KESKI-POHJANMAAN KOULUTUSYHTYMÄ
Mellersta Österbottens utbildningskoncern

LAUSUNTO

4.6.2017

Sivistysvaliokunta

00102 Eduskunta

Lausuntopyyntö sähköpostitse 23.5.2017, HE 39/2017

Pyydetty asiantuntijalausunto sivistysvaliokunnalle

Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymä kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa sivistysvaliokunnalle 6.6.2017 ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöuudistuksesta.

Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymä lausuu pyydettyihin asioihin seuraavaa:

Koulutukseen hakeutuminen, joustavuus

Yhteishaun säilyminen on perusteltua nuorten ammatillisen koulutuksen näkökulmasta. Jatkuva hakeutuminen ja joustavuus hakeutumisessa ovat hyviä asioita ja tukevat joustavia osaamisen hankkimisen mahdollisuuksia.
Koulutukseen hakeutumisen ja pääsyn osalta soveltuvuus- ja valintapisteitä tulee pohtia valtakunnallisesti. (Sora-tutkinnot, yksilöllistetyt arvosanat, valtakunnalliset soveltuvuuskokeet tarvittaessa)

Koulutuksen järjestäjän näkökulmasta, erityisesti muualla kuin pääkaupunkiseudulla, riittäviä hakijavolyymeja voi olla vaikea saavuttaa jatkuvan hakeutumisen kautta. Kesken lukuvuoden valmistuvien tilalle ei välttämättä saada uusia opiskelijoita. Tällä on uudessa rahoitusjärjestelmässä vaikutusta rahoitukseen ja sen kautta koulutuksen järjestäjän talouden tasapainon hallintaan ja ennakointiin. Opetus- ja ohjaushenkilöstön tarve ja tilojen käyttö voi ajoittua epätasaisesti kalenterivuodelle. Uuteen toimintamalliin siirtymävaiheessa muutos on suuri.

Koulutuksen saavutettavuus

Rahoitusjärjestelmän uudistuminen lakiesityksessä kuvatulla tavalla todennäköisesti heikentää mahdollisuuksia ja karsii koulutuksen järjestäjiä/toimipaikkoja, jolloin Suomeen jää alueita, joissa oppilaitosympäristössä toteutettava koulutus on taloudellisesti mahdotonta. Kaikilla alueilla ei ole riittävästi työpaikkoja työelämäyhteistyön lisäämiseksi. Rahoitusta on jo leikattu niin paljon, että pääosin lähiopetukseen perustuva malli ei ole taloudellisesti mahdollinen. Osa koulutuksen järjestäjistä ja toimipaikoista karsiutuu. Työpaikalla tapahtuva oppiminen ja digitalisaatio tulevat suurempaan rooliin harvaanasutuilla seuduilla. Osaamisen hankkiminen voi olla saavutettavissa, mutta koulutus perinteisenä lähipalveluna vähenee harvaanasutuilla alueilla. Nuorten koulutustakuun näkökulmasta tilanne voi vaikeutua.
Oppisopimuskoulutuksessa eri puolella Suomea asuvien oppisopimusopiskelijoiden tilanne ei ole yhdenvertainen. Tällä hetkellä ja asetusluonnoksessa oppisopimusopiskelijoiden opintososiaalinen tuki on sama riippumatta siitä, sijaitseeko ns. tietopuolinen koulutus lähellä vai kaukana työpaikalla tapahtuvasta oppimisesta. Matkustuskustannuksissa voi olla hyvinkin merkittäviä eroja.

