Työ ja turva -osasto/MK/ea **10.5.2017**

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen ja kirjallinen lausunto torstai 11.5.2017 klo 12.15

HE 39/2017 Hallituksen esitys laiksi ammatillisen koulutuksen laiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

SAK:n näkemyksiä ammatillisen koulutuksen reformista

SAK kiittää mahdollisuudesta tuoda esiin näkemyksiä ammatillisen koulutuksen reformista, joka on vaikutuksiltaan erittäin merkittävä uudistus. Se koskee noin 300 000 opiskelijaa. Perusopetuksen päättävästä ikäluokasta noin puolet jatkaa ammatilliseen koulutukseen. Perusopetuksen päättävien lisäksi ammatillisessa koulutuksessa opiskelee noin 150 000 aikuista. Tarkastelemme ammatillista koulutusta erityisesti työelämän ja asiakkaan eli opiskelijan näkökulmista. Työelämälähtöisyys on ammatillisen koulutuksen tärkeä tavoite. SAK haluaa kuitenkin, että uutta ammatillista koulutusta rakennetaan ja toteutetaan siten, ettei työelämä kuormitu työssä oppimisen ohjaamisesta tai arvioinnista. SAK korostaa, että työelämälle on varattava riittävät resurssit kasvavan työssäoppimisen toteuttamiseen. Nykyiset ja tulevat työntekijät ovat ammatillisen koulutuksen keskeisimmät asiakasryhmät. Laadukas ja elinikäisen oppimisen edellytyksiä vahvistava ammatillinen koulutus muodostaa keskeiset edellytykset niin nuorille kuin aikuisillekin työelämässä menestymiseen.

Tiivistelmä SAK:n näkemyksistä

- Esitys koulutussopimuksesta on muuttunut perusteellisesti suhteessa valmistelun lähtökohtiin. Tuleeko itse termi koulutussopimus sekoittamaan työelämää suhteessa siihen, mistä siihen sisältyvässä toiminnassa on kyse? Sopivampi korvaava nimi voisi olla tutkinnon osan suorittaminen työpaikalla.
- SAK katsoo, että laissa tulisi määritellä enimmäiskesto työpaikalla tapahtuvalle oppimiselle koulutussopimuksella.
- SAK kannattaa STTK:n lainvalmistelussa ehdottamaa uutta pykälää Henkilöstöryhmien edustajien tiedonsaantioikeudesta
- SAK katsoo että sekä oppisopimukseen että koulutussopimukseen perustuvassa työpaikalla tapahtuvassa oppimisessa tapahtuu reformin myötä laadullinen paraneminen, joka selkeyttää toimijoiden vastuita, kytkee työtehtävät ja opiskelun tiiviimmin osaksi tutkinnon perusteiden mukaista opiskelua ja parantaa opiskelijan edellytyksiä nostaa esiin havaitsemiaan epäkohtia työssä oppimisessa.
- SAK pitää esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa esitettyjä säästöjä työpaikalla tapahtuvan oppimisen lisääntymiselle epärealistisina.
- SAK katsoo, että laajeneva työssäoppiminen myötä työpaikkaohjaajien työajan käyttöön, taloudellisiin korvauksiin sekä heidän koulutukseensa tulee suunnata voimavaroja. Tämän vuoksi koulutuksen järjestäjien

tulisi voida maksaa koulutuskorvauksia työpaikalle opiskelijan ohjaamisen varmistamiseksi.
- Eduskunnan tulisi pohtia, onko esityksessä tarpeen tarkemmin säätää opettajien ja opiskelijoiden välisestä suhteesta. Tämän lisäksi olisi syytä tarkemmin määritellä, kuinka paljon opetusta ja ohjausta opiskelijan tulisi saada opintopistettä kohden.
- SAK pitää esitystä henkilökohtaistamisesta hyvänä.
- Osaamisen tunnustamisen ja siirtymisen tutkinnon osien suorittamiseen arvioidaan säästävän koulutuksen kustannuksia. On tärkeää huomata, että arvioidut säästöt toteutuvat vain, mikäli koulutuksen järjestäjien opiskelijavolyymia vastaavasti vähennetään.
- SAK pitää säännöksiä koulutukseen hakeutumisesta, opiskelijavalinnasta sekä henkilön haku-vaiheen ohjauksesta hyvinä ja tarkoituksenmukaisina.
- SAK on tyytyväinen, että opettajien ja opinto-ohjaajien roolia henkilökohtaistamisessa, osaamisen arvioinnissa ja ohjauksessa on täsmennetty annettujen lausuntojen pohjalta esityksessä.
- SAK on pääosin tyytyväinen hallituksen esitykseen osaamisen osoittamisen näyttöihin liittyen. SAK on pääosin tyytyväinen myös osaamisen arvioijiin liittyviin säädöksiin. tarvitaan kuitenkin myös syvällisempää arviointiosaamista kehittävää koulutusta. Tarvitaan näyttötutkintomestarikoulutuksen kaltaista valtakunnallista koulutusohjelmaa työelämän arviointiosaamisen kehittämiseksi.
- SAK pyytää eduskuntaa pohtimaan, onko esityksen rahoitusjärjestelmässä rakennetut kannusteet riittäviä heikompien oppimisvalmiuksien opiskelijoiden sisään ottamiseen suhteessa rahoitusjärjestelmän muihin ominaisuuksiin, jotka kannustavat järjestäjiä toimimaan toisin. SAK kannattaa Kuntaliiton esitystä siitä, että tietyille koulutuksen järjestäjille annetaan tehtäväksi vastata perusasteen päättävien koulutustehtävästä.
- SAK pitää rahoitusjärjestelmän uudistamista oikeansuuntaisena. SAK haluaa laskea vaikuttavuusrahoitusosuuden painoarvoa kymmeneen prosenttiin ja kasvattaa vastaavasti perusrahoitusosuuden painoarvoa 50:stä 55 prosenttiin.
- SAK on tyytyväinen siihen, että työelämän systemaattinen osallistuminen ammatillisen koulutuksen kehittämiseen varmistetaan perustamalla työelämätoimikunnat.

