Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto

22.5.2017

LAUSUNTO EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE 23.5.2017

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

Yleistä

Hallitusohjelman kärkihankkeen tavoitteena on uudistaa ammatillista koulutusta osaamisperusteiseksi ja asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi lisäämällä työpaikalla tapahtuvaa oppimista ja yksilöllisiä opintopolkuja sekä purkamalla sääntelyä ja päällekkäisyyksiä. SAKKI kannattaa suurinta osaa hallitusohjelmassa määritellyistä tavoitteista mutta katsoo, että hallituksen esitys nykyisessä muodossaan vastaa vain osittain näihin tavoitteisiin. Lisäksi on huomioitava, että yhdistettynä ammatillisen koulutuksen historiallisen suuriin koulutusleikkauksiin, hallituksen esityksen käytännön toteuttaminen on epävarmalla pohjalla.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi on suurin koulutuspoliittinen uudistus kahteenkymmeneen vuoteen ja koskettaa arviolta 300 000 opiskelijaa. Noin puolet peruskoulun päättävistä jatkaa ammatilliseen koulutukseen. Lisäksi ammatillisessa aikuiskoulutuksessa opiskelee arviolta 150 000 aikuista. Aikuisten näyttötutkintoperusteisen ja nuorten opetussuunnitelmaperusteisen koulutuksen hallinnollinen yhdistäminen tuo saman lainsäädännön piiriin kaksi kohderyhmää, joiden tarpeet ja valmiudet poikkeavat toisistaan merkittävällä tavalla. Hallituksen esitys vaikuttaa voimakkaasti molempien kohderyhmien tulevaisuuteen ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen.

Ammatilliseen koulutukseen kohdistuvat säästöt

Rajut säästöt näkyvät jo tällä hetkellä ammatillisen koulutuksen kentällä. Erityisesti henkilöstön irtisanomiset heikentävät reformin toteutumista ja kiristävät koulutuksen järjestäjien ja työntekijöiden välisiä suhteita. Oppilaitosten työilmapiiriin liittyvät ongelmat näkyvät opiskelijoiden arjessa ja heikentävät niissä opiskelevien ja työskentelevien ihmisten välistä yhteisöllisyyttä ja osallisuutta. Koulutukseen kohdistuvat säästöt pakottavat koulutuksen järjestäjiä tekemään erilaisia rajanvetoja, jotka vaikuttavat suoraan opiskelijoiden viihtyvyyteen ja opintoihin kiinnittymiseen. SAKKI saa säännöllisesti yhteydenottoja opiskelijoilta oppilaitoksissa ilmenevistä epäkohdista, joissa säästöjen seurauksena voi ilmetä tilanteita, joissa esimerkiksi asuntoloissa asuvilla opiskelijoilla teetetään oppilaitoksen henkilöstölle kuuluvia työtehtäviä kuten asuntoloiden iltavartiointia. Henkilöstön irtisanomiset näkyvät jäljelle jäävän

henkilöstön työkuorman ja työuupumuksen lisääntymisenä, jolla on suoria vaikutuksia myös opiskelijoiden hyvinvointiin ja opintomenestykseen.

Ammatilliseen koulutukseen kohdistuvista eikkauksista on AMKE ry:n selvityksen mukaan edelleen noin 40 % sopeuttamatta. Opetushenkilöstön taloudelliset ja henkiset resurssit pitää huolta niistä nuorista, jotka tarvitsevat eniten tukea kiinnittyäkseen opintoihin, ammattiin ja yhteiskuntaan ovat monissa oppilaitoksissa hyvin rajalliset. SAKKI pelkää, että viime vuosien rajujen leikkausten seurauksena ammatillisen koulutuksen keskeyttäminen sekä sosiaaliset ongelmat ja pahoinvointi opiskelijoiden keskuudessa lisääntyvät lähitulevaisuudessa.

SAKKI esittää, että hallitus tarkastaisi ammatillisen koulutuksen rahoituksen riittävyyden vuoden 2017 elokuun kehysriihessä. Näin toimimalla hallitus tukisi ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteiden toteutumista.

Toisen asteen koulutuksen kokonaisuus

SAKKI pelkää, että hallituksen esitys heikentää lukioiden ja ammatillisen koulutuksen välistä yhteistyötä. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tulisi SAKKIn näkökulmasta päinvastoin tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä, jotta toisen asteen koulutus muodostaisi kaikille peruskoulun päättäneille saumattoman kokonaisuuden. Mitä kauemmaksi ammatillinen koulutus ja lukiokoulutus erkanevat toisistaan, sitä suuremmalla todennäköisyydellä näiden kahden väliin putoaa nuoria, jotka pohjalle pudottuaan eivät sieltä enää helposti nouse.

Koulutukseen hakeutuminen

Yhteishaun on oltava jatkossakin perusopetuksen ja lukion päättäville ensisijainen väylä ammatilliseen koulutukseen. SAKKI on huolissaan siitä, pääsevätkö jatkossa kaikki perusopetuksen päättäneet jatkamaan toisen asteen koulutukseen. Hallituksen esityksen toimintalainsäädännössä ei tällä hetkellä ole minkäänlaista ohjausjärjestelmää, jolla pystyttäisiin tai edes yritettäisiin taata kaikille peruskoulun päättäville nuorille koulutuspaikka. Tilastojen mukaan erityisesti heikolla kielitaidolla tai oppimisvalmiuksilla peruskoulun päättävät maahanmuuttajataustaiset nuoret ovat heikossa asemassa kun kilpaillaan toisen asteen opiskelupaikoista. On aiheellista kysyä, voidaanko vastuuta niinkin tärkeästä tehtävästä kuin koko ikäryhmän kouluttamisesta ja syrjäytymisen ehkäisystä jättää pitkälti koulutuksen järjestäjien harkinnan varaan, tilanteessa jossa koulutuksen järjestäjät joutuvat säästöjen seurauksena ensisijaisesti tehostamaan toimintaansa ja turvaamaan oman taloutensa?