KESKI-POHJANMAAN KOULUTUSYHTYMÄ
Mellersta Österbottens utbildningskoncern

LAUSUNTO

4.6.2017

Koulutuspaikkojen riittävyys, eri toimialojen ongelmat

Rahoituksen heikkeneminen ja uusi rahoitusmalli saattaa johtaa koulutustarjonnan karsimiseen. Rahoitusuudistuksen myötä suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuus kasvaa merkittävästi. Tämä voi aiheuttaa sen, että koulutusta kohdennetaan määrällisesti alueen työelämän näkökulmasta tärkeimmille ja koulutuksen järjestäjälle parhaiten rahoitusta tuoville aloille. On ymmärrettävää, että rahoitusta ohjataan työelämän näkökulmaan ja tarpeita vastaamaan. Koulutuspaikkoja ei ehkä silloin ole riittävästi tarjolla siitä näkökulmasta, että nuori toiselle asteelle hakeutuva voisi löytää mieluisan alan ja koulutuspaikan läheltä kotipaikkaansa. Monialaisella koulutustarjonnalla on kuitenkin perusteensa erityisesti nuorten toisen asteen koulutuksen näkökulmasta. Ammatillisella koulutuksella on myös kasvatustehtävä ja laaja-alaista ammatillista osaamista edistävä tehtävä.
Ammatillinen koulutus on monelle nuorelle myös väylä jatkokoulutukseen, jolloin lähialueen työelämä ainoana perusteena koulutuspaikkojen kohdentamiseen on liian suppea.

Rahoitus riippuu vuosittain valtion myöntämistä määrärahoista budjetissa. Koulutustarjonnan pidemmän tähtäimen suunnittelulle ja investoinneille on epävakaa pohja. Rahoituksen tulisi varmistaa mahdollisuus lisäpaikkoihin alueellisten erityistarpeiden ja uusien mahdollisuuksien perusteella

Lähiopetus ja riittävä ohjaus

Lainsäädäntö ei ota kantaa lähiopetuksen määrään, mikä on hyvä asia. Opetusta ja ohjausta tulee kuitenkin olla riittävästi osaamisen hankkimistavasta riippumatta, ja riittävän opetuksen ja ohjauksen resurssit tulee turvata. Tämä liittyy myös yhdenvertaisuuteen ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen kesken.
Vuonna 2017 toteutettu rahoituksen leikkaus on jo vienyt äärirajoille mahdollisuudessa tarjota riittävästi opetusta ja ohjausta. Suurelle osalle nuoria opiskelijoita tulisi olla mahdollisuus tarjota ohjattua ja suunniteltua osaamisen hankkimista kaikille viikon työpäiville. Koulutuksen järjestäjillä ei ole taloudellisesti mahdollisuutta maksaa riittävälle määrälle opettajia palkkaa opiskelijan 35 h opiskeluviikon ohjaukseen ja opetukseen.

Uusia toimintamalleja suunnitellaan ja on kokeilussa uudistusta ennakoiden. Opettajuuden uudistus ja uusien toimintamallien luominen eivät kuitenkaan toteudu nopeasti. Opetusalan työ- ja virkaehtosopimuksen uudistaminen en ehdoton edellytys reformilainsäädännön mukaisen joustavan osaamisen hankkimisen toimeenpanossa. Täytyy löytää uudet keinot ja löytää niille yhteinen hyväksyntä työelämän, opetusalan ammattijärjestön ja koulutuksen järjestäjien kesken.

Henkilökohtaistaminen

Yksi tapa suorittaa tutkinto, yksi yhteinen lainsäädäntö ammatilliseen koulutukseen ja yksi ohjeistus henkilökohtaistamiseen ovat hyviä asioita. Osaamisen hankkimisen henkilökohtaistaminen on tärkeää ja tukee ammatillisen koulutuksen tehostumista työelämän ja yksilön näkökulmasta, kun on aito mahdollisuus opintoaikojen yksilöllistämiseen.
Lainsäädäntö edellyttää henkilökohtaistamissuunnitelman sangen tarkkaa laatimista kattavasti heti opintojen alkuvaiheessa. Tätä emme pidä perusteltuna. Henkilökohtaistaminen on prosessi, joka edellyttää ohjausta ja suunnitelman arviointia koko opintojen ajan. Esimerkiksi työpaikalla tapahtuvan oppimisen paikat eivät todennäköisesti ole tiedossa opintojen alkuvaiheessa eivätkä tutkintoon sisältyvien valinnanmahdollisuuksien ratkaisut. Kysymyksiä ja kannanottoja on noussut myös erityisesti lain 45§:ssä edellytettyyn