1. Työpaikalla tapahtuva oppiminen (oppisopimus- ja koulutussopimusasiat)

SAK on tyytyväinen siitä, että työpaikalla tapahtuvan oppimisen uudistaminen on kehittynyt parempaan suuntaan lain valmistelun aikana. Alkuvaiheessa näytti siltä, että työpaikalla tapahtuvan oppimisen lisäämisen nähtiin olevan ainoastaan tapa säästää ammatillisen koulutuksen kustannuksista tai vaikuttaa opiskelijoiden ja vakituisen henkilöstön asemaan rakentamalla koulutukseen sopimuksellisia muotoja, joiden tosiasiallinen tavoite oli alittaa alan työehtosopimusten

vähimmäispalkkauksen ehdot. Suhteessa valmistelun lähtökohtiin on siis kuljettu pitkä matka.

Luvussa 5.2. on listattu lausuntopalautteen perusteella tehtyjä muutoksia esitykseen: *Työpaikalla tapahtuvaa koulutusta koskevia säännöksiä on muutettu oppisopimuskoulutuksen osalta siten, että säännöksissä määrättäisiin oppisopimuksen viikoittaisesta vähimmäistyöajasta. Yrittäjien koulutussopimus on muutettu yrittäjien oppisopimuskoulutukseksi nykytilaa vastaavasti. Koulutussopimusta koskevia säännöksiä on muutettu siten, että koulutussopimuksen sopijaosapuolina olisivat vain koulutuksen järjestäjä ja koulutussopimustyöpaikka. Koulutussopimuksen voisi solmia vain tutkinnon osittain. Koulutussopimuksen ja oppisopimuksen tekemisen edellytyksiä koskevaa säännöstöä on muutettu täsmentämällä koulutuksen järjestäjän ja koulutussopimustyöpaikan vastuita ja velvollisuuksia koskien työpaikalla järjestettävää koulutusta sekä työtehtäviä, joita koulutussopimuksen puitteissa voidaan tehdä.*

SAK pitää kaikkia lausuntopalautteen perusteella tehtyjä muutoksia työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen perusteltuina ja esitystä selkeyttävinä. Koulutussopimuksen osapuolien määrittäminen koulutuksen järjestäjän ja koulutussopimustyöpaikan väliseksi selkeyttää eroa oppisopimukseen ja sen työsopimussuhteisuuteen. Nyt esityksessä korostuu, että opiskelija on koulutussopimuksessa selkeästi opiskelemassa, ei työtä tekemässä. **Itse asiassa esitys koulutussopimuksesta on muuttunut valmistelun aikana niin paljon, että on syytä kysyä, tuleeko itse termi koulutussopimus sekoittamaan työelämää suhteessa siihen, mistä siihen sisältyvässä toiminnassa on kyse.** Kyseessä on tutkinnon osan suorittaminen ohjatusti työpaikalla, ei oppisopimuksen rinnalle tuleva sopimusoikeudellinen vaihtoehto. **Sopivampi korvaava nimi voisi olla tutkinnon osan suorittaminen työpaikalla.**

SAK pitää kuitenkin edelleen ongelmallisena sitä, ettei koulutussopimuksella toteutettavaan opiskeluun työpaikalla ole määritelty enimmäiskestoa. Tätä ongelmaa on käsitelty myös esityksen luvussa 4.3.3. (Vaikutukset opiskelijoihin, s. 170), jossa todetaan seuraavasti: *Opiskelijat olisivat työpaikalla järjestettävän koulutuksen aikana joko päätoimisia opiskelijoita tai päätoimisia työllisiä riippuen siitä, ovatko he koulutussopimukseen perustuvassa koulutuksessa vai oppisopimuskoulutuksessa. Opiskelijat voisivat tehdä työpaikalla samoja työtehtäviä, mutta koulutussopimuksella opiskeleva ei olisi työsuhteessa työnantajaan eikä työnantaja maksaisi työsuorituksesta rahallista vastiketta. Oppisopimuskoulutuksessa olevalle opiskelijalle työnantajan tulisi maksaa palkkaa tai muuta vastiketta kuten muillekin työsuhteessa oleville työntekijöille. Tämä voisi asettaa opiskelijat eriarvoiseen asemaan työpaikoilla sen mukaan, onko työnantaja valmis toteuttamaan työpaikalla järjestettävän koulutuksen työsuhteessa vai ei.*

SAK katsoo, että laissa tulisi määritellä enimmäiskesto työpaikalla tapahtuvalle oppimiselle koulutussopimuksella. Emme pidä perusteltuna tilannetta, jossa koko tutkinnon suorittaminen voisi tapahtua

tutkinnon osittain suoritettuna samalla työpaikalla ilman että jossain vaiheessa muodostetaan työsuhteeseen perustuvaa oppisopimusta. **SAK:n mielestä tosiasiallisesti yli puoli vuotta kestävän yhdenjaksoisen työssä oppimisen tulisi perustua oppisopimukseen. Tämä ohjaisi koulutuksen järjestäjiä, opiskelijoita ja työelämää järjestämään työpaikalla järjestettävää oppimista selvästi lyhempään työelämään tutustumiseen liittyvään harjoitteluun sekä pidempikestoiseen työsuhteiseen oppimiseen**.

SAK kysyi työssä oppimiseen ja harjoitteluun liittyvistä asioista luottamusmiespaneelilta, johon kuuluu yli tuhat luottamushenkilöä kaikilta SAK:n pääsektoreilta ympäri Suomen. Kyselyyn vastanneiden yli 900 luottamushenkilön joukosta lähes kolmanneksen (30 %) mukaan harjoittelijoita/työssäoppijoita käytetään ainakin joskus korvaamaan vakituista työvoimaa – (25 % joskus ja 5 % säännöllisesti). Keskimääräistä useammin näin tehdään julkisella puolella (40 %) ja yksityisillä palvelualoilla (39 %). Kyselyn avovastauksissa 16 % piti tyypillisenä ongelmana sitä, että harjoittelijat tai työssäoppijat laskettiin henkilöstövahvuuteen työvuorosuunnittelussa. **Nämä vastaukset kertovat siitä, että nykytilanteessa kaikilla työpaikoilla ei ole selkeää käsitystä siitä, miten työpaikalla tapahtuva opiskelu tulisi järjestää ja ettei opiskelijoita saa käyttää korvaamaan palkattua työvoimaa.**

