Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Asiantuntijan kuuleminen ja kirjallinen asiantuntijalausunto

Asia: HE 39/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Teema: Asiantuntijoita pyydetään lausumaan erityisesti työvoimakoulutuksesta

Aika: tiistai 16.5.2017 klo 12.30

Paikka: valiokunnan kokoushuone 4002, eduskunnan väistötilat (sisäänkäynti: Pohjoinen Rautatiekatu 9)

Kuultavana oleva asiantuntija: Johtaja Riitta Oikarinen, Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinotoimisto

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI AMMATILLSESTA KOULUTUKSESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI JA ASIANTUNTIJA-KOMMENTIT TYÖVOIMAKOULUTUKSESTA KUULEMISTILAISUUDESSA

Yleishuomiot lakiesityksestä

Hallituksen esityksessä tavoitteena on uudistaa ammatillista peruskoulutusta ja ammatillista aikuiskoulutusta koskeva lainsäädäntö vastaamaan tulevaisuuden osaamistarpeita. Uudistuksen tavoitteena on toteuttaa toisen asteen ammatillisen koulutuksen kokonaisvaltainen reformi, joka on yksi hallitusohjelmaan kirjatuista osaamisen ja koulutus–painopisteen kärkihankkeista.

Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinotoimisto katsoo, että ammatillista peruskoulutusta ja ammatillista aikuiskoulutusta koskevan lainsäädännön muutokset ovat perusteltuja ja oikeansuuntaisia. Toisen asteen koulutuksen uudistuksen tavoitteet vastaavat nykyistä paremmin ja ketterämmin työelämässä tapahtuviin muutoksiin sekä työelämän osaamistarpeisiin taatessaan koulutuksen ja ammattitaidon, jolla voidaan siirtyä nopeasti työelämään ja joka tarjoaa mahdollisuuden osaamisen jatkuvaan kehittämiseen läpi koko työuran.

Pohjois-Karjalan TE-toimisto pitää tervetulleina niitä toimenpiteitä, jotka lisäävät ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen työpaikalla tapahtuvaa oppimista, työelämälähtöisyyttä, joustavuutta, opiskelijalähtöisyyttä, aikaisemman osaamisen ja koulutuksen tunnistamista ja tunnustamista sekä osaamisen hankkimistavasta riippumatonta mahdollisuutta suorittaa tutkinto. Työpaikalla tapahtuvan oppimisen ja työelämälähtöisen koulutuksen lisääminen parantavat tutkitusti työelämään sijoittumista tutkinnon suorittamisen jälkeen ja näin ollen lisäävät koulutuksen vaikuttavuutta. Pohjois-Karjalassa valtaosa yrityksistä on pk-yrityksiä, joilla on käytännössä hyvin rajalliset resurssit toimia itse opettajana tai ohjaajana työpaikalla tapahtuvassa oppimisessa. Esityksen mukaan työnantajille kohdennettu koulutustuki poistuisi, joten tämä osaltaan tulee lisäksi rajoittamaan yritysten mahdollisuuksia ja halukkuuttakin toimia opetus-/ohjaustehtävissä. Näyttää myös siltä, ettei useallakaan koulutusorganisaatiolla jatkossa ole riittäviä opettajaresursseja ko. toiminnan merkittävään lisäämiseen. Laissa tulisi turvata riittävät resurssit ko. toiminnan toteuttamiseen.

Jatkuvan haun kautta tapahtuva koulutukseen hakeutuminen lisää järjestelmän joustavuutta ja korostaa opiskelijalähtöisyyttä. Opiskelijalähtöisyyden lisääminen on oppilaan edun lisäksi koulutuksen järjestäjän ja rahoittajan etujen mukaista. Pohjois-Karjalan TE-toimisto pitää aiempiin käytäntöihin viitaten perusteltuna sitä, että opiskelijan aiemmin hankittu osaaminen ja tutkinnot tunnistetaan ja tunnustetaan nykyistä joustavammin. Kaikille opiskelijoille tehtävä henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelma tukee koulutuksen opiskelijalähtöisyyttä.