huoltajan kuulemiseen ennen suunnitelman ja sen merkittävien muutosten hyväksymistä. Pykälästä tai asetusluonnoksesta ei ilmene, mitä kuulemisella tarkoitetaan. Kodin ja oppilaitoksen yhteistyö alaikäisten opiskelijoiden kohdalla on tärkeää. Kuitenkin menettely huoltajan kuulemisesta henkilökohtaistamisasiakirjan hyväksymisen yhteydessä on byrokratiaa lisäävä ja se vie opetus- ja ohjaushenkilöstöltä aikaa, jota tarvitaan ohjaukseen. Se ei menettelynä myöskään ole yhdenvertainen lukiokoulutuksen kanssa, jossa vastaavaa menettelyä ei ole.
Henkilökohtaistamiseen olisi hyvä saada yhtenäinen prosessi ja lomake valtakunnallisesti.

Työpaikalla tapahtuva oppiminen (oppisopimus ja koulutussopimusasiat)

Lakiehdotuksessa ei määritellä työpaikalla tapahtuvalle oppimiselle tavoite- tai minimimääriä. Se on hyvä asia ja antaa joustavuutta opintopolkuihin ja yksilöllistämiseen.
Lain kokonaistavoitteena kuitenkin ilmeisesti on työpaikalla tapahtuvan oppimisen lisääminen. Työpaikalla tapahtuvan oppimisen muodoiksi tulevat oppisopimus ja koulutussopimus. Oppisopimuksen tuominen rahoitukseltaan samanvertaiseksi muun ammatillisen koulutuksen kanssa todennäköisesti lisää koulutuksen järjestäjien motivaatiota nähdä oppisopimus luontevana vaihtoehtona tutkinnon tai tutkinnon osien suorittamiselle. Oppisopimustyöpaikkojen löytyminen riippuu kuitenkin suuresti työnantajien tarpeista, palkanmaksukyvystä ja motivaatiosta toimia tutkinnon perusteiden mukaisen osaamisen saavuttamisen ohjaajina.

Työpaikalla tapahtuvat oppimisen lisäämiseen liittyy monia kysymyksiä oppimisen laadun ja monipuolisuuden, työpaikkojen mahdollisuuksien sekä alueellisten eroavaisuuksien näkökulmasta.

Oppimisen laatu ja toteutustavat
Oppisopimustyönantaja maksaa oppisopimuskoulutettavalle työehtosopimuksen mukaista palkkaa ja saa pientä koulutuskorvausta (taso vaihtelee). Oppisopimustyönantajalla on yleensä intressinä joko lisätä omien työntekijöidensä osaamista tai saada oppisopimuksen kautta rekrytoitua uutta henkilöstöä. Oppisopimukseen perustuvassa työpaikalla tapahtuvassa koulutuksessa työnantajalla on tällöin motivaatiota huolehtia oppisopimusopiskelijan osaamisen saavuttamisesta ainakin kyseisen työpaikan tarpeiden näkökulmasta.

Koulutussopimuksessa lakiehdotuksen mukaan työpaikalle ei makseta korvausta. Se on koulutuksen järjestäjän näkökulmasta hyvä asia. Työpaikkojen näkökulmasta tilanne on toinen. Mikä on niiden motivaatio toimia koulutuspaikkoina, ja tarjota monenlaista osaamisen lisääntymistä, jos ne eivät saa siitä korvausta? Työpaikat ovat tuotannollisia toimijoita, niiden päätehtävä on tehdä asioita, joita varten ne ovat olemassa. Tuotannon näkökulmasta painopiste on töillä, joita kulloiseenkin ajankohtaan liittyy. Ne asiat eivät välttämättä ole niitä, joita koulutussopimukseen on kirjattu opittavaksi.
Koulutussopimusmallissa ja muutenkin uudistuvassa ammatillisessa koulutuksessa oppilaitosten ja työelämän tulee luoda uusia, molempia osapuolia hyödyttäviä toimintamalleja, joissa opettajat entistä enemmän menevät työpaikoille mukaan ohjaamaan ja varmistamaan tutkinnon edellyttämän osaamisen saavuttamista. Se edellyttää riittävää taloudellista resursointia ja koulutuksen järjestäjiltä uusia tapoja suunnata opetus- ja ohjaushenkilöstön työajan käyttöä.