SAK kannattaa STTK:n lainvalmistelussa ehdottamaa uutta pykälää Henkilöstöryhmien edustajien tiedonsaantioikeudesta. Säätämällä laissa asiasta voitaisiin ehkäistä mahdollisia väärinkäytöksiä, kuten jatkuvasti tiettyjen työtehtävien teettämistä koulutussopimusopiskelijoilla. Samalla parannettaisiin opiskelijan oikeusturvaa. Ehdotus perustuu yhteistoimintalain mukaiseen henkilöstöryhmien tiedonanto-oikeuksiin sekä uuden ammatillisen koulutuksen lainsäädännön koulutussopimuksen tekemiseen liittyviin vastuisiin ja velvoitteisiin koulutuksen järjestäjän ja koulutussopimustyönantajan välillä. Näin ollen tietojen keräämisestä työnantajalla ei pitäisi aiheutua lisätyötä.

X § Henkilöstöryhmien edustajille annettavat tiedot (ehdotus lakiin lisättävästä uudesta pykälästä)

Koulutussopimustyönantajan on annettava neljännesvuosittain henkilöstöryhmien edustajille selvitys koulutussopimussuhteessa olevista opiskelijoista. Selvityksestä tulee käydä ilmi koulutussopimussuhteessa olevien opiskelijoiden määrä, heidän työkohteensa ja käytännön työtehtävänsä, koulutussopimusten kesto sekä ajanjakso tai -jaksot, joina mainittuja opiskelijoita käytetään.

Saatuaan 1 mom tarkoitetut tiedot tai selvitykset, henkilöstöryhmien edustajilla on oikeus esittää työnantajalle tarkentavia kysymyksiä. Työnantajan on esitettävä vastauksensa näihin kysymyksiin kohtuullisen ajan kuluessa.

Esityksen 4.3.3. luvussa (Vaikutukset opiskelijoihin, s. 170) todetaan: *Työpaikalla järjestettävässä koulutussopimukseen perustuvassa koulutuksessa opiskelijan asema paranisi verrattuna nykyiseen työssäoppimiseen, koska laissa säädettäisiin tarkemmin muun muassa sovellettavasta työajasta, henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman roolista työpaikalla järjestettävän koulutuksen toteuttamisesta sekä koulutussopimustyöpaikan tarjoajan ja koulutuksen järjestäjän vastuista sekä koulutussopimuksen purkamisesta. Opiskelija osallistuisi osana henkilökohtaistamista koulutussopimukseen perustuvan koulutuksen suunnitteluun, joten hänellä olisi paremmin tiedossaan työpaikalla järjestettävän koulutuksen sisältö, tavoitteet vastuut ja velvollisuudet. Koulutussopimus voitaisiin tarvittaessa purkaa myös opiskelijan aloitteesta, mikäli työpaikalla tapahtuva opiskelu ei vastaisi henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa suunniteltua tai jos työpaikalla järjestettävässä koulutuksessa ei noudatettaisi koulutussopimuksen ehtoja.*

SAK yhtyy tähän näkemykseen. Sekä oppisopimukseen että koulutussopimukseen perustuvassa työpaikalla tapahtuvassa oppimisessa tapahtuu reformin myötä laadullinen paraneminen, joka selkeyttää toimijoiden vastuita, kytkee työtehtävät ja opiskelun tiiviimmin osaksi tutkinnon perusteiden mukaista opiskelua ja parantaa opiskelijan edellytyksiä nostaa esiin havaitsemiaan epäkohtia työssä oppimisessa.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu luvussa 4.1. Työpaikalla tapahtuvan oppimisen lisääntymisen on arvioitu säästävän kustannuksia yhteensä yli 92 miljoonalla eurolla. Tähän arvioon liittyy erittäin paljon epäselvyyttä. Laskennalliset säästöt on laskettu vuoden 2015 kustannustiedon keruun kautta. Vuoden 2015 tilanteeseen verrattuna ammatilliseen koulutukseen on kohdistettu yli 200 miljoonan euron leikkaukset, jotka vaikuttavat laskennan pohjalla käytettäviin lukuihin. Laskennallinen säästö on laskettu vertaamalla vuonna 2015 tapahtuneita oppilaitosmuotoisen, oppisopimuskoulutuksen ja työpaikalla tapahtuvan oppimisen osaamispisteiden välisiä kustannuseroja. Mikään näistä vertailun pohjana olevista koulutusmuodoista ei ole vertailukelpoinen reformin jälkeisessä ajassa. Oppisopimuskoulutusta ei enää erotella rahoituksellisesti alemmalla kertoimella, kuten aiemmin. Työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen esitetään merkittäviä laadullisia parannuksia ja täsmennyksiä, minkä voi olettaa lisäävän koulutuksen kustannuksia erityisesti työpaikalla tapahtuvan oppimisen ohjaamisen osalta. Edellä kuvatun lisäksi koko rahoitusjärjestelmä uudistetaan siten, ettei kustannustiedon pohjana olevan laskennan vertaaminen reformin jälkeiseen rahoitusjärjestelmään ole mielekästä ylipäänsä. **Näiden seikkojen perusteella SAK pitää esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa esitettyjä säästöjä työpaikalla tapahtuvan oppimisen lisääntymiselle epärealistisina.**

SAK:n luottamusmiespaneelin vastauksista käy ilmi, että työpaikalla tapahtuvan oppimisen ohjaamiseen liittyy paljon haasteita. 45 %

luottamushenkilöistä kokee, että työpaikkaohjaajat saavat vain niukasti (26 %) tai ei lainkaan (19 %) ohjausta tai opastusta tehtäväänsä. Luottamushenkilöiden mukaan vain 23 prosentilla työpaikoista työpaikkaohjaajat saavat korvauksen ohjaukseen käyttämästään ajasta. 68 % luottamushenkilöistä kertoo, että ohjaus koetaan työpaikalla jonkin verran (61 %) tai erittäin (7 %) kuormittavaksi. Näiden vastausten perusteella työpaikalla tapahtuvan oppimisen lisääntyminen näyttäisi edellyttävän vastuiden ja velvollisuuksien selkeyttämistä sekä työpaikkaohjaajina toimivien henkilöiden toimintaedellytysten vahvistamista.

