Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvo valiokunnalle

TyV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 12.5.2017

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

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

Ammatillisen koulutuksen reformissa keskeisinä tavoitteina on hallituksen esityksen mukaan ammatillisen koulutuksen uudistaminen tulevaisuuden osaamistarpeisiin vastaamiseksi sekä rahoitus- ja ohjausjärjestelmän uudistaminen. Yksi esityksen keskeisistä keinoista tulevaisuuden osaamistarpeisiin vastaamiseen on työpaikalla tapahtuvan opetuksen lisääminen. Tämän lisäksi uudistuksessa laaja-alaistetaan tutkintoja ja vähennetään niiden määrää sekä lisätään yksilöllisiä opintopolkuja.

Työpaikalla oppiminen

Ammatillisen koulutuksen reformissa pyritään lisäämään työpaikoilla tapahtuvaa oppimista ottamalla käyttöön työssäoppimisen korvaava koulutussopimus ja lisäämällä oppisopimuskoulutusta. Esityksessä toivotaan oppisopimuskoulutuksen lisääntyvän, sillä tämän työllistävyys on esityksen mukaan ollut muita koulutusmuotoja korkeampaa (HE 39/2017 vp, 127). Oppisopimuskoulutuksen työllistävyyttä arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että Suomessa oppisopimuskoulutukseen hakeutuvat pääasiassa aikuiset, joilla on jo aiempi tutkinto tai työkokemusta, kun taas nuorten koulutuksena sen osuus on ollut marginaalinen. Oppisopimuskoulutuksen vaikutuksia työllistävyyteen on siis tältä pohjalta vaikea verrata oppilaitospohjaisen ammatillisen koulutuksen vaikutuksiin.

Laskelmat työpaikalla järjestettävän koulutuksen lisäämisen taloudellisista vaikutuksista pohjautuvat esityksessä oletukseen siitä, että työpaikalla tapahtuvan koulutuksen osuus kaksinkertaistuisi (HE 39/2017 vp, 143). Esityksessä ei ole kuitenkaan perusteltu sitä, miksi yritykset olisivat valmiita lisäämään merkittävästi työpaikalla tapahtuvaa oppimista tai oppisopimuksia.

Työpaikalla tapahtuvaa koulutusta lisätessä olisi hyvä huomioida viimeaikaiset tutkimukset (Hanushek, Schwerdt, Wössmann & Zhang, 2017; Hampf & Wössmann, 2016), joissa on vertailtu yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen vaikutuksia työllisyyteen yli elämänkaaren. Tutkimusten mukaan ammatillisella koulutuksella on yleissivistävää koulutusta suurempi positiivinen vaikutus työllisyyteen työurien alussa, mutta tilanne kääntyy päinvastaiseksi iän myötä. Vanhemmalla iällä työllisyysaste on korkeampi yleissivistyksen saaneilla kuin ammatillisen koulutuksen

saaneilla. Ammatillinen koulutus näyttäisi siis parantavan nuorten mahdollisuuksia siirtyä koulusta työelämään, mutta samanaikaisesti heikentävän kykyä sopeutua työelämän muutoksiin myöhemmällä iällä verrattuna yleissivistävään koulutukseen.

Tutkimuksissa huomionarvoista on se, että havaitut erot työllisyydessä ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen välillä ovat vahvemmat maissa, joissa on käytössä oppisopimuspainotteinen ammatillinen koulutus (esim. Saksa) kuin maissa, joissa ammatillinen koulutus on oppilaitospainotteista (esim. Suomi). Maissa, joissa ammatillinen koulutus on oppisopimuspainotteisempaa, nuorten työllisyys on korkeampaa kuin maissa, joissa ammatillinen koulutus on oppilaitospainotteista. Toisaalta taas oppisopimusmaissa ero työllisyydessä ammatillisen ja yleissivistävän koulun välillä on myöhemmällä iällä suurempi yleissivistävän koulutuksen hyväksi kuin maissa, joissa ammatillinen koulutus on oppilaitospainotteista. Tämän perusteella ammatillisen koulutuksen työpaikalla oppimista lisätessä olisi tärkeää huolehtia myös riittävästä yleissivistävien aineiden opetuksesta.

Opiskelijoiden jatko-opintokelpoisuuden säilymisestä tulisi pitää huolta työpaikalla tapahtuvaa opetusta lisätessä. Mikäli työpaikalla tapahtuvan opetuksen lisääminen vähentäisi yleissivistävien aineiden opetusta, voisivat myös opiskelijoiden tosiasialliset edellytykset jatko-opintoihin heikentyä. Tämä puolestaan tekisi 9. luokalla tapahtuvasta yhteisvalinnasta ratkaisevamman koko työuran kannalta ja voisi pahimmillaan heikentää sosiaalista liikkuvuutta.