Erittäin hyvää ja kannatettavaa esityksessä on yhteen näyttöön perustuva ja osaamisen hankkimistavasta riippumaton tapa suorittaa tutkinto. Pohjois-Karjalan TE-toimisto pitää myös oikeansuuntaisina rahoitusjärjestelmään ja rahoituskriteereihin liittyviä muutoksia, joilla rahoituksen painopistettä siirretään opiskeluun käytetyn ajan laskemisesta painottamaan suorituksia ja koulutuksen vaikuttavuutta. Esitetty malli tehostaa koulutuksen läpäisyä ja vaikuttavuutta sekä suuntautumista niille koulutusaloille, joilla on eniten työvoiman tarvetta.

Työvoimapoliittista koulutusta ei ole esityksessä varsinaisesti mainittu kuin määritelmätasolla, ei pykälätasolla eikä pykäläotsikoilla. Työvoimakoulutus hukkuu esityksessä liiaksi muun koulutussäädöstön sisälle. Työvoimakoulutus tulisi lakiesityksessä nostaa selkeämmin omaksi kokonaisuudekseen erityisesti aikuisille suunnattuna mahdollisuutena päivittää ammattitaitoaan läpi työuran.

Erityishuomiot ja riskit liittyen toisen asteen koulutuksen uudistukseen erityisesti työvoimakoulutukseen liittyen

Pohjois-Karjalan TE-toimiston näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää kiinnittää huomiota koulutuksen alueelliseen kohdentumiseen, sen osuvuuteen alueen elinkeinoelämän ja työelämän tarpeiden näkökulmasta sekä koulutustarjonnan vastaavuuteen alueen työnhakijoiden tarpeisiin. Erityishuomiota tulee kiinnittää koulutuksen reagointiherkkyyteen työmarkkinoilla tapahtuviin muutoksiin, koulutuksen laadun, työmarkkinoille sijoittumisen ja vaikuttavuuden systemaattiseen seurantaan ja ennakointitiedon hyödyntämiseen. Nämä seikat ovat valitettavasti esityksessä jäämässä riittämättömälle huomiolle.

Koulutuksen alueelliseen kohdentumiseen ja yhteistyöhön työ- ja elinkeinohallinnon kanssa on esitetty vuotuista neuvottelumenettelyä. Esitys ei sisällä tarkkaa kuvausta yhteistyölle eikä näkemystä sen sitovuudesta koulutuksen järjestäjän taholta. Neuvottelumenettelyn haasteena on sen todellinen velvoittavuus ja sitovuus alueellisesti koulutuksen järjestäjän kannalta. Koulutuksen järjestäjien yhteistyövelvoite sisältää hyvin väljän yhteistyön työvoimakoulutuksen tarjonnan suunniteluun osallistumisen osalta. Esitys ei sisällä vaatimusta vuoropuheluun työ- ja elinkeinohallinnon ja koulutuksen järjestäjien välillä mm. siinä vaiheessa kun järjestämislupa työvoimakoulutukseen on myönnetty. Lain perusteluissa mainitaan, että koulutuksen järjestäjä päättäisi työvoimakoulutuksen järjestämisestä, mutta sen tulisi osallistua työ- ja elinkeinohallinnon kutsusta alueellisiin keskusteluihin suunnittelemaan työvoimakoulutuksen toteuttamista. Edelleen perusteluissa todetaan, että koulutuksen järjestäjät päättäisivät keskustelujen perusteella koulutuksen toteuttamisesta. Kuten nykyisinkin koulutuksen järjestäjän tulisi ilmoittaa työ- ja elinkeinohallinnolle järjestämäänsä työvoimakoulutusta koskevat tiedot.