Eräs esityksen heikkouksista on se, että työpaikalla tapahtuvan oppimisen lisääntymisen ei nähdä tarkoittavan koulutuksellisten resurssien siirtoa työpaikalle. **SAK katsoo, että laajeneva työssäoppiminen myötä työpaikkaohjaajien työajan käyttöön, taloudellisiin korvauksiin sekä heidän koulutukseensa tulee suunnata voimavaroja. Tämän vuoksi koulutuksen järjestäjien tulisi voida maksaa koulutuskorvauksia työpaikalle opiskelijan ohjaamisen varmistamiseksi.**

2. Lähiopetus ja riittävä ohjaus

Opiskelijan oikeudesta saada opetusta ja ohjausta säädettäisiin lain pykälässä 61. Sen mukaan opiskelijalla olisi oikeus nykytilaa vastaavasti saada eri oppimisympäristöissä opetusta ja ohjausta, joka mahdollistaa tutkinnon tai koulutuksen perusteiden mukaisten ammattitaitovaatimusten ja osaamistavoitteiden saavuttamisen. Ohjausta olisi oikeus saada myös henkilökohtaisesti. Säännös ei tarkoittaisi sitä, että yksittäisellä opiskelijalla olisi subjektiivinen oikeus saada opetusta ja ohjausta miten paljon tahansa. Säännös kuitenkin velvoittaisi koulutuksen järjestäjän tarjoamaan tarkoituksenmukaisella tavalla toteutettua opetusta, opinto-ohjausta ja muuta tarpeellista ohjausta riittävästi, jotta opiskelijalla voidaan katsoa olevan mahdollisuus saavuttaa tutkinnon perusteiden mukaiset ammattitaitovaatimukset ja osaamistavoitteet sekä jatko-opintojen ja työelämässä kehittymisen kannalta tarpeelliset tiedot ja taidot.

Uusi lainsäädäntö muuttaa perusteellisesti opiskelijan oikeutta opetukseen ja ohjaukseen. Jatkossa oikeutta lähiopetukseen tai ohjaukseen ei määriteltäisi kontaktiopetuksen tuntimäärän kautta, vaan suhteessa tutkinnon perusteiden vaatimuksiin sekä muihin osaamisvaatimuksiin nähden. Henkilökohtaisen osaamisen suunnitelmasta tulisi se dokumentti, jonka perusteella riittävä opetus ja ohjaus määrittyisi.

Ammatillisessa koulutuksessa opiskelevien lähiopetuksen määrä on keskusteluttanut vuosikaudet. Monet ammattiin opiskelevat ovat valittaneet sitä, etteivät koulutuksen järjestäjät ole tarjonneet heille riittävästi lähiopetusta. Ammatilliseen koulutukseen kohdistetut leikkaukset ovat heikentäneet edelleen tilannetta, sillä järjestäjät ovat pääsääntöisesti toteuttaneet vuoden 2017 leikkaukset säästämällä opetusresursseista. SAK:n näkemyksen mukaan uusi laki ei tarjoa selkeitä vastauksia siihen, tuleeko riittävä opetus ja ohjaus turvatuksi esitetyllä tavalla. Pikemminkin

näyttäisi siltä, että esityksen vaikutuksia arvioitaessa opetukseen ja ohjaukseen käytettävistä resursseista nähdään mahdollisuuksia edelleen säästää lisäämällä työpaikalla tapahtuvaa oppimista ja siirtymällä tutkinnon osien suorittamiseen. Tässäkin kohtaa riittävä opetus ja ohjaus tulisi järjestää, jotta opiskelijoilla olisi edellytykset suorittaa tutkintoja ja tutkinnon osia sekä työllistyä ja siirtyä jatko-opintoihin. Näiden vaikutusten arviointi tapahtuu kuitenkin viiveellä, jolloin yksittäisen opiskelijan saaman opetuksen ja ohjauksen määrä jäisi viime kädessä koulutuksen järjestäjän päätettäväksi.

SAK:n näkemyksen mukaan eduskunnan tulisikin pohtia, onko esityksessä tarpeen tarkemmin säätää opettajien ja opiskelijoiden välisestä suhteesta. Tämän lisäksi olisi syytä tarkemmin määritellä, kuinka paljon opetusta ja ohjausta opiskelijan tulisi saada opintopistettä kohden.

3. Henkilökohtaistaminen

Uuden ammatillisen koulutuksen keskeisin opiskelua ohjaava dokumentti olisi henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma. Kuten esityksessä todetaan, *henkilökohtaistaminen olisi osa opiskelijan oikeusturvaa ja sillä varmistettaisiin, että tutkintokoulutusta tai valmentavaa koulutusta tarjotaan sen mukaisesti kuin on tutkinnon tai sen osan taikka koulutuksen tai sen osan suorittamisen näkökulmasta tarpeen.*

SAK pitää esitystä henkilökohtaistamisesta hyvänä. Mikäli henkilökohtaistamisen prosessi ja HOS:n laadinta onnistutaan toteuttamaan kuvatulla tavalla ammatillisessa koulutuksessa, tulee se merkittävällä tavalla muuttamaan opiskelua.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu luvussa 4.1. Osaamisen tunnustamisen ja siirtymisen tutkinnon osien suorittamiseen arvioidaan säästävän koulutuksen kustannuksia yhteensä noin 116 miljoonalla eurolla. Suurimmat rakenteelliset säästöt arvioidaan syntyvän toiminnan tehostumisesta, säätämällä osaamisen tunnustaminen koulutuksen järjestäjän velvollisuudeksi ja siirtymällä tutkintotavoitteisesta koulutuksesta tutkinnon osien suorittamiseen erityisesti niiden osalta, joilla on jo olemassa aikaisempi tutkinto. On tärkeää huomata, että arvioidut säästöt toteutuvat vain, mikäli koulutuksen järjestäjien opiskelijavolyymia vastaavasti vähennetään vuoden 2016 määrään verrattuna. Hallitusohjelmassa sovittujen välttämättömien julkisen talouden sopeutustoimien osalta todetaan toisen asteen rakenteellisista uudistuksista seuraavaa: *Mikäli toisen asteen reformeista on saatavissa myöhemmin enemmän säästöjä kirjataan ne rakenteellisten uudistusten tavoitetasoa täyttäväksi siltä osin kuin VM:n arvion mukaan tunnistetaan vaikutuksia.* **SAK toteaa, että ammatillisesta koulutuksesta on viime vuosina säästetty yli 200 miljoonaa euroa. Yli 100 miljoonan euron lisäleikkaus opiskelijavolyymiä leikkaamalla olisi koko ammatilliselle koulutukselle tuhoisaa.**

