

24.9.2013

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: OKM003:00/2012

Asia: Lausuntopyyntö ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämistä koske-
vasta luonnoksesta hallituksen esitykseksiMääräaika OKM:lle 27.9.2013 mennessä osoitteisiin kirjaamo@minedu.fi sekä tutke@minedu.fi**Ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämistä koskeva luonnos hallituksen esi-
tykseksi**

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi ammatillisesta koulutuksesta annettuun lainsäädän-
töön ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämisestä aiheutuvia muu-
toksia. Esitys perustuu hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan tavoitteena on
selkeämpi ja paremmin työelämän vaatimuksia vastaava tutkintorakenne ja tutkinnot.

Muutosten pääasiallisia tavoitteita on luoda puitteet selkeämmälle ja aiempaa paremmin
työelämän vaatimuksia vastaavalle tutkintorakenteelle sekä tutkintojen perusteiden uu-
distamiselle. Keskeinen tavoite on vahvistaa ammatillisten tutkintojen osaamisperusteista
määrittelyä ja tutkinnon osiin perustuvaa rakennetta, mikä tukee joustavien ja yksilöllis-
ten opintopolkujen rakentamista ja edistää aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamis-
ta ja tunnustamista osaksi tutkintoa. Lisäksi keskeisenä tavoitteena on edistää tutkintora-
kenteen ja sitä koskevan päätöksenteon nopeutta ja joustavuutta reagoida työelämässä ja
yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin. Tavoitteena on muun muassa, että työelämässä
havaittu osaamistarve mahdollistaisi uusien tutkintojen lisäämisen ja vanhentuneiden
poistamisen.

Valtiovarainministeriö pitää edellä esitettyjä tavoitteita kannatettavina, mutta toteaa sa-
malla, että esitys sisältää useita valtioneuvostolle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle osoi-
tettuja asetuksenantovaltuuksia sekä Opetushallitukselle osoitettuja määräyksenantoval-
tuuksia, mikä