SAKKI kannattaa jatkuvaa hakua koska sillä voidaan osaltaan varmistaa rajallisten opiskelupaikkojen ja resurssien tehokas käyttö. Hallituksen esityksessä kuitenkin korostuu koulutuksen järjestäjän päätäntävalta hakuajoista ja muista hakeutumiseen liittyvistä menettelyistä. Yhdistettynä ohjausjärjestelmän puutteeseen, suoritusrahoituksen erittäin voimakkaaseen kasvuun ja valtaviin koulutusleikkauksiin on syytä pelätä, että ilman toisen asteen tutkintoa jäävien nuorten määrä voi lähteä kasvuun mikäli hallituksen esitykseen ei tehdä tältä osin muutoksia.

Jatkuvaan hakuun liittyy myös muita haasteita, kun opinnot voi aloittaa pitkin vuotta. Onnistunut ryhmäytyminen tukee opiskelijoita koko opintojen aikana, erityisesti vaikeina aikoina, jolloin opinnot ovat vaarassa viivästyä tai keskeytyä. Jatkuva haku haastaa koulutuksen järjestäjiä kehittämään uudenlaisia tapoja ryhmäyttää myös ne opiskelijat, jotka tulevat kesken vuoden osaksi ryhmää.

Koulutuksen saavutettavuus, paikkojen riittävyys

Valtion vuosittainen talousarvio määrittää valtakunnallisen opiskelijavuosimäärän ja järjestämislupa puolestaan määrittää koulutuksen järjestäjän opiskelijavuosien vähimmäismäärän. Hallituksen esityksen mukaan koulutuksen järjestäjällä olisi pääsääntöisesti vapaus päättää koulutustarjontansa jakautumisesta OKM:n määrittelemän tavoitteellisen opiskelijavuosimäärän puitteissa. Koulutuksen järjestäjien toiminnan ohjauksen on tarkoitus tapahtua uuden rahoitusjärjestelmän kertoimien kautta. SAKKI on huolissaan siitä, riittävätkö pelkät rahoituskertoimet varmistamaan, että kaikki opiskelijat pääsevät jatkamaan opintojaan toiselle asteelle. SAKKI huomauttaa, että hallituksen esitykseen kirjatulla järjestelmällä ei voida ennakollisesti ohjata koulutuksen järjestäjiä kohdentamaan koulutusta perusopetuksen päättävän ikäluokan tarpeen mukaisesti.

Lisäksi koulutuksen saavutettavuus voi hallituksen esityksen sekä rahoituksen vähentymisen seurauksena heikentyä. SAKKI pitää erittäin tärkeänä, että ammatillinen koulutus on saavutettavissa maan kaikissa osissa. Kysymys koulutuksen saavutettavuudesta on erityisen ajankohtainen pohjois- ja itä-Suomessa, jossa nuorten syrjäytymiskehitys on viime vuosina kasvanut voimakkaasti. Lisäksi maahanmuuttajien syrjäytymiskehitys keskittyy ilmiönä kasvukeskuksiin, joissa on kova kilpailu opiskelupaikoista.

SAKKI kannattaa Kuntaliiton sivistysvaliokunnalle 3.5.2017 esittämässään lausunnossa esitettyä ajatusta, jonka mukaan järjestämisluvissa tulisi määrätä perusopetuksen päättäneiden koulutustehtävä, jota koulutuksen järjestäjät voisivat hakea. Koulutuksen alueellisen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi perusopetuksen päättävien hakijoiden määrä säätelisi koulutustarjonnan määrää ja alueellista kohdentumista. Lisäksi eduskunnan tulisi varata perusopetuksen päättäneiden koulutustehtävään riittävät määrärahat valtion talousarvioon. SAKKI jakaa Kuntaliiton käsityksen, jonka mukaan ylläkuvattu lisäys ohjausjärjestelmään ohjaisi koulutuksen järjestäjiä osaltaan huolehtimaan koko ikäluokan koulutuksesta ja vähentäisi merkittävästi keskeyttämistä.

SAKKI kannattaa 42 § mainittua koulutuksen järjestäjien selvittämis- ja ohjausvelvoitetta. Siinä tapauksessa, jos opiskelija aikoo ilman hyväksyttävää syytä keskeyttää aloittamansa koulutuksen tulisi koulutuksen järjestäjän tarjota tälle kaikki mahdollinen tuki, jotta näin ei pääse tapahtumaan. On yhteiskunnallisesti kestämätöntä, että opiskelijoiden annetaan keskeyttää opintonsa ilman, että heitä yritettäisiin ohjata paremmin soveltuvan tutkinnon tai koulutuksen pariin. Ongelma ei ratkea pallottelemalla opiskelijaa luukulta luukulle ja siirtämällä vastuu ohjauksesta jollekin muulle taholle vaan koulutuksen järjestäjiä tulisi velvoittaa ohjaamaan opiskelijaa hakeutumaan henkilökohtaisen tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisen palvelun piiriin.