4. Koulutukseen hakeutuminen, joustavuus

Ammatilliseen koulutukseen hakeuduttaisiin jatkossa yhteishaussa, joka olisi tarkoitettu perusopetuksen päättäville sekä muille vailla ammatillista tutkintoa oleville hakijoille. Jatkuva haku olisi tarkoitettu kaikille muille ja ammatilliseen koulutukseen olisi jatkossa mahdollisuus hakeutua ympäri vuoden. Poikkeuksena näistä olisi henkilöstökoulutus ja työvoimakoulutus, joiden opiskelijavalinta tehtäisiin toisella tavalla. SAK näkee kuitenkin, että opetusryhmien kokoamiselle uudistus voi olla haasteellinen.

SAK pitää säännöksiä koulutukseen hakeutumisesta, opiskelijavalinnasta sekä henkilön hakuvaiheen ohjauksesta hyvinä ja tarkoituksenmukaisina.

5. Opettajan rooli

SAK on tyytyväinen, että opettajien ja opinto-ohjaajien roolia henkilökohtaistamisessa, osaamisen arvioinnissa ja ohjauksessa on täsmennetty annettujen lausuntojen pohjalta esityksessä. On syytä muistaa, että ammatillisen tutkinnon suorittaneiden tosiasiallinen mahdollisuus jatko-opintoihin korkeakouluissa määrittyy sen mukaan, miten uskottavana ammatillisen koulutuksen arviointia pidetään suhteessa ylioppilastutkintoon. Tätä varmistaa se, että opettajilla on edellytykset opettaa, ohjata ja arvioida opiskelijoiden suorituksia. Jatko-opintokelpoisuuden korostaminen ei ole pois ammatillisen koulutuksen työelämälähtöisyydestä, vaan laadukas ammatillinen koulutus on myös työelämän etu.

Kirjaukset opetus ja muun henkilöstön pätevyyksistä ja riittävästä määrästä on perustellusti kirjattu esitykseen. Henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman laadintaan ja päivittämiseen osallistuisi opiskelijan kanssa koulutuksen järjestäjän nimeämä opettaja, opinto-ohjaaja tai tarvittaessa muu koulutuksen järjestäjän edustaja. Osaamisen arvioinnin toteuttaisivat puolestaan koulutuksen järjestäjien nimeämät arvioijat, joita on kaksi. Arvioijista toinen olisi pedagogisesti pätevä ja kelpoinen opettaja tai erityisestä syystä muu koulutuksen järjestäjän edustaja ja toinen työelämän edustaja.

Sekä henkilökohtaistaminen että arviointi muodostavat uuden lain mukaisen ammatillisen koulutuksen keskeisimmät laadun varmistuksen elementit. Henkilökohtaistamisen kautta määritellään opiskelijan tarvitseman opetuksen ja ohjauksen määrä, oppimisympäristöt ja opiskelun toteuttamisen tavat. On tärkeää, että HOS:ia on laatimassa opettaja, jolla on edellytykset arvioida tarvittavan opetuksen ja ohjauksen määrää. Näyttö puolestaan on arvioinnin keskeisin tilanne, missä arvioidaan, onko opiskelija saavuttanut tutkinnon perusteita vastaavan osaamisen tason. Arviointi edellyttää arvioijalta vahvaa pedagogista osaamista ja tutkinnon perusteiden tuntemusta.

6. Laadunhallinta, arviointi, tutkintojen suorittaminen

SAK on pääosin tyytyväinen hallituksen esitykseen osaamisen osoittamisen näyttöihin liittyen. Näytöt toteutettaisiin pääsääntöisesti tekemällä käytännön työtehtäviä aidoissa työtilanteissa ja työprosesseissa. Perustellusta syystä näyttö voidaan kuitenkin järjestää myös muualla kuin työpaikalla, esimerkiksi oppilaitoksessa, oppilaitoksen työmaalla tai muissa oppilaitoksen työympäristöissä taikka nuorten työpajalla. SAK on tyytyväinen siihen, että näyttöpaikkoja koskeva pykälä on muuttunut alkuperäistä esitystä väljemmäksi. On olemassa perusteltuja syitä sille, miksei varsinainen työtilanne ole paras paikka näytön antamiseen. Varsinkin opintojen alkuvaiheessa simuloitu ympäristö on sekä opiskelijalle että työelämälle parempi vaihtoehto näytön antamiseen ja vähentää painetta ja kuormitusta työelämältä näyttöjen järjestämisestä. Toisaalta digitekniikan ja virtuaalitodellisuuden kehittyminen antavat jo nyt mahdollisuuksia suunnitella näyttötilanteita, joita ei ole mahdollista työ-, potilas- tai liikenneturvallisuuden vuoksi toteuttaa aidossa työelämän tilanteessa. Siksi on perusteltua että näyttöpaikkoja koskevat kirjaukset eivät ole liian rajaavia.

