia työ- ja opiskeluvuosia ja samalla väliin putoavien nuorten syrjäytymisriski kohoaa merkittävästi.

Tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen

YAOL pitää tärkeänä hallituksen esitykseen kirjattua koulutuksen järjestäjien ylläpitäjäneutraaliteetin periaatetta. Koulutuksen monimuotoinen järjestäjäkenttä on ammatillisen koulutuksen rikkaus. YAOL ehdottaa, että lainsäädäntöön kirjataan säädös siitä, että ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitus maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjälle.

Tärkeää YAOL:n näkökulmasta olisi kiinnittää entistä enemmän huomiota siihen, että yksityisiä ja kuntaomisteisia koulutuksen järjestäjiä kohdeltaisiin samoilla kriteereillä, kun niiden tehokkuutta tai toiminnan edellytyksiä arvioidaan. Aiemmin vallalla ollut käytäntö ei ole ollut kaikilta osin läpinäkyvä, mikä on omalta osaltaan heikentänyt mahdollisuuksia ammatillisen koulutuksen yhtenäisyyden ja yhteiskunnallisen aseman vahvistamiselle.

YAOL pitää merkittävänä linjauksena 28 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjattua laintulkintaa, jonka mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäminen ei tulisi tuottaa taloudellista etua osakeyhtiön lisäksi myöskään "muulle toimintaan osallistuvalla tai sitä ylläpitävällä, vaan varat pitäisi käyttää ammatillisen koulutuksen järjestämiseen, kehittämiseen ja siihen liittyviin investointeihin". Yksityisten koulutuksen järjestäjien kohdallahan tilanne on aina ollut tämä, mutta asian laajentaminen kaikkiin koulutuksen järjestäjiin ja kunnille maksetun valtionosuusrahoituksen yleiskatteellisuuden poistaminen tuo kaikki koulutuksen järjestäjät saman kohtelun piiriin. Näin voidaan myös varmistaa, että eduskunnan päättämä vuosittainen noin 1,7 miljardin euron kokonaisrahoitus päättyy kaikilta osin vain ja ainoastaan ammatilliseen koulutukseen, eli siihen tarkoitukseen, johon se on myönnetty. Tämä tulkinta lisää myös koko ammatillisen koulutuksen uskottavuutta ja arvostusta sekä mahdollisuutta kehittää ammatillisen koulutuksen järjestelmää yhdenmukaisena järjestelmänä.

Työelämätoimikunnat

Ehdotus siitä, että koulutuksen järjestäjällä olisi oikeus antaa tutkintotodistus kaiken tyyppisestä koulutuksesta, on perusteltua. Nykyisten tutkintotoimikuntien työ on nähty hieman kirjavana ja ennen kaikkea raskaana ja byrokraattisena järjestelmänä.

Työelämätoimikuntien rooli arvioinnin oikaisuelimenä on hyvä ja toimivan tuntuinen. Muutoksen myötä poistuu paljon byrokratiaa. Samalla kuitenkin säilytetään riittävä keino arvioinnin viranomaistaholta tulevalle

varmistukselle. Koulutuksen järjestäjien tulee tiivistää entisestään yhteistyötä yhdenmukaisen arvioinnin toteuttamiseksi.

Hakeutuminen ja opiskelijaksi ottaminen

Jatkuvaan hakuun siirtyminen on asiakaslähtöinen ratkaisu ja sen vuoksi kannatettava. Se vastaa pitkälti monen koulutuksen järjestäjän nykyisiä prosesseja. Ammatillisen perustutkintokoulutuksen opiskelijaksi ottamisessa on lisäksi tärkeää säilyttää valtakunnallinen hakumenettely (yhteishaku) yhdenvertaisine valintaperusteineen peruskoulun päättävälle ja vailla ammatillista tutkintoa oleville.

Työpaikalla tapahtuva oppiminen

Työvaltaisen oppimisen lisääminen on YAOL:n mielestä kannatettava periaate. Jako koulutussopimukseen ja oppisopimukseen ei kuitenkaan kata kaikkia vaihtoehtoja ja saattaa muodostaa paljon kitkaa arjessa. Moni jo nyt käytössä oleva ja toimiva työvaltainen koulutusprosessi ei mahdu kummankaan määritelmän piiriin. Kuinka pitäisi esim. palkallista työtä tekevän osalta asia järjestää, jos hän haluaa suorittaa ammatillisen perustutkinnon. Hänen työnantajansa ei välttämättä suostu oppisopimukseen, eikä hän varmaankaan halua tehdä palkattomasti opiskelujen vuoksi sitä työtä, josta hänelle muuten maksetaan palkka.

Ongelma syntyy myös, jos opiskelija työllistyy koulutuksen järjestäjän avustuksella opintojensa aikana tutkintoaan vastaavaan työtehtävään. Tällaisessa ammatillisen koulutuksen "unelmatapauksessa" lainsäädäntö kannustaa koulutuksen järjestäjiä täysin väärään suuntaan. Opiskelijan ja työnantajan unelmatapaus näyttäytyy koulutuksen järjestäjän rahoituksen kannalta täysin epäedullisena tilanteena. Koulutuksen järjestäjä ei löydä välttämättä ratkaisua sen paremmin oppisopimuksen kuin koulutussopimuksen piiristä ja joutuu merkitsemään pahimmillaan keskeyttämisen opiskelijan työllistymisen johdosta.

Opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet

YAOL ehdottaa, että opiskelijan velvollisuuksiin lisättäisiin edes maininta tai tahdonilmaisu siitä, että opiskelija myös itse pyrkisi edistämään omaa työllistymistään tai jatko-opintoihin hakeutumistaan. Nyt ehdotetussa lainsäädännössä kaikki opiskelijan velvollisuudet loppuvat todistuksen saamiseen. Samaan aikaan koulutuksen järjestäjän osalta merkittävä vaikuttavuusrahoituksen osuus muodostuu kuitenkin opiskelijan valmistumisen jälkeiseltä ajalta. Tämän tehtävän hoitaminen voi osoittautua koulutuksen järjestäjän kannalta kohtuuttoman hankalaksi, jos opiskelija ei edes koe, että hänen työllistymisellä tai jatko-opiskeluilla on yhteiskunnallista merkitystä.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

YAOL ehdottaa, että lain voimaantuloa siirretään samaan ajankohtaan, jolloin tutkinnon uudistuskin käynnistyy, eli tulemaan voimaan 1.8.2018.

Koulutuksen järjestäjäverkon kokoamiseen kannustaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö on reilun kymmenen vuoden ajan kehottanut koulutuksen järjestäjiä vapaaehtoisein fuusioihin. Näin on kentällä toimittukin. Fuusioiden heijastevaikutukset tulisi selvittää ja koulutuksen järjestäjän kokonaisuasemaa heikentävät valtiovallan muiden hallinnonalojen ja kuntien/kaupunkien päätökset tulisi fuusiotapauksissa saattaa vaikutuksiltaan minimiin. OKM:n myöntämä määräaikainen harkinnanvarainen korotus on merkitykseltään vähäinen, jos julkisen vallan muut päätökset johtavat koulutuksen järjestäjän fuusion vuoksi pysyvästi merkittävästi aiempaa heikompaan asemaan.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

YAOL pitää tärkeänä, että lakiin kirjataan pykälä siitä, että koulutuksen rahoitus maksaa suoraan koulutuksen järjestäjälle.

Ammatillisen koulutuksen reformi jää vaikutuksiltaan vajaavaiseksi, kun valtionosuusrahoituksen jakoperusteena käytetään historiatietoja aiemmin toteutetun koulutuksen kustannuksista. Reformi olisi antanut YAOL:n kannan mukaan valtavan upean mahdollisuuden katsoa tulevaisuuteen ja muokata proaktiivisesti suomalaista elinkeinoelämää tulevaisuuden haasteisiin. Hallituksen esityksen mukaisella valtionosuuksien jaolla alleviivataan ja pidetään kiinni useita kymmeniä vuosia vanhasta elinkeinorakenteesta. Kalliit koulutusalat voisivat nyky menetelmin toteuttaa koulutuksen useissa kohdissa huomattavasti edullisemminkin. YAOL:n mielestä reformin kohdalla olisi tullut pohtia mm., minkälaisiin palveluloiikkiin ja myyntiosaamisen kehittymiseen voisimme Suomessa päästä, jos koulutuksen rahoitusjärjestelmä tukisi enemmän liiketoimintaosaamisen koulutusta. Suuremmalla yksikköhinnalla olisi mahdollista toteuttaa paremmin pienryhmävaltaista ja jopa henkilökohtaista oppimista, puhumattakaan erilaisten simultaatiotekniikoiden ja digitaalisen oppimisen keinoista, joita nykyisellä valtionosuuksien määrällä ei ole mahdollista kehittää. Rahoituksen allokaatio on merkittävin yksittäinen poliittinen kannanotto siihen, mihin suuntaan Suomen elinkeinorakennetta halutaan kehittää ja ohjata.

Rahoituslainsäädännössä olisi myös tärkeää huomioida toimialojen omaleimaisuus. Poikkeuksellisen vaativaa harjaantumista vaativilla aloilla muun tutkinnon suorittaminen ei saisi lyhentää rahoitettavaa opiskeluaikaa. Esimerkiksi kello ja mikromekaniikan perustutkinnossa tarvitaan noin 3000 tuntia harjaantumista opiskelujen aikana, jotta saavutetaan opetussuunnitelman perusteissa vaadittava osaaminen.

Suoritusrahoitus

YAOL tulkitsee, että 32 f §:n sanamuoto: "Tutkinnon osa luetaan sen koulutuksen järjestäjän suoritteeksi, joka on laatinut osan suorittajan

henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman” soveltuu myös kahden tutkinnon suorittajiin (lukio + ammatillinen). Ammatillisen koulutuksen järjestäjän tulee saada lukea nämä tutkinnon osat täysimääräisesti omiksi suoritteikseen. Muussa tapauksessa YAOL arvioi ja pelkää, että kahden tutkinnon suorittamismahdollisuuden tarjoaminen loppuu, koska sen järjestäminen tulee taloudellisesti mahdottomaksi. Kaksoistutkintojärjestelmä on saavuttanut yhteiskunnassa laajan arvostuksen, eikä sitä saa päästää reformilainsäädännön hankkeessa vaarantumaan.