Alueellinen yhdenvertaisuus
Työpaikalla tapahtuvan oppimisen toteuttaminen tai lisääminen voi olla vaikeaa suuressa osassa Suomea, koska työpaikkoja ei harvaanasutulla seudulla ole samaan tapaan kuin esimerkiksi pääkaupunkiseudulla. Työpaikkoja voi olla vain joillekin sektoreille, vaikka ainakin nuorten koulutuksen monipuolisuuden ja saavutettavuuden näkökulmasta olisi hyvä tarjota koulutusta monialaisesti.

Koulutuskorvauskysymys, erityisesti sosiaali- ja terveysala
Koulutuskorvausta on tähän asti maksettu sosiaali- ja terveysalan työpaikoille. Laissa on nyt määritelty, että koulutussopimuksissa ei makseta työnantajalle koulutuskorvausta. Sosiaali- ja terveysalan valtakunnallisen käytännön purkamiseen koulutuskorvauksien maksamisessa tarvittaisiin valtakunnallinen linjaus ja sopimus. Jos ammattikorkeakoulut edelleen maksavat koulutuskorvauksia ja toisen asteen koulutuksen järjestäjät eivät maksa, niin koulutussopimuspaikkojen saanti ammatilliselle toiselle asteelle voi vaikeutua.

Yhteiskunnassamme tulisi löytää keinoja tukea koulutussopimuspaikkoja alasta riippumatta jollakin tavalla, joka olisi jokin muu kuin koulutuksen järjestäjien vähenevästä rahoituksesta otettava korvaus/maksu. Voisiko valtio toimia välittäjänä erilaisin porkkanoin työnantajajärjestöjen ja ay-järjestöjen kanssa, koska työpaikoilta ja opettajilta vaaditaan aikaisempaa suurempaa joustavuutta ja rytmitystä?

Turvallinen opiskeluympäristö ja opiskeluhuolto

Turvallinen opiskeluympäristö tulee taata myös työpaikalla tapahtuvassa oppimisessa. Opettajan ja työpaikan yhteys tärkeää.

Lakiuudistuksessa opiskeluhuolto koskee kaikkia perustutkintoa suorittavia, myös aikuisia. Se tuo uuden asiakasryhmän palvelujen piiriin, mikä vaikuttaa palveluntuottajien kustannuksiin ja resurssitarpeisiin.

Syrjäytymisvaarassa olevat nuoret ja aikuiset

Rahoitusjärjestelmässä olisi hyvä tunnistaa ”koulutuksen osa” jossa tarvittaessa arvioidaan opiskelukuntoisuutta, etsitään sopivaa alaa ja tapaa opiskella. On myös runsaasti syrjäytymisvaarassa olevia ja jo syrjäytyneitä aikuisia.

Erityisen tuen opiskelijat

Joustavat yksilölliset opintopolut ja erityisen tuen rahoituksen turvaaminen ovat keskeisiä ja sisältyvät lakiehdotuksiin. Rahoitusasetusluonnoksen kirjaus, että erityisen tuen lisä on voimassa vain, jos erityistä tukea koskeva päätös on voimassa tutkinnon tai tutkinnon osan valmistumisajankohtana. Tämän rahoitukseen vaikuttavan kirjauksen vuoksi koulutuksen järjestäjät pitänevät erityisen tuen päätöksen voimassa, vaikka tukitoimilla olisikin päästy tilanteeseen, että erityistä tukea ei enää opintojen jossain vaiheessa tarvittaisikaan.