SAK on pääosin tyytyväinen myös osaamisen arvioijiin liittyviin säädöksiin. Opettajan lisäksi työelämää näytössä edustaisi työnantajan, työntekijöiden tai itsenäisen ammatinharjoittajan edustaja. Vähintään toisen arvioijista tulisi olla paikalla yksittäisessä näytössä. Arviointi suoritettaisiin ja arvioinnista päätettäisiin kuitenkin aina kollegiona arviointikeskustelussa. Arvioijilla tulisi olla riittävä ammatillinen osaaminen suhteessa tutkinnon perusteisiin tai koulutuksen perusteisiin ja erityisesti arvioitavaan tutkinnon tai koulutuksen osaan tai yhteiseen tutkinnon osan osa-alueeseen sekä riittävä ammattitaito arvioitavalla ammattialalla. Arvioijien tulisi olla perehtyneitä arvioinnin lähtökohtiin ja arvioitavan tutkinnon tai koulutuksen perusteisiin. Koulutuksen järjestäjien tulisi huolehtia työelämää edustavien arvioijien perehdyttämisestä osaamisen arviointiin. Koska hyvä ammattitaito kehittyy usein koulutuksen ohella pitkän ja laajan alakohtaisen työkokemuksen myötä, ei osaamisen arvioijille kuitenkaan esitettäisi koulutukseen perustuvia pätevyysvaatimuksia.

SAK pitää esitettyjä vaatimuksia arvioijille kannatettavina. Esityksessä kuvatulla tavalla näyttäisi siltä, että vaatimukset näytön työelämäarvioijalla kasvavat ja monesti soveltuva arvioija on alan työtehtäviä tekevä työntekijä. Onkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että työntekijöillä olisi mahdollisuus toimia arvioijina oman työnsä ohessa. SAK ei kannata kehitystä, jossa arviointitoiminta eriytyy omaksi ammattialakseen. On tarpeen todeta, että työelämän arvioijat tarvitsevat koulutusta arviointitoimintaan liittyen. **Koulutuksen järjestäjien perehdyttämisen lisäksi tarvitaan kuitenkin myös syvällisempää arviointiosaamista kehittävää koulutusta. Tarvitaan näyttötutkintomestarikoulutuksen kaltaista valtakunnallista koulutusohjelmaa työelämän arviointiosaamisen kehittämiseksi.**

Tutkintojen kolmiportaisuus, tutkintotyyppien kriteerit, tutkintojen laajuus ja yleinen jatko-opintokelpoisuus on kirjattu lakiesitykseen. Ammatillisten perustutkintojen määrittely ottaa huomioon toisen asteen yhtenäisyyden ja sen asettamat vaatimukset. Koulutuksellisen tasa-arvon näkökulmasta myönteistä on myös, että ammatti- ja erikoisammattitukintojen suorittajille mahdollistetaan tarpeenmukainen yhteisten tutkintojen osien suorittaminen. SAK katsoo, että esitys on näiltä osin perusteltu ja kannatettava. Koulutusaloista luopuminen on tutkintojen uudistamisen joustavuuden ja työelämävastaavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaista ja perusteltua.

Siirtyminen yhteen yhtenäiseen tapaan suorittaa ammatillisia tutkintoja lakkauttaa nykyisen aikuisten näyttötutkintojärjestelmän tutkintojen suorittamismuotona. Myös näyttötutkintojen suorittamisen prosessi muuttuu, kun tutkintotoimikunnat korvautuvat työelämätoimikunnilla. SAK pitää tärkeinä lakiesitykseen kirjattuja siirtymäaikoja niin näyttötutkintojen rekisteröinnin kuin tutkintotoimikuntien osalta.

SAK pitää tärkeänä, että ammatillisen koulutuksen laadunhallinnan olemassa olevat kriteerit ammatillisen koulutuksen järjestäjien laadunhallintajärjestelmistä ja etenkin niiden kirjaukset työpaikoilla tapahtuvan oppimisen osalta näkyvät hallituksen esityksessä.

7. Koulutuksen saavutettavuus ja syrjäytymisvaarassa olevat

Suurena yhteiskunnallisena kysymyksenä on jatkossakin, miten kaikki perusasteen päättävät nuoret saataisiin jatkamaan toisen asteen koulutukseen perusasteen jälkeen. Tämä kysymys ei ole ratkaistavissa pelkästään ammatillisen koulutuksen kysymyksenä, vaan vaatii toimenpiteitä niin perusopetukselta kuin nivelvaiheen ohjaukseltakin. On selkeästi todettava, ettei kaikilla perusasteen päättävillä ole edellytyksiä jatkaa suoraan toisella asteen opinnoissa, vaan tarvitaan opiskeluvalmiuksien parantamista, ohjausta ja valmistavaa koulutusta. SAK pitääkin hyvänä maan hallituksen linjauksia tiivistää ammatillisen koulutuksen valmistavan koulutuksen, kymppiluokkien sekä Ohjaamo-palveluiden välistä yhteyttä. Toisaalta on varmistuttava siitä, että koko perusasteen päättävällä ikäluokalla on kaikkialla Suomessa edellytykset jatkaa toiselle asteelle siten, että ammatillisen koulutuksen tarjonta on järkevällä etäisyydellä asuinpaikkakunnalta. Valitettavasti tältä osin hallituksen esityksessä ei riittävällä tavalla kuvata sitä, miten uuden ammatillisen koulutuksen järjestämislupien ja valtakunnallisen ohjauksen seurauksena voidaan varmistua ammatillisen koulutuksen riittävästä tarjonnasta alueellisesti kattavasti.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä muuttaa niin perusteellisesti ammatillisen koulutuksen rahoitusta, että on vaikeaa arvioida sen ohjausvaikutuksia. Vaikka SAK pitää perusteltuna rahoitusjärjestelmän muuttamista tuloksellisempaan ja vaikuttavampaan suuntaan, huolena on se, ettei se sisällä tarpeeksi kannusteita ottaa opiskelijaksi nuoria tai aikuisia, joiden edellytykset ovat muita heikommat suorittaa tutkintoja.

Näitä negatiivisia ohjausvaikutuksia on arvioitu OKM:ön kyselyssä koulutuksen järjestäjille tammikuussa 2017 ja niitä on referoitu HE:n sivulla 135. Kyselyyn vastanneet pitivät todennäköisimpänä negatiivisena ohjausvaikutuksena valikointivaikutusta. 82 prosenttia vastaajista katsoi, että rahoitus ei kannusta riittävästi ottamaan koulutukseen haastavampia opiskelijoita. Potentiaalisena negatiivisena vaikutuksena vastaajat pitivät myös sitä, että koulutuksen järjestäjät keskittyisivät ainoastaan suoritteiden aikaansaamiseen, jolloin esimerkiksi opiskelijoiden työllistäminen jäisivät aikaisempaa pienemmälle huomiolle ja koulutuksen järjestäjät laskisivat laatuvaatimuksia. Nämä viestit on syytä ottaa vakavasti. Jos on epäilyksenä, että rahoitusjärjestelmä vahvistaa koulutukseen valikoituvuutta eikä kannusta ottamaan koulutukseen heikommin osaavia, on riskinä, että syrjäytymisongelma pahenee.