Esitetty ilmaus "keskustelujen perusteella" on varsin kevyesti ilmaistu tietäen sen osaamisen, mitä TE-hallinnolla on osaamis- ja rekrytointitarpeiden lyhyenvälin ennakoinnista ja etenkin työvoimakoulutuksen suunnittelussa. Pohjois-Karjalassa käydään nykyisin jatkuvaa vuoropuhelua TE-hallinnon ja koulutuksen järjestäjien kesken sekä koulutuksen suunnittelun että toteutuksen sekä tavoitteiden täyttymisen osalta. Tämä on todettu hyväksi toimintamalliksi käytännössä. Hallituksen esityksessä esitetty vuotuinen neuvottelumenettely nähdään ehdottomasti liian harvoin tapahtuvaksi ajatellen koulutuksen suunnittelua ja toteutuksen seurantaan. Lakiin tulisi kirjata tiheämpi ja sitovampi neuvottelumenettely.

Nykyisessä työvoimakoulutusjärjestelmässä merkittävä ja usein ratkaiseva tekijä koulutusten onnistumiseksi ovat työttömien työnhakijoiden yksilöllinen koulutustarpeen arviointi, motivointi ja osaamisen kehittäminen heidän työllistymisen edistämiseksi. Koulutustarpeiden arvioinnissa, työnhakija-asiakkaiden koulutukseen ohjauksessa ja koulutusten toteutuksessa on ollut erityistä hyötyä siitä, että TE-toimistolla on ollut ennakkoon mahdollisuus osallistua työnhakija-asiakkaiden näkökulmasta koulutusten suunnitteluun. Käynnissä olevissa koulutuksissa TE-hallinto (ELY-keskus) on voinut esim. neuvottelumenettelyllä koulutuksen tuottajien kanssa muuttaa koulutusten aloitusajankohtaa ja jopa sisältöjäkin painotusten osalta, jos siihen on ollut erityistä tarvetta ja se on yhteisesti todettu. Työ- ja elinkeinohallinnon osallistuminen koulutusten suunnitteluun tulee jatkossakin turvata ja samoin asiakaslähtöiset koulutusten toteutusten joustomahdollisuudet tulee jatkossakin turvata.

Esityksessä tuodaan esille oppisopimuskoulutuksen rooli ja merkitys työpaikoilla tapahtuvana koulutusmuotona. Oppisopimuskoulutuksen houkuttelevuuden lisäämiseksi esityksessä korostetaan mm. sen rahoituksellisen aseman yhdenmukaistamista ja parantamista suhteessa muihin koulutusmuotoihin sekä koulutuksen hallinnollisen menettelyn kehittämistä ja selkeyttämistä . Esitys tältä on osin kannatettava.

Pohjois-Karjalan TE-toimisto korostaa koulutuksen järjestäjien jatkuvaa dialogia alueen elinkeinoelämän kanssa, järjestelmällisen työelämälähtöisyyden lisäämistä koulutusprosessin kaikissa vaiheissa ja koulutustarpeiden ennakointiin liittyvän tiedon jatkuvaa hyödyntämistä. Työelämän koulutustarpeet muuttuvat nykyisin varsin nopeasti ja tämä luo vaatimuksia mm. koulutussuunnittelun ja toteutuksen ketteryydelle, jotta koulutus vastaisi mahdollisimman hyvin työelämän ja yritysten kulloisia tarpeita ja odotuksia. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota tulevan työvoimakoulutuksen vaikuttavuuden seurantaan ja asiakaspalautteeseen, jotka jäävät lakiesityksessä varsin vähälle huomiolle.

Esityksessä kasvupalvelukoulutusten osalta ollaan rajaamassa pois tutkintoon tai osatutkintoon tähtäävä koulutus. Pääajatus, että koulutusta järjestetään työnantajien tarpeiden ei tutkintovaatimusten mukaisesti, on sinällään hyvä, mutta tutkinnon tai osatutkinnon suorittaminen koulutuksen "kylkiäisenä" tulisi olla jatkossakin mahdollista, mikäli opiskelijan edellytykset siihen täyttyvät.

Nykyisen työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen vaikuttavuutta seurataan systemaattisesti kolme, kuusi ja kaksitoista kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen. Ammatillisen koulutuksen osalta on ELY-keskuksille ja TE-toimistoille asetettu vuosittainen tulostavoite liittyen siihen kuinka suuri osuus työvoimakoulutuksen suorittaneista on työttömänä vielä kolme kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen. Pohjois-Karjalassa tämä luku oli vuoden 2016 lopussa 44 %.

Työvoimakoulutuksen keskeinen tavoite on osallistujien työmarkkina-aseman parantaminen. Tästä syystä vaikuttavuuden seuranta on ensiarvoisen tärkeää. Lakiesityksen mukaan vaikuttavuuden seuranta tehtäisiin vain kerran vuodessa Tilastokeskuksen tilastoista, mikä on huomattavasti huonompi väline seurata koulutuksen vaikuttavuutta nykyiseen malliin verrattuna. Näin harvaan toteutettu seuranta ei tue koulutustarjonnan suunnittelua, kehittämistä ja tarvittaessa muuttamista työelämän tarpeita vastaavasti. Pohjois-Karjalan TE-toimisto esittää, että työvoimakoulutuksen seurannan tulee tapahtua esitettyä tiiviimmin hyödyntäen mm. TE-hallinnon tilasto- ja seurantamateriaaleja.

Nykyisestä työvoimakoulutuksesta kerätään työhallinnon käyttämällä OPAL-palautejärjestelmällä systemaattinen osallistujapalauta kaikesta koulutuksesta, myös tutkintotavoitteisesta, kolmen kuukauden välein. Koulutuksen tuottajan velvollisuus on järjestää opiskelijoille mahdollisuus sähköiseen palautteeseen (OPAL), jossa koulutuksen onnistuminen kokonaisuutena –arvioon hyvin ja erinomaisesti vastanneiden osuus tulee olla vähintään 79 % vastanneista. Mikäli välipalautteen/loppupalautteen yleisarvosana jää alle 2,5 tai jos palautteen sisältö tai vastausprosentin alhaisuus muutoin antaa aihetta, käydään palautekeskustelu sopijaosapuolten ja TE-toimiston kesken, jossa sovitaan jatkotoimenpiteistä. Toistuvat reklamaatiot koulutuksesta voidaan katsoa sopimusrikkomukseksi. OPAL-palautteiden käsittely nykyisestä käytännöstä poiketen esim. kerran vuodessa tapahtuvan neuvottelun yhteydessä, on ehdottomasti liian harvoin koulutusten kehittäminen ja laadullinen seuranta huomioiden sekä näihin liittyen koulutushankintojen tekeminen.

Esitetyllä uudistuksella tavoitellaan koulutuksen nykyistä parempaa osuvuutta ja työllistymisvaikutuksia viemällä osaamisen näytöt nykyistä enemmän työpaikoilla käytännön työtehtävissä toteutettaviksi. Tämä edellyttää, että työpaikat pystyvät tarjoamaan näyttömahdollisuuksia ja että käytettävissä on arvioinnin vaatimukset täyttäviä henkilöitä nykyistä huomattavasti enemmän. Pohjois-Karjalan tyyppisillä pk-yritysvaltaisilla alueilla tämä tulee olemaan haaste. Herää kysymys, miten varmistetaan, että työelämä ja työpaikat ovat tähän valmistautuneet ja miten niitä tullaan muutokseen valmistamaan. Tämä tulee ottaa lakiesityksessä huomioon.

Riitta Oikarinen
Työ- ja elinkeinotoimiston johtaja

Jarmo Vepsäläinen
Hallintoasiantuntija