Vaikutukset koulutuksen järjestäjän asemaan

Rahoitusmallin vaikutuksesta talouden ennakointi ja suunnittelu vaikeutuvat. Suhteellinen rahoitusmalli johtaa siihen, että koulutuksen järjestäjiä karsiutuu ja koulutuksen järjestäjäkenttä tiivistyy.

Laadunhallinta, arviointi, tutkintojen suorittaminen

Rahoitusjärjestelmässä vaikuttavuusrahoituksessa oleviin työelämäpalautteisiin ja opiskelijapalautteisiin tulee saada valtakunnallinen, yhtenäinen järjestelmä. Palautteissa voisi mitata myös osaamisen hankkimisen erilaisten tapojen monipuolista ja yksilön

osaamista tukevaa käyttöä (työpaikalla tapahtuvan oppimisen määrä ja laatu, digitaalisuuden hyödyntäminen). Muutoinkin erityisesti rahoituksen ja suoritteiden taustalla oleva järjestelmä on niin moninainen, että määrälliseen seurantaan yhteiset mallit ovat tarpeen mahdollisimman pian.

Joustavat opintopolut tuovat valtakunnallisesti hyviä käytänteitä. Tähän asti koulutuksen järjestäjät ovat yhteistyössä kehittäneet toimintaansa ja esitelleet sangen avoimesti uusia, onnistuneita toimintamalleja. Vertaisoppimiseen perustuva laadunhallinta ja kehittäminen saattavat olla uhattuina, kun kilpailu suhteellisesta rahoituksesta kiristyy.

Opiskelija-arvioinnista laki ja asetusluonnokset säätävät selkeästi. Koulutuksen järjestäjä päättää arvioijista. Esteellisyyteen ammatillista koulutusta koskeva lakiehdotus ei tuo omaa tulkintaa, vaan siihen sovelletaan hallintolain 27-29§. Käytännön toiminnan kannalta esteelliseksi ei tulisi tulkita opiskelijan opetuksesta ja ohjauksesta vastanneita opettajaa tai työelämän edustajaa. Näyttötutkinnoissa nämä eivät ole tähän asti voineet toimia arvioijina. Erityisesti pienissä oppilaitoksissa ja työpaikoissa eri henkilöiden löytäminen osaamisen hankkimisen ohjaukseen ja osaamisen arviointiin olisi vaikeaa ja kallista eikä tue byrokratian purkamista. Arvioinnin laatu perustuu arviointiosaamiseen ja ammattitaitovaatimuksien ja valtakunnallisten arviointikriteerien tuntemukseen.
5-portainen asteikko arvioinnissa tukee todistusperusteisia hakumenettelyitä korkeakouluihin.

Koulutusvienti

Vaikkakaan koulutusvienti ei ole kovin todennäköinen kaikkien koulutuksen järjestäjien tehtävänä, niin on hyvä, että laki antaa siihen mahdollisuudet. Suomalaista osaamista ja koulutusjärjestelmää voidaan ylpeänä viedä, ja verkostoissa se mahdollisuus tulee useampien ulottuville.

Rahoitusuudistus

Rahoitusuudistusta arvioitaessa yksi peruskysymys on, saadaanko ammatilliseen koulutukseen jatkossa riittävästi rahoitusta, kun eri koulutustasot ja –muodot kilpailevat rahoituksesta.

Rahoitusuudistuksessa on hyviä elementtejä. Se ohjaa toimintaa entistä tavoitteellisemmaksi. Koulutuksen järjestäjän toiminnan suunnittelun näkökulmasta rahoituksen ennakoitavuus kuitenkin heikkenee merkittävästi, kun se muuttuu valtion talousarvion määrärahaan perustuvaksi, suhteelliseksi sekä suoritteita ja vaikuttavuutta painottaviksi. Toiminnan vakauden ja pitkäjänteisen suunnittelun vuoksi perusrahoituksen osuuden tulisi olla 60%, suoritusrahoituksen 30% ja vaikuttavuusrahoituksen 10%.
Lakiehdotukseen määritellyt siirtymäajat ovat hyviä ja ehdottomasti tarpeen kun rahoituksen perusteet näin merkittävästi muuttuvat. Tuloksellisuusrahoituksen vaikuttavuusosion jääminen pois vuosina 2018-2019 tuntuu huonolta välivaiheelta. Suoriterahoituksen osuus 5% näinä vuosina kattaa osan tuloksellisuutta tällä hetkellä mitanneista asioista, mutta esim. työllistyminen ja jatko-opintoihin siirtyminen eivät siirtymäsäännöksen mukaan vaikuta noiden vuosien rahoituksessa lainkaan.

Rahoitusuudistus sisältää runsaasti erilaisia paino-, vähennys- ja lisäyskertoimia, joilla on vaikutusta opiskelijakohtaisen rahoituksen määräytymiseen. Aiemman tutkinnon suorittaneiden tai työssä olevien koulutuksen rahoitus on merkittävästi alhaisempaa kuin vailla tutkintoa olevien. Alanvaihtajien osalta rahoituksen riittävyys uuden ammatin oppimiseen ei välttämättä ole riittävä.

KESKI-POHJANMAAN KOULUTUSYHTYMÄ
Mellersta Österbottens utbildningskoncern

LAUSUNTO

4.6.2017

Muut asiat

Opiskelijavuoteen laskettavat opinnot

Rahoitusuudistuksessa opiskelijavuoteen määriteltävät päivät on toisaalta kirjattu selkeästi, mutta toisaalta ne herättävät kysymyksiä. "Opiskelijavuodella tarkoitetaan 365:tä päivää, joiden aikana opiskelija otetaan huomioon rahoituksen perusteena." "Jos opiskelijan henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa (HOS) ... on sovittu, että opiskelija ei opiskele kaikkina säännönmukaisina opiskelupäivinä, opiskelija otetaan huomioon rahoituksen perusteena vain HOS:ssa sovittuja opiskelupäiviä vastaavalta osuudelta." (§32b)

Olisi hyvä määritellä soveltamisohjeet siihen mitä tarkoitetaan suunnitellulla ja ohjatulla osaamisen hankkimisella, jonka perusteella opiskelijan työpanos tulee lasketuksi rahoituksen perusteena olevaan opiskelijavuoteen (oppilaitoksen tilat/verkko-oppimisympäristö/videovälitteinen työskentely/itsenäinen muu opiskelu esim. avoimien verkkomateriaalien käyttö/raportointi). Jos itsenäinen ohjattu etäopiskelu, johon sisältyy opettajan antamaa palautetta ja vuorovaikutusta, on kirjattu HOS:iin, niin silloin sen tulisi olla rahoitukseen oikeuttavaa. Näiden itsenäiseen työskentelyyn perustuvan oppimisen tilanteet voivat aiheuttaa erilaista tulkintaa. Minkälaiset oppimistilanteet voidaan laskea mukaan opiskelijavuoteen ja onko näille mitään ajallisia kestoja?

Oikeus maksuttomaan ateriaan

"Päätoimisessa perustutkintokoulutuksessa ja valmentavassa koulutuksessa opiskelijalla on oikeus maksuttomaan ateriaan niinä työpäivinä, joina opiskelijan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa koulutuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa." (§100).

Koulutuksen järjestäjän osoittama koulutuspaikka voi olla oppilaitos tai työpaikka. Opiskelijan henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan voi olla kirjattuna opiskelun paikaksi myös tiettyyn paikkaan sitomaton digitaalinen ympäristö, jossa hän opiskelee itsenäisesti, mutta suunnitellusti ja ohjatusti. Onko opiskelijalla oikeus maksuttomaan ruokailuun kaikissa näissä vai tulkitaanko oikeus maksuttomaan ateriaan koskemaan vain oppilaitosta ja työpaikkaa.

Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymä

Liisa Sadeharju
yhtymäjohtaja