Hallituksen esityksen sivulla 161 on arvioitu, että tutkinnon osista maksettava rahoitus kannustaa koulutuksen järjestäjiä ottamaan oppimisvalmiuksiltaan heikompia opiskelijoita, koska koulutuksen järjestäjä saa rahoitusta myös yksittäisistä tutkinnon osista. Tällöin tavoitteeksi voidaan asettaa tutkinnon sijasta tutkinnon osien suorittaminen, mikä osaltaan vähentää keskeyttämisriskiä. On hyvä jos tutkinnon osien suorittamisella voidaan nähdä positiivisia vaikutuksia heikommin osaavien koulutukseen pääsyssä. SAK pitää kuitenkin kuvatun kaltaisia tavoitteita hieman nurinkurisina. Oppimisvalmiuksiltaan heikompia opiskelijoita tulisi tukea ohjaamalla heitä oppimisvalmiuksia parantaviin opintoihin, mikä parantaa heidän edellytyksiään suorittaa tutkinto. Tutkinnon osien suorittamisen tarjoaminen eräällä tavalla siirtää oppimiseen liittyviä ongelmia eteenpäin eikä ratkaise niitä.

Hallituksen esityksen sivulla 162 todetaan, että *Suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen merkittävä kasvattaminen saattaisi kuitenkin vaikuttaa siten, että koulutuksen järjestäjillä ei olisi kannusteita ottaa sellaisia opiskelijoita, joiden edellytykset tutkinnon osien tai tutkinnon suorittamiseen tai koulutuksen jälkeiseen työllistymiseen he arvioivat muita hakijoita heikommiksi. Todennäköisesti tällaista kannustevaikutusta ilmenisi kasvukeskuksissa, koska niissä on suuremman väestöpohjan myötä enemmän mahdollisuuksia valikoida asiakaskuntaa. Sen sijaan alueilla, joilla väestö on vähäisempää, koulutuksen järjestäjällä ei ole vastaavalla tavalla juurikaan mahdollisuutta valikoida opiskelijoita. Koko ikäluokan kouluttaminen ja myös oppimisvalmiuksiltaan heikompien hakijoiden koulutukseen pääsy pyrittäisiin varmistamaan järjestämislupien vähimmäisopiskelijavuosimäärällä, riittävällä perusrahoitusosuudella sekä sillä, että rahoitusjärjestelmä ottaa huomioon tukitoimista kuten erityisopetuksesta sekä vailla ammatillisesti suuntautunutta toisen asteen tutkintoa olevien opiskelijoiden ohjauksesta koulutuksen järjestäjälle aiheutuvat kustannukset.*

Olennaisin kysymys lienee se, ovatko esityksen rahoitusjärjestelmässä rakennetut kannusteet riittäviä heikompien oppimisvalmiuksien opiskelijoiden sisään ottamiseen suhteessa rahoitusjärjestelmän muihin ominaisuuksiin, jotka kannustavat

järjestäjiä toimimaan toisin. SAK kannattaa Kuntaliiton esitystä siitä, että tietyille koulutuksen järjestäjille annetaan tehtäväksi vastata perusasteen päättävien koulutustehtävästä. Tämä olisi nyt valmistelussa esillä ollutta järjestämisluvassa määriteltyä tehtävää laajempi ja pitäisi sisällään vastuun ja velvoitteen toimia kuntien ja perusopetusta tarjoavien koulutuksen järjestäjien kanssa yhteistyössä siten, että kaikille perusasteen päättäville löytyisi opiskelupaikka lukioista, ammatillista oppilaitoksista tai näihin valmentavista koulutuksista. Perusasteen päättävien koulutustehtävä edellyttäisi sitä, että valitut koulutuksen järjestäjät voisivat toimia ohjaavina tahoina vailla toisen asteen tutkintoa olevien nuorten moniammatillisen tuen koordinoinnissa. Nuorten syrjäytyminen on erittäin polttava ongelma Suomessa ja sen ratkaiseminen tarvitsee riittävän voimakkaita toimenpiteitä.

Koulutuksen järjestämislupiin ollaan ehdottamassa mallia, jossa tietyille koulutuksen järjestäjille määrättäisiin laajempi oikeus järjestää oppisopimuskoulutusta myös muissa kuin järjestämisluvan mukaisissa tutkinnoissa. Vaikka esitykselle on perusteita suhteessa alueen koulutuksellisiin tarpeisiin vastaamisessa, rikkoo se koko järjestelmän perusperiaatetta, jossa lupa koulutuksen järjestämiseen edellyttää osaamista ko. alan tutkinnoista. SAK ei pidä perusteltuna tällaisen poikkeuksen myöntämistä, sillä tällöin ei ole edellytyksiä varmistaa muiden kuin luvassa määriteltyjen tutkintojen laatua oppisopimuskoulutuksena toteutettuna. Koulutustarjonnan riittävyys tulisi turvata muilla keinoilla kuin venyttämällä oppisopimuskoulutuksen järjestämisen laadullisia edellytyksiä.