Tulevissa opintohallinnon järjestelmien ja KOSKI-rekisterien siirroissa on oltava selvää, keiden vastuulle raportointi opiskelijoista ja suorituksista tulee.

Vaikuttavuusrahoitus

YAOL pitää tärkeänä reformin mukanaan tuomaa muutosta, jonka mukaan vaikuttavuusrahoituksen osalta työllistyminen ja jatko-opiskelijaksi siirtyminen tulevat samanarvoisiksi onnistumisiksi koulutuksen järjestäjän rahoituksen osalta.

Vaikuttavuusrahoituksen työllistymisen käsite kaipaa täsmennystä. Yhteiskunnassa yleistyvät hyvin monen muotoiset työllistymisen ja itsensä elättämisen muodot. Tulevaisuudessa ne ovat varmasti aivan erilaisia kuin nyt pystymme edes kuvittelemaan. Kuinka vaikuttavuusrahoitus suhtautuu omassa yrityksessä toimimiseen, entä henkilöstövuokrausyhtiössä työskentelyyn ja mikä on vaadittujen työtuntien määrä tällöin? Entä ns. nollatuntisopimukset, joissa työtä on tarjolla esim 0-20 h/vko? Kuinka varmistetaan, että ulkomailla työskentelevät tulevat huomioiduiksi?

Valmistuneen opiskelijan valmistumisen jälkeisen tekemisen tarkastelussa kaksi arviointiajankohtaa on tavallaan hyvä idea. Kuitenkin se, että arviointi suoritetaan molemmilla kerroilla 31.12. tilanteesta, vääristää se toteutumaa eri toimialojen välillä oleellisesti. Eräillä toimialoilla esim. vähittäiskaupassa on tyypillistä, että alennusmyyntien ja inventaarioiden vuoksi vuoden vaihteessa on hetkellisesti suuri työvoiman tarjonta. Toisaalta taas jollain muilla kausiluonteisilla aloilla ei vuodenvaihteessa ole juurikaan työvoimatarvetta. YAOL esittää, että toinen tarkastusajankohta voisi olla esimerkiksi huhtikuun lopulla.

Kun vaikuttavuusrahoituksen osuus on suuri, tulisi koulutuksen järjestäjällä olla työkaluja vaikuttaa asian kehittämiseen opiskelijan valmistumisen jälkeenkin. Opiskelijoiden velvollisuuksiin olemme jo edellä ehdottaneet mainintaa oman työllistymisen edistämisen osalta.

Arvonlisäveron kompensatio

YAOL esittää, että sivistysvaliokunta edellyttää osana reformin hyväksymistä arvonlisäverolain 30 §:n muuttamista siten, että yksityinen ammatillisen koulutuksen järjestäjä lisätään 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.

Yksityisten ammatillisten oppilaitosten liitto YAOL ry:n lausuman keskeiset kohdat

- 1) Ammatillisen koulutuksen arvostuksen osalta on kannatettavaa, että kaikki jatkossa kaikilta koulutuksen järjestäjiltä edellytetään sitä, että valtionosuuksien käytön ja kohdentamisen eriytetään kirjanpidollisesti muusta toiminnasta. Näin voidaan läpi koulutuksen järjestäjäkentän osoittaa, että ammatillisen koulutuksen valtionosuudet kohdentuvat täysimääräisesti tarkoitukseensa.
- 2) Lainsäädäntöön on kirjattava pykälä siitä, että koulutuksen rahoitus maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjälle.
- 3) Keskeiset määrittelyt joko puuttuvat kokonaan tai ovat vahvasti tulkinnallisia. Erityisiä tulkinnallisia haasteita liittyy koulutussopimuksen ja oppisopimuksen käsitteisiin, työllistymisen käsitteeseen sekä opettaja-sanana yhteiseen ymmärtämiseen.
- 4) Hallituksen esityksestä puuttuu tarkka määrittely siitä, kuinka urheilijoiden erityistehtävä ja sen rahoitus on jatkossa tarkoitusta järjestää. YAOL olettaa, että 27 §:ssä kuvattu koulutuksen järjestäjälle myönnettävä erityistehtävä voi tarkoittaa myös urheilevaa opiskelijaa. Opiskelemaan hakeutuvan henkilön näkökulmasta ei eroa voida tehdä sen perusteella, lähteekö hän opiskelemaan toisen asteen ammatillista tutkintoa, vai lukiotutkintoa. Tämä johtaisi vahvasti epätasa-arvoiseen tilanteeseen juuri, kun vallitseva tilanne yhdenmukaisesta kohtelusta on yhteiskunnassa saatu siedettävälle tasolle.

Helsingissä 4.5.2017

Yksityisten ammatillisten oppilaitosten liitto YAOL ry

Juha Ojajärvi

hallituksen jäsen / YAOL ry

rehtori, toimitusjohtaja / Perho Liiketalousopisto Oy