Esityksessä tulisi perustella, miten jatkossa varmistetaan riittävä opetuksen laatu, etenkin jos opetuksesta entistä suurempi osa siirtyy työpaikoille. Ammatillisen koulutuksen henkilökunnan muodollinen opettajakelpoisuus on viimeisimmän tiedon mukaan lukiota ja peruskoulua heikommalla tasolla (Opetushallitus, 2014). Vuonna 2013 ammatillisessa koulutuksessa työskentelevistä opettajista 79,8 % oli muodollisesti kelpoisia, kun taas lukiossa vastaava luku oli 93,5 % ja peruskoulussa 88,7 %. Muodollisen opettajakelpoisuuden puuttuminen selittyi pääasiassa opettajalta vaadittavien pedagogisten opintojen puuttumisen vuoksi.

Rahoitusmalli

Ammatillisen koulutuksen reformin toisena keskeisenä toimenpiteenä on rahoitus – ja ohjausjärjestelmän uudistaminen. Esitetyn mallin mukaan 50 % rahoituksesta on perusrahoitusta, 35 % suoriteperusteista rahoitusta ja 15 % vaikuttavuusrahoitusta. Rahoitusta suuntautuisi siis jatkossa suhteessa enemmän sellaisille koulutuksen järjestäjille, jotka saavat aikaan enemmän suoritteita ja joiden oppilaat sijoittautuvat paremmin työelämään ja jatko-opintoihin. Rahoitusmallin kannustinvaikutuksia voi kuitenkin heikentää se, että rahoitus maksetaan koulutuksen järjestäjille (esimerkiksi yksityinen järjestäjä, kunta tai kuntayhtymä) eikä suoraan kouluille, jotka ovat tehneet hyvää tulosta.

Uuden rahoitusmallin myötä erityistä huomiota tulisi kiinnittää mahdolliseen tutkintojen ja suoritteiden ”tehtailuun”. Kun jatkossa suurempi osa koulujen rahoituksesta tulee suoritteiden määrän perusteella, voi kouluille syntyä kannustin myöntää niitä entistä kevyimmin perustein. Rahoitusta myönnetään yli kaksi kertaa enemmän suoritteiden perusteella kuin vaikuttavuuden perusteella. Riskinä on siis, että koulut kohdistavat enemmän resurssejaan suoritteiden aikaansaamiseen esimerkiksi työllistämistä edistävien toimintojen kustannuksella. Kyselytutkimuksen mukaan koulutuksen järjestäjät näkivätkin tämän mahdollisena haittavaikutuksena (HE 39/2017 vp, 135).

Kyselytutkimuksessa esiintyi huolta myös mahdollisesta suoritteiden laatuvaatimusten laskusta uuden rahoitusmallin myötä. Esityksessä tulisi perustella, miten jatkossa varmistetaan riittävä laadunvalvonta suoritteiden osalta. Tutkinnot ja tutkintojen osat suoritetaan jatkossa osaamiseen perustuvilla näyttökokeilla, joita arvostelevat koulutuksen järjestäjän ja työelämän edustaja. Koulutuksen järjestäjän tulee perehdyttää työelämän edustaja tutkintoon liittyviin vaatimuksiin. Esityksessä tulisi perustella, miten tämä järjestely takaa riittävän laadun suoritteiden osalta.

Uuden rahoitusmallin haittavaikutuksena voi olla myös opiskelijoiden valintakriteereiden muuttuminen. Kyselytutkimuksen mukaan jopa 82 % koulutuksen järjestäjistä katsoi, ettei uusi rahoitusmalli kannusta riittävästi ottamaan koulutukseen haastavimpia opiskelijoita. Hieman alle puolet vastaajista aikoikin kiristää valintaperusteitaan. Esityksessä tulisi käsitellä laajemmin sitä, miten uudistus tulee vaikuttamaan syrjäytymisvaarassa olevien nuorten asemaan ja tavoitteeseen koko ikäluokan kouluttamisesta.

Suoriteperusteinen rahoitus ei myöskään välttämättä kannusta ottamaan huomioon lahjakkaimpia oppilaita, jotka todennäköisesti saavat kurssinsa läpi ilman suurempaa tukea. Hallituksen esityksessä viitataan opiskelijakyselyyn, jonka mukaan reilu kolmannes opiskelijoista ammattikouluissa kokee koulun liian helpoksi (HE 39/2017 vp, 74), joten myös näiden oppilaiden tarpeet tulisi huomioida riittävästi.