8. Rahoitusuudistus

SAK pitää rahoitusjärjestelmän uudistamista oikeansuuntaisena. Budjettiperusteiseen rahoitukseen siirtyminen ja ammatillisen koulutuksen kokonaisuudistus edellyttää uudenlaista rahoitusjärjestelmää. Keskeisimpänä haasteena rahoitusjärjestelmässä edelleen on se, pystytäänkö sen puitteissa ohjaamaan koulutuksen järjestäjiä toteuttamaan ammatillista koulutusta sen erilaisia kohderyhmiä varten. Suoritusrahoitus ja vaikuttavuusrahoitus tulevat lisäämään koulutuksen tuloksellisuutta. Sen kääntöpuolena on valikoivuuden riskin kasvaminen. Eräs Suomen visaisimpia haasteita on nuorten syrjäytyminen, mikä näkyy siinä, etteivät nuoret jatka perusasteelta toiselle asteelle tai keskeyttävät ammatillisen koulutuksen. Näiden ryhmien kouluttautumista parannetaan ammatilliseen koulutukseen valmentavalla koulutuksella sekä oppimisvalmiuksien koulutuksen laajentaminen kaikkeen ammatilliseen koulutukseen. Nämä uuden työkalut eivät kuitenkaan toimi, jos rahoitusjärjestelmä ei kannusta ottamaan sisään heikommin osaavia.

Edellä kuvattujen haasteiden vuoksi SAK katsoo, että jako rahoitusosuuksiin on kuitenkin liiaksi painottunut vaikuttavuusrahoitusosuuteen. **SAK haluaa laskea vaikuttavuusrahoitusosuuden painoarvoa kymmeneen prosenttiin ja kasvattaa vastaavasti perusrahoitusosuuden painoarvoa 50:stä 55**

prosenttiin. Perusrahoitusosuus takaa järjestäjälle riittävän vakaan rahoitusosuuden, minkä varassa voidaan koulutukseen ottaa myös ryhmiä, joiden oppimisvalmiudet ovat keskimääräistä heikommat.

9. Muut asiat

Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön resurssit turvattava

Ammatillisen koulutuksen reformin onnistuminen ratkeaa viime kädessä siinä, onnistutaanko uuden lain tavoitteet viemään käytäntöön oppilaitoksissa ja työelämässä. Tähän puolestaan vaikuttaa keskeisesti se, miten uuden lain mukaiset tutkinnon perusteet, informaatio-ohjaus ja kehittämistyön ohjaaminen onnistuvat.

HE:n luvussa 4.2.2 (s.157-159) on arvioitu esityksen vaikutuksia muiden viranomaisten toimintaan. OKM:ön osalta arvioidaan, että järjestämislupien uusiminen ja uusien hakemusten käsittely lisää merkittävästi ministeriön työmäärää. Opetushallituksen osalta on arvioitu, että ammatillisten tutkintojen perusteiden yhtäaikainen uudistaminen tulisi vaatimaan OPH:lta käytettävissä olevien resurssien suuntaamista ensisijaisesti perusteiden uudistamiseen sekä mahdollisesti myös lisäresursseja perusteiden uudistamistyön ja ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanon tueksi. SAK edellyttää että OKM:ön järjestämislupien uusimisen läpivieminen sekä Opetushallituksen tutkintojen perusteiden uusiminen turvataan riittävillä resursseilla.

63§ Opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot

SAK on erittäin tyytyväinen siitä, että opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot laajenisivat kattamaan jatkossa kaikkia ammatillisia tutkintoja suorittavat opiskelijat. Perustaitojen puutteet ja näiden taitojen rapautuminen on monelle nuorelle ja aikuiselle se tosiasiallinen este hakeutua ammatilliseen koulutukseen. Perustaitojen puutteista kärsii varovaisten arvioidenkin mukaan sadat tuhannet aikuiset. Siksi on tärkeää, että uudella lailla luodaan selkeä kehikko oppimisvalmiuksien parantamiseen sekä osoitetaan sille rahoitus ja kesto lainsäädännössä.

105§ Opiskelijoilta perittävät maksut

SAK on tyytyväinen opiskelijoilta perittävien maksujen pykälään. Uudessa laissa täsmennetään monin tavoin maksujen perimistä. Opiskelijoiden ottamisessa käytettävät pääsy- ja soveltuvuuskokeet olisivat hakijalle maksuttomia. Tämä on tärkeä uusi säännös.

Ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa voitaisiin nykytilaa vastaavasti periä opiskelijalta kohtuullisia opiskelijamaksuja, jolla katettaisiin osittain koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Sanan *osittain* lisäämisellä kuitenkin tarkennettaisiin sitä, että maksuilla on tarkoitus kattaa vain pieni osa kustannuksista ja suuri osa katettaisiin julkisista varoista.

Tutkintotoimikuntien lakkauttamisen vuoksi erillisestä tutkintomaksusta luovuttaisiin. **SAK pitää tutkintomaksusta luopumista perusteltuna ja parannuksena nykytilaan nähden.**

Työelämätoimikunnat

SAK on tyytyväinen siihen, että työelämän systemaattinen osallistuminen ammatillisen koulutuksen kehittämiseen varmistetaan perustamalla työelämätoimikunnat. Esityksen mukaan työelämätoimikuntia on tulossa vähemmän kuin nykyisiä tutkintotoimikuntia. Tätä on perusteltu tutkintojen määrän vähentymisellä sekä toimikuntatyön rahoituksen muutoksilla. Työelämän edustajilla tulee olla näkyvä ja tosiasiallinen vaikutusmahdollisuus ammatillisten tutkintojen, tutkintorakenteen, osaamisen työelämävastaavuuden kehittämiseen ja seurantaan sekä ammatillisen koulutuksen laadunvarmistukseen.

SAK katsoo, että työelämätoimikuntia muodostettaessa on huolehdittava alakohtaisesta substanssiosaamisesta. Työelämällä tulee olla rooli toimikuntia koottaessa. SAK korostaa, että toimikuntien määrän supistukset eivät saa vaikuttaa niiden alakohtaiseen osaamiseen. Opetushallituksen ohjauksen tulee olla selkeää toimikuntia ja niiden rinnalla toimivia asiantuntijaverkkoja koottaessa. SAK edellyttää, että toimikuntien laadunvarmistustyölle ja arviointitehtäviin suunnataan riittävät toimintaedellytykset.

Työelämätoimikunnille on esityksen mukaan tulossa myös opiskelijan osaamisen arviointia koskevat oikaisupyynnöt. SAK pitää työelämätoimikuntien aseman kirjaamista lakiin tärkeänä työelämälähtöisyyden ja laadun systemaattisena varmistajana.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Lisätiedot: Koulutusasioiden päällikkö Mikko Koskinen, mikko.koskinen@sak.fi