Lähiopetus ja riittävä ohjaus

Opiskelijoiden saaman opetuksen ja ohjauksen määrä on tasaisesti vähentynyt ammatillisessa koulutuksessa viime vuosikymmeninä. Vuoden 2013 kehysriihessä päätetyt rajut leikkaukset ammatilliseen koulutukseen vielä pahentavat tilannetta, mikä näkyy myös julkisessa keskustelussa, jossa vanhemmat ihmettelevät, miksi heidän nuorensa opiskelu on niin hajanaista. Käsitys, jonka mukaan ammatillisessa koulutuksessa ei panosteta opetukseen tai ohjaukseen on yleistynyt ja vaikuttaa vääjäämättä koulutuksen vetovoimaisuuteen.

Ammattiin opiskelevat ovat lukiolaisiin verrattuna huomattavasti heikommassa juridisessa asemassa suhteessa koulutuksen aikana saatavaan opetuksen ja ohjauksen määrään. Toisin kuin lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa opiskelevilla ei ole mitään takeita siitä, kuinka paljon ja keneltä he tulevat tosiasiallisesti saamaan opetusta ja ohjausta koulutuksen aikana. SAKKI saa jatkuvasti yhteydenottoja kentältä, jossa opiskelijat valittavat lähiopetuksen puutetta ja harkitsevat opintojen keskeyttämistä. Opiskelijoiden mukaan lähiopetuksen puute viestii siitä, että oppilaitos ei ole riittävän sitoutunut opiskelijoihin. Luonnollisesti tämä vaikuttaa siihen, miten opiskelijat itse kiinnittyvät opintoihin ja ammatti-identiteettiin.

Turvalliseksi koetun aikuisen läsnäolo, kannustus ja tuki ovat erityisesti nuorille äärimmäisen tärkeitä. Opettajalla on koulutuksensa ja kokemuksensa puolesta parhaat edellytykset tarjota tämä tuki. On huomioitava, että peruskoulun päättänyt ammatilliseen koulutukseen siirtynyt nuori joutuu keskimäärin kolmen vuoden aikana käymään läpi valtavan sosiaalisen ja henkisen aikuistumisprosessin, jonka jälkeen hänen odotetaan käyvän töissä ja suoriutuvan velvollisuuksistaan veronmaksajana ja kansalaisena. Vastaava kehityskaari on lukiokoulutuksessa opiskeleville huomattavasti anteeksiantavampi ja pitkäkestoisempi. Aikuistumisprosessin kannalta elintärkeät puitteet kuten aikuisten tuki ja turva ovat lukio-opiskelijoilla keskimäärin huomattavasti paremmalla tolalla kuin ammattiin opiskelevilla, mikä ilmenee muun muassa näiden kahden ryhmän välisissä terveyseroissa.

SAKKIn mielestä nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen hallinnolliseen yhdistämiseen liittyy haasteita, joista yksi keskeisimmistä on nuorten ja aikuisten vaihtelevat tarpeet aikuisen läsnäololle ja sosioemotionaaliselle tuelle. Monet nuoret etsivät vielä itseään ja osa on niin eksyksissä, että tarvitsevat huomattavan määrän tukea pedagogisesti pätevältä opettajalta suorittaakseen tutkinnon loppuun ja päästäkseen kiinni elämään ja yhteiskuntaan. Osa nuorista on tietenkin erittäin oma-aloitteisia ja itseohjautuvia ja pärjäävät yksilöinä vähemmälläkin tuella. Toisaalta myös kaikista terävimpienkin nuorten on työelämänkin näkökulmasta tärkeää oppia tekemään työtä ryhmässä, johon kuuluu erilaisilla valmiuksilla varustettuja ihmisiä. Koulutuksen järjestäjän tehtävä on pitää huoli siitä, että kaikilla oppilaitoksen opiskelijoilla on hyvä olla ja varmistaa, että niin ryhmät kuin yksilöt saavat tarvitsemansa tuen ja ohjauksen. Kuinka suuri osa operatiivisesta toiminnasta on järkevää määritellä sääntelyllä ja kuinka suuri osa siitä tulisi jättää koulutuksen järjestäjän harkintaan on reformin kannalta ydinkysymys.

Koulutuksen järjestäjät lähtökohtaisesti vastustavat kaikenlaista lähiopetuksen, opinto-ohjauksen ja tuen riittävyyden määrällistä sääntelyä vetoamalla omaan autonomiaansa sekä siihen, että määrällinen sääntely olisi ristiriidassa osaamisperusteisuuden ja henkilökohtaistamisen periaatteiden kanssa. Monet tahot katsovat, että lähiopetus on modernin ammatillisen koulutuksen kontekstissa terminä vanhentunut ja nykyään tulisi puhua mieluummin “suunnitellusta ja tuetusta osaamisen hankkimisesta”. Riippumatta siitä, miksi sitä kutsutaan, kyse on pohjimmiltaan siitä, että koulutuksen järjestäjillä on riittävästi resursseja tarjota puitteet opettajan ja opiskelijoiden säännölliselle kohtaamiselle. Nimenomaan näiden kohtaamisten puitteissa ammatillista koulutus- ja kasvatustehtävää käytännössä toteutetaan.

Koulutuksen järjestäjät vetoavat sääntelyä vastustavissa argumenteissaan siihen, että nuorten koulutus on vain yksi pieni osa laajempaa ammatillisen koulutuksen järjestelmää, jossa enemmistö asiakkaista on aikuisia. Samaa argumentaatiota koulutuksen järjestäjät ja muut sääntelyn vastustajat ovat hyödyntäneet pitkin reformin valmistelua, esimerkiksi kysymyksessä osaamisen arvioinnista. SAKKI katsoo, että aikuisten ja nuorten koulutuksen välillä on kohderyhmien tarpeista johtuvia selkeitä eroja, joita on syytä huomioida myös lainsäädännössä. Ammatillisen aikuiskoulutuksen toimintakulttuuri ei välttämättä sellaisenaan sovi nuorille, jotka tarvitsevat enemmän opastusta ja turvallisen aikuisen läsnäoloa. Useimmilla aikuisopiskelijoilla on nuoriin verrattuna huomattavasti enemmän kokemusta työelämästä. Monilla

aikuisopiskelijalla on ainakin yksi aiempi toisen asteen tutkinto takana ja myös heidän asennoituminen opintoja ja työelämän normeja kohtaan on keskimäärin paremmin jäsentynyttä.

Viime kädessä keskustelu lähiopetuksen määrästä palautuu kysymykseen valtion talousarviossa määritellystä riittävästä rahoitustasosta siitä miten käytettävissä olevia resursseja voidaan hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Koulutuksen järjestäjät vetoavat siihen, että nimenomaan heillä on paras osaaminen ja näkemys itse päättää paikallisten olosuhteiden perusteella siitä, miten valtion rahat tulisi käyttää. He puhuvat direktio-oikeudesta ja vaativat, että heille pitää antaa mahdollisimman paljon liikkumavaraa toteuttaakseen hallituksen vision uudesta ammatillisesta koulutusjärjestelmästä. Julkisten resurssien käytön läpinäkyvyys, laajemmat yhteiskunnalliset intressit, tulevien hallitusten koulutuspoliittinen päätäntävalta, koulutuksen laadunvarmistus ja opiskelijan oikeusturva joutuvat tässä tilanteessa väkisinkin vastakkain koulutuksen järjestäjien tavoitteiden kanssa.

Lopuksi on todettava, että Opetusalan ammattijärjestö OAJ ja Kuntatyönantajat KT ovat sopineet uudesta vuosityöaikamallista, jossa opetustunteja ei eroteta enää muusta työstä. SAKKI kannattaa tätä kehityssuuntaa ja on samaa mieltä siitä, että opettajan roolin on muututtava ja opettajien on jalkauduttava entistä enemmän työpaikoille tukemaan ja ohjaamaan opiskelijaa käytännön työtehtävien äärellä. Uudessa ammatillisessa koulutuksessa, jossa oppimisen on tarkoitus siirtyä enenevissä määrin työelämään ja opettajan työnkuva vaihtuu olennaisella tavalla, on kuitenkin jatkossakin kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka paljon opiskelijat saavat opetusta, tukea ja ohjausta. Muuten puheet henkilökohtaistamisesta, osaamisperusteisuudesta ja yksilöllisistä opintopoluista ovat pelkkää sanahelinää, jolla kaunistellaan ammatillisen koulutuksen rahoituksellista alasajoa.

Henkilökohtaistaminen

Hallituksen esityksessä kuvattu henkilökohtaistamisprosessi on ammatillisen koulutuksen sisällöllisesti merkittävin uudistus. Henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmaan on tarkoitus koota aiemmin hankittua osaamista koskevat sekä tutkinnon tai koulutuksen suorittamiseen ja tarvittavan ammattitaidon ja osaamisen hankkimiseen liittyvät tiedot. Reformin käytännön toteutuminen on pitkälti riippuvaista siitä, kuinka dynaaminen ja aidosti asiakaslähtöinen prosessi henkilökohtaistamisesta saadaan aikaan. SAKKI kannattaa henkilökohtaistamista hyvänä tavoitteena mutta katsoo, että hallituksen esityksessä on syytä vielä selkeyttää siihen liittyvää vastuunjakoa ja määrittelyä.

Yksi SAKKIn tärkeimmistä tavoitteista ammatillisen koulutuksen reformissa on ollut huolehtia siitä, että jokainen opiskelija saa opintojensa aikana riittävästi tukea ja ohjausta. SAKKI ei puhu lähiopetuksen tai jollakin toisella nimellä kulkevan opiskelijoille suunnatun ohjauksen ja tuen puolesta sen takia, että kaikille opettajille tulisi mahdollisimman täydet tunnit ja sen mukainen korvaus vaan sen takia, että kyse on opiskelijan oikeudesta laadukkaaseen koulutukseen.

SAKKI kannattaa OAJ:n sivistysvaliokunnalle 3.5.2017 esittämässään lausunnossa esitettyä ajatusta, jonka mukaan lakiluonnoksen 44 §:n Henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma 1 momenttiin tulisi kirjata opiskelijan oikeus vastuuopettajaan. OAJ esittää seuraavaa:

> *Koulutuksen järjestäjän on nimettävä jokaiselle opiskelijalle kuhunkin tutkinnon osaan vastuuopettaja. Koulutuksen aloittavalle opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma, johon kirjataan yksilölliset osaamisen tunnistamista, tunnustamista, hankkimista ja osoittamista sekä ohjaus- ja tukitoimia koskevat tiedot siten kuin jäljempänä 46—49 §:ssä ja 67 §:n 2 momentissa säädetään.*

SAKKI katsoo, että vastuuopettaja toimisi koulutuksen laadun varmistajana ja on viime kädessä opiskelijan tuki ja turva, erityisesti siinä tapauksessa jos opintojen aikana ilmenee ongelmia.

Lisäksi SAKKI katsoo, että hallituksen esitykseen tulisi OAJ:n sivistysvaliokunnalle 3.5.2017 esittämän lausunnon mukaisesti lisätä 45 §:n uusi momentti opiskelijan oikeudesta lähiopetukseen ja uusi momentti menettelystä edellytettäessä itsenäistä opiskelua. OAJ:n mukaan henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmassa:

> *...on määriteltävä tarvittava opettajan antama opetus, opinto-ohjaus, muu ohjaus ja tuki eri opiskeluympäristöissä siten, että on selvillä kuinka monta tuntia opetusta yhtä opintopistettä tai tutkinnon osaa kohden opiskelija tarvitsee. Jos opiskelijan tutkintokoulutus järjestetään työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä, henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan merkitään opiskelijan vastuullinen työpaikkaohjaaja ja koulutuksen järjestäjän nimeämä vastuullinen opettaja.*
>
> *Opiskelijan edellytykset itsenäiseen opiskeluun on arvioitava yhdessä opiskelijan kanssa ennen kuin hänelle voidaan henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan kirjata itsenäistä opiskelua. Ennen itsenäisen opiskelun aloittamista on selvitettävä opiskelijan oma näkemys siitä, saavuttaako hän asetetut tavoitteet itsenäisesti opiskellen.*

Itsenäinen opiskelu sopii hyvin joillekin opiskelijoille, mutta sitä ei saisi käyttää säästökeinona, jolla vastuu koulutuksesta siirretään opiskelijalle itselleen. Tämän takia SAKKI kannattaa OAJ:n esitystä, jonka mukaan ensiksi tulisi arvioida, riittävätkö opiskelijan edellytykset itsenäiseen opiskeluun.

SAKKI katsoo, että lähtökohtaisesti vain koulutuksen järjestäjän nimeämällä opettajalla tai opinto-ohjaajalla tulisi olla oikeus laatia ja päivittää henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmaa opiskelijan kanssa. SAKKI katsoo, että tarpeellista yhtenäistää koulutuksen järjestäjien välisiä käytäntöjä, jotta opiskelijat voivat luottaa siihen, että he saavat vähintään minimistandardit täyttävää koulutusta riippumatta siitä, missä he opiskelevat.

Työpaikalla tapahtuva oppiminen (oppisopimus- ja koulutussopimusasiat)

Esityksen mukaan ammatillisessa koulutuksessa siirryttäisiin yhteen näyttöperusteiseen ja osaamisen hankkimistavasta riippumattomaan tapaan suorittaa tutkinto. Näytöt toteutetaan esityksen mukaan työpaikoilla käytännön työtilanteissa. Hallituksen esityksessä työelämällä on keskeinen rooli henkilökohtaistamisessa, osaamisen tunnustamisessa sekä näyttöjen toteutuksessa ja arvioinnissa. SAKKI kannattaa oppilaitosten ja työelämän välisen yhteistyön lisäämistä mutta on skeptinen sen suhteen, tuleeko koulutus siirtymään työpaikoille siinä määrin, että esityksessä arvioitu 100 milj. euron kustannusten vähentyminen saadaan aikaiseksi.

SAKKI katsoo, että hallituksen esityksessä on monin paikoin selkeytetty opiskelijan asemaa työpaikalla tapahtuvassa oppimisessa. Uudessa lainsäädännössä on pyritty ratkaisemaan monia niitä epäselvyyksiä ja ongelmia, jotka ovat heikentäneet työpaikalla tapahtuvaa oppimista jo vuosikausia. Käytännön toteutus riippuu puolestaan resurssien riittävyydestä ja ammatillisen koulutuksen eri toimijoiden keskinäisestä yhteistyökyvystä.

SAKKI on samaa mieltä hallituksen esityksen kanssa, ettei työpaikoille pidä maksaa koulutuskorvausta koulutussopimuksen puitteissa tapahtuvasta oppimisesta.

SAKKI on huolissaan uuden rahoitusjärjestelmän kokonaisvaikutuksista koulutuksen järjestäjän toimintaan. Esimerkiksi entisessä rahoitusjärjestelmässä oppisopimuksesta maksettiin huomattavasti vähemmän kuin oppilaitosmuotoisesta ammatillisesta koulutuksesta, koska sen kustannukset olivat selkeästi pienemmät. Kustannukset oppisopimuksessa ovat siis olleet noin kolmanneksen pienemmät verrattuna oppilaitosmuotoiseen koulutukseen, koska työpaikoilla koulutukseen edellytettävät investoinnit ja infrastruktuuri tulevat työnantajalta kun oppilaitosmuotoisessa koulutuksessa järjestäjien on rahoitettava ne itse. Tähän asti ei ole juurikaan ollut taloudellisia kannustimia koulutuksen järjestäjiä ohjata opiskelijoita suorittamaan oppisopimuksia, koska koulutuksen järjestäjät saavat siitä vähemmän rahaa kuin oppilaitosmuotoisesta koulutuksesta. Hallituksen esityksellä tarkoitus on poistaa tämä "kannustinloukku" ja kannustaa koulutuksen järjestäjiä siirtämään oppimista työpaikoille muuttamalla uuden rahoitusjärjestelmän rahoituskertoimia niin, että uudessa rahoitusjärjestelmässä oppisopimuksesta ja koulutussopimuksesta maksetaan 1:1 saman verran kuin oppilaitosmuotoisesta koulutuksesta.

SAKKI ei vastusta oppisopimuskoulutusta tai muita työelämävaltaisia koulutusmuotoja vaan pitää niitä tärkeinä ja rikastuttavina vaihtoehtoina oppilaitosmuotoiselle koulutukselle. SAKKI on kuitenkin huolissaan siitä, että opiskelijoita ruvetaan ohjaamaan työelämävaltaiseen koulutukseen silloinkin, kun se ei ole opiskelijoiden etujen mukaista. Koulutuksen järjestäjien rahoituksellinen ylikompensointi työelämävaltaisen koulutuksen järjestämisestä voi pahimmassa tapauksessa kannustaa ottamaan sisään lähinnä sellaisia opiskelijoita, jotka ovat lähinnä työelämän sekä koulutuksen järjestäjien näkökulmasta kaikista kannattavampia. Oppisopimuksesta maksettavan koulutuskorvauksen ja kustannusten jälkeen koulutuksen järjestäjälle jäävä erotus voi kannustaa rekrytoimaan opiskelijoita tavalla, joka ei palvele yhteiskunnan kokonaisetua. Taloudellisen hyödyn perusteella toimivan koulutuksen järjestäjän kannattaa rekrytoida sellaisia opiskelijoita, jotka ovat työelämän näkökulmasta kaikista kannattavampia eli peruskoulun päättäneitä hieman vanhempia opiskelijoita, jotka tuntevat työelämän pelisäännöt ja joiden kasvattamiseen ei tarvitse käyttää aikaa ja resursseja.

Uusi rahoitusjärjestelmä

Lakiluonnoksessa esitetään, että ammatillisessa koulutuksessa siirryttäisiin kustannusperusteisesta budjettiperusteiseen rahoitusjärjestelmään. Uudessa rahoitusmallissa yksittäiselle koulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus vastaisi koulutuksen järjestäjän toteuttamien suoritteiden suhteellista osuutta kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista. SAKKI on huolissaan tämänkaltaisen "kaikkien sota kaikkia vastaan"-tyyppisen rahoitusjärjestelmän sopivuudesta ammatilliseen koulutukseen. Hallituksen esityksen tavoitteena on päinvastoin lisätä koulutuksen järjestäjien välistä yhteistyötä. Jos jokainen koulutuksen järjestäjän aikaansaama suorite on pois joltakin toiselta, niin miksi he tekisivät yhteistyötä keskenään?

Hallituksen esityksestä voi päätellä, että ammatillisen koulutuksen pääasiallinen ohjausmekanismi on rahoitusjärjestelmän ja siihen sisältyvät painotukset eli kertoimet. SAKKI pitää esityksen mukaista rahoitusjärjestelmää monimutkaisena ja sen ennakoitavuutta heikkona. SAKKI on huolissaan suhteellisen rahoitusjärjestelmän vaikutuksista järjestäjäkenttään ja koulutuksen saavutettavuuteen.

SAKKI katsoo, perusrahoituksen osuus tulisi olla vähintään 60%.

Turvallinen opiskeluympäristö ja opiskelijahuolto

SAKKI katsoo, että esityksen mukainen oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon järjestäminen vastaa kohtuullisesti nykytilaa. Erityisesti kuitenkin SAKKI haluaa kehottaa korostamaan käytännössä 99 §: mainittua koulutuksen järjestäjän velvoitetta neuvoa muitakin, kuin opintotukeen oikeutettuja opiskelijoitaan, palvelujen saatavuuden suhteen. Oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon rajaaminen vain opintotukeen oikeutetuille opiskelijoille voi synnyttää tilanteen, jossa osa opiskelijoista saa laissa mainittuja palveluita, mutta osaa ei vastaavasti voida edes neuvoa palveluiden saatavuuden suhteen riittävästi. Tämä johtuu pääasiassa tulevasta sote-uudistuksesta, jossa oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon sekä nykyisellään kunnan vastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveyspalvelujen virallinen asema on edelleen avoin.

SAKKI ehdottaa opiskelijoiden hyvinvoinnin kannalta, että oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon pariin kuuluvat kuraattori- ja psykologipalvelut avattaisiin kaikille opiskelijoille. Kuraattori- ja psykologipalveluille tämä loisi tarpeen lisäresursoinnille, mutta tavoitteena on opiskelijoiden yhdenvertaisuus, opiskelijan hyvinvoinnin edistäminen ja opintojen tehokas suorittaminen. Ammatillisen koulutuksen reformin myötä oppilas- ja opiskelijahuollon mukaisiin kuraattori- ja psykologipalveluihin oikeuttujen toisen asteen ammatillisten opiskelijoiden määrän arvioidaan kasvavan lähes 50 000 henkilöllä. Kuntaliitto on arvioinut, että kyseisen kasvun arvioidaan lisäävän kuntien menoja kyseisten palvelujen suhteen 6,6 miljoona euroa. Valtion taloudellisessa selonteossa huoltoon oikeutettujen määrän kasvun arvioidaan lisäävän samoja kustannuksia 5,6 miljoonaa euroa. SAKKI huomauttaa, että kyseiseen menojen kasvuun tulee osoittaa valtionosuuksissa täysimääräisenä kustannusten kasvun mukainen lisäresursointi.

Lisäksi SAKKI huomauttaa, että nykyisellään ammatillisessa koulutuksessa oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon oloissa on selkeästi parannettavaa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2015 toteuttaman kouluterveyskyselyn mukaan toisen asteen ammatilliset opiskelijat kokivat vastaanotolle pääsyn ajoittain haastavaksi. Muuten kuin terveystarkastukseen mentäessä kouluterveydenhoitajalle pääsyn koki helpoksi 67 % ja koululääkärille pääsyn helpoksi 51 % vastaajista.

Kuraattori- ja psykologipalveluissa tilanne on vielä kehnompi: kouluterveyskyselyn mukaan toisella asteella vastaajista 43 % kokivat pääsyn kuraattorin vastaanotolle helpoksi ja psykologin vastaanotolle 39 %. Tämän kaltainen puutteellisuus jo pelkässä vastaanotolle pääsyssä asettaa merkittävän tarpeen tarkastella oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon puutteita ja resursointia. Opiskelijoiden ei tulisi kantaa huolta jo pelkästä vastaanotolle pääsystä. Selonteossa mainittu opiskelijamäärän kasvaminen sekä siihen osoitettu lisäresursointi parhaimmillaan pitäisi yllä nykytilaa, joka ei ole hääppöinen. SAKKI toivoo, että hallituksen esityksessä otettaisiin kantaa siihen, miten kasvavalle ja moninaistuvalle ammattiin opiskelevien joukolle voitaisiin tarjota tarjota nykyistä parempia palveluita.

SAKKI katsoo, että pääsy opiskelijahuollon palveluiden piiriin on koulutuksellisen tasa-arvon perusta. Ammattioppilaitosten kokoerot sekä vaihtelevat käytännöt järjestää opiskeluhuolto hankaloittavat oppilas- ja opiskeluhuollon keskitettyä johtamista sekä alueellista tasa-arvoa. Suurilla paikkakunnilla oppilaitosten opiskelijamäärien voidaan olettaa kasvavan, ja tällöin on pidettävä huoli siitä, että kaikille opiskelijoille taataan pääsy toimivaan ja kattavaan opiskelijahuoltoon. Pienemmillä paikkakunnilla on yhtä lailla pidettävä huoli siitä, että koulutuksen järjestäjät priorisoivat laadukkaan opiskelijahuollon järjestämistä ammattiin opiskelijoille.

Tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa opiskelijoiden terveydenhuoltopalvelut sekä kuraattori- ja psykologipalvelut tulee turvata lakisääteisenä lähipalveluna huolimatta siitä, onko niiden järjestäjänä kunta vai sote-alue. Kaikki oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon

palvelut tulee pitää valinnanvapauden ja kilpailuttamisen ulkopuolella, sillä niiden asema ja tarkalleen määritelty käyttäjäryhmä eivät tarjoa hyvää perustetta tai toimintaympäristöä valinnanvapaudelle tai yksityiselle palveluntuottamiselle. SAKKI kehottaa ottamaan nämä seikat huomioon paitsi tässä käsittelyssä, myös myöhemmin vuoden 2017 aikana käsittelyyn tulevassa oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon lainsäädännössä.

Oikeus maksuttomaan ateriaan

SAKKI kehottaa laajentamaan oikeuden maksuttomaan ruokailuun opintojen aikana koskemaan kaikkia toisen asteen ammatillisesta perustutkintoa suorittavia. Kuntaliitto on arvioinut tämän vaativan 16 miljoonan euron lisärahoituksen koulutuksen järjestäjille. SAKKI katsoo kuitenkin, että taloudellisena panostuksena tämä on järkevä toimenpide, sillä maksuton ruokailu lisää opiskelijan toimintakykyä ja parantaa oppilaitoksen opiskelijoiden välistä yhdenvertaisuutta.

Opintososiaaliset etuudet

SAKKI katsoo hyväksi, että opintotukeen ei tehdä reformin osalta merkittäviä muutoksia. Nykyisellään opintotuki on kuitenkin SAKKI mielestä riittämätön opiskelijan toimeentulon kannalta, eikä 1.8.2017 kaavailtu opintolainan valtiontakauksen osuuden nosto ole riittävä toimenpide.

Reformiin liittyvät opintopolun henkilökohtaistaminen ja osaamisperusteisuus luovat asetelman, jossa tutkinnon suorittamiseen tarvittava aika voi vaihdella opiskelijakohtaisesti merkittävästikin. Tämän huomioon ottaen tulee koulutuksen järjestäjien pystyä laatimaan opiskelijoiden henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma siten, että opintojen suorittamiseen varataan realistinen ja riittävä aika, joka toimii opintotuen myöntämisperusteena. Myös suunnitelman päivittämiseen tulee opintojen aikana varata riittävästi mahdollisuuksia, jotta opiskelijan tutkinnon suorittaminen ja siihen tarvittava opintotuki eivät vaarannu. Opiskelijalle tulee ilmoittaa suoritetuista tutkinnon osista riittävän nopeasti suorittamisen jälkeen, jotta opiskelija voi tarvittaessa uusia hylätyt osat tutkinnosta, eikä opintotukioikeus tarpeettomasti katkea suorittamattomiin osaamispisteisiin.

Opiskelijakuntien asema

SAKKI katsoo, että 106 § Opiskelijoiden vaikutusmahdollisuuksien ja opiskelijakuntatoiminnan turvaaminen on tärkeä ammatillisen koulutuksen asiakaslähtöisyyden kannalta. Tällä hetkellä monissa ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelijakunta on olemassa pelkästään paperilla. Tämä tarkoittaa sitä, että opiskelijoiden tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa oppilaitoksen asioihin ovat monessa paikassa hyvin rajalliset, koska opiskelijakuntatoiminnan merkitystä ei tunneta eikä sitä tueta koulutuksen järjestäjän taholta.

Opiskelijakuntatoiminnan laajentaminen aikuisille on merkittävä parannus mutta edellyttää, että koulutuksen järjestäjät panostavat opiskelijakuntatoimintaan. SAKKI toteaa, että hallituksen esityksessä ei ole esitetty minkäänlaista taloudellista arviota sille, kuinka paljon opiskelijakuntatoiminnan laajentaminen aikuisopiskelijoille tulee maksamaan. Tästä voi päätellä, että riippumatta 106 § kirjatusta vaatimuksesta turvata opiskelijakunnille riittävät taloudelliset resurssit, opiskelijakuntien vastuiden ja kohderyhmien laajennuksen aiheuttamien muutosten kattamiseksi ei ole tarkoitus käyttää lisää taloudellisia resursseja. Näin ollen SAKKI päättelee, että hallituksen esityksen tarkoitus ei ole parantaa opiskelijakuntien asemaa muuta

kuin nimellisesti. Käytännössä opiskelijoiden vaikutusmahdollisuuksien parantaminen edellyttäisi nykyistä huomattavasti parempaa resurssointia, erityisesti niissä paikoissa, joissa opiskelijakunta on olemassa lähinnä paperilla tai nimellisesti koulutuksen järjestäjän kumileimasimena.

Pykälän momentissa 1 mainitaan koulutuksen järjestäjien vastuu järjestää opiskelijoille mahdollisuus osallistua koulutuksen järjestäjän päätöksentekoon sekä koulutuksen järjestäjän toimintaan ja sen kehittämiseen. SAKKI vaatii, että ryhmäyttämiseen ja opiskelijoiden osallistamiseen on panostettava entistä enemmän ammatillisen koulutuksen reformissa. Opiskelijakunta- ja tutortoiminta tulee olla osa kaikkien koulutuksen järjestäjien toimintakulttuuria. Opiskelijoita tulee kannustaa aktiiviseen omien asioiden edistämiseen palkitsemalla heitä osaamispisteillä opiskelijakunta- ja tutortoiminnasta. Lisäksi koulutuksen järjestäjien tulisi tunnistaa valtakunnallisen opiskelijakuntatoiminnan merkitys koulutuksen asiakkaiden eli opiskelijoiden äänitorvena, johon panostaminen on paitsi inhimillisesti myös taloudellisesti perusteltua.

Momentissa 4 mainitaan, että opiskelijakuntatoiminnan lisäksi koulutuksen järjestäjän tulee myös muulla tavoin varmistaa opiskelijoiden mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa koulutuksen järjestäjän ehdotetussa laissa tarkoitettuun toimintaan ja sen kehittämiseen sekä opiskelijoita koskevien ja opiskelijoiden asemaan vaikuttavien päätösten tekemiseen. SAKKI katsoo, että oppilaitosdemokratiaa, opiskelijoiden kokonaisvaltaista osallistumista, kehitetään ottamalla opiskelijat mukaan kaikkeen opiskelijoita ja oppimisympäristöä koskevaan päätöksentekoon. SAKKI mielestä oppilaitoksissa tulee olla matalan kynnyksen osallistavaa toimintaa ja oppilaitoksen tai koulutuksen järjestäjän tulisi arvioida säännöllisesti oppilaitosdemokratian toimivuudesta.

Reformin sosiaalipedagogiset haasteet: hyvinvointi, yhteisöllisyys, osallisuus, aktiivinen kansalaisuus ja opiskelijoiden ryhmäyttäminen

SAKKI katsoo, että lakiluonnoksen vaikutusarvioinnissa ei ole käytännössä lainkaan pyritty selvittämään, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat oppilaitosten yhteisöllisyyteen, opiskelijoiden osallisuuteen tai hyvinvointiin. Vastuu näihin liittyvistä kysymyksistä on hallituksen esityksessä ulkoistettu koulutuksen järjestäjille, joilla on vapaus valita oman arvomaailmansa ja toimintansa puitteissa, kiinnittävätkö he huomioita näihin kysymyksiin vai ei. Opiskelijoiden hyvinvointi ei saa olla riippuvaista koulutuksen järjestäjän mielivallasta vaan sen tulisi näkyä myös lainsäädännössä. Reformin läpileikkaava pyrkimys antaa kentälle mahdollisimman paljon liikkumavaraa oman toiminnan määrittelyssä peittää taakseen sen tosiasian, että moni koulutuksen järjestäjä ei ole tähänkään asti parantanut opiskelijoiden asemaa. Moni koulutuksen järjestäjä ei ymmärrä mikä on opiskelijakunnan tarkoitus tai mitä millaista lisäarvoa se voi parhaimmillaan tuottaa koko oppilaitokselle.

Työelämävaltaistuminen haastaa vanhat käsitykset siitä, miten hyvinvointia ja yhteisöllisyyttä voidaan tuottaa. Koulutuksen siirtyminen työelämäpainotteisemmaksi tarkoittaa sitä, että oppilaitoksen on tarjottava entistä paremmin jäsenneltyjä puitteita opiskelijoille kohdata toisiaan ja saada vertaistukea sekä apua heitä ympäröiviltä turvallisilta aikuisilta. Yksilöllisten opintopolkujen tueksi tarvitaan riittävästi yhteisöllistä toimintaa, jolla nuoret pääsevät rakentamaan mielekkäitä ryhmiä ja kannattelemaan toisiaan aikuistumisprosessin aikana. Tämänkaltainen ryhmäytyminen on erityisen tärkeää nuorille, jotka vasta rakentavat yksilöllistä ja ammatillista identiteettiään. Nuoret tarvitsevat turvallisen, asiantuntevan opettajan rakentaman viiteryhmän tukemaan heitä aikuistumisen kynnyksellä ja jossa he pääsevät harjoittelemaan työelämän kannalta keskeisiä sosioemotionaalisia vuorovaikutustaitoja.

Jasmina Khabbal
puheenjohtaja
045 1393 051
jasmina.khabbal@sakkiry.fi

Anna Mäkipää
pääsihteeri
050 3100 570
anna.makipaa@sakkiry.fi