Yksilöllistäminen ja tutkintouudistus

Opetushallituksen teettämän selvityksen (2017) mukaan yksilöllistäminen on ollut yksi keinoista, joilla läpäisyä on saatu tehostettua ja keskeyttämistä vähennettyä ammatillisessa koulutuksessa. Keskeyttämisen vähentämisen kannalta yksilöllistämisen sisällyttäminen reformiin voi olla kannattavaa. Esityksessä tulisi perustella, miten yksilöllistämisen toteutuminen varmistetaan ja miltä se näyttää käytännössä. Ammatillisen koulutuksen rahoitusta leikattiin vuonna 2017 190 miljoonalla eurolla, joten on syytä kysyä onko kouluilla leikkausten myötä resursseja varmistaa yksilöllistämisen toteutuminen? Vuosina 1999 - 2001 toteutetussa ammatillisen koulutuksen tutkintouudistuksessa lisättiin yksilöllisten opinto-

ohjelmien mahdollisuuksia, mutta uudistuksesta tehdyn selvityksen (Opetushallitus, 2004) mukaan yksilöllistäminen ei näkynyt riittävästi koulujen opintosuunnitelmissa. Opintojen valinnan mahdollisuudet keskittyivät lähinnä oman oppilaitoksen tai lukioiden kursseihin.

Tulevassa reformissa on tarkoitus vähentää tutkintojen määrää sekä laaja-alaistaa niiden sisältöä. Vastaava toimenpide tehtiin vuosien 1999 - 2001 ammatillisen koulutuksen uudistuksessa. Uudistuksesta tehdyn selvityksen (Opetushallitus, 2004) mukaan osalla kouluista oli tuolloin kuitenkin vaikeuksia laatia opintosuunnitelmia uusien tutkintojen pohjalta, ja opintosuunnitelmien uudistamisvauhtia pidettiin liian nopeana. Tämän pohjalta tulevan uudistuksen yhteydessä tulisi huolehtia, että kouluilla on riittävät resurssit toteuttaa tutkintouudistuksen mukaiset opintosuunnitelmat.

Tulevan reformin tavoin myös vuosien 1999 - 2001 uudistuksessa oli tarkoitus lisätä aiemman osaamisen tunnistamista läpäisyaikojen lyhentämiseksi. Selvityksessä kuitenkin kävi ilmi, että käytännössä läpäisyä nopeutti vain suoritettu ylioppilastutkinto ja opintojen nopeuttaminen muuten ei ollut mahdollista tai siihen ei ollut panostettu (HE 39/2017, 168).

Yhteenveto

Ammatillista koulutusta uudistaessa tulisi ottaa huomioon esityksen mukaisiin toimenpiteisiin liittyvät mahdolliset haittavaikutukset. Tutkimustiedon perusteella ammatillisen koulutuksen vieminen lähemmäs oppisopimuspainotteista koulutusta voi parantaa työllistymistä nuorella iällä, mutta hankaloittaa sitä vanhemmalla iällä. Esityksessä ei perustella riittävästi, miksi juuri kyseinen rahoitusmalli on optimaalinen eikä siinä ole myöskään huomioitu riittävästi rahoitusuudistuksen mahdollisia haittavaikutuksia. Suoriterahoitus saattaa kannustaa kouluja epätoivottuun suoritteiden tehtailuun, jolloin resursseja saattaa siirtyä pois muista koulun tehtävistä ja laatuvaatimukset voivat laskea. Esityksessä ei ole riittävää tietoa siitä, miten tätä ehkäistään. Esityksessä tulisi myös käsitellä laajemmin reformin vaikutuksia syrjäytymisvaarassa olevien nuorten asemaan.

Lisätietoja:

Professori Roope Uusitalo, roope.h.uusitalo@jyu.fi
Tutkimusharjoittelija Jani-Petteri Ollikainen, jp.ollikainen@vatt.fi

Lähteet

Hampf, F., & Woessmann, L. 2016. Vocational vs. General Education and Employment over the Life-Cycle: New Evidence from PIAAC. IZA Discussion Paper No. 10298.

Hanushek, E. A., Schwerdt, G., Woessmann, L., & Zhang, L. 2017. General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Lifecycle. Journal of Human Resources 52(1), 48-87.

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

Opetushallitus. 2004. Ammatillisen peruskoulutuksen tutkinto- ja opetussuunnitelmauudistuksen toteutuminen.

Opetushallitus. 2014. Opettajat Suomessa 2013. Koulutuksen seurantaraportit 2014:8.

Opetushallitus. 2017. Läpäisyn edistäminen ammatillisessa peruskoulutuksessa. OPH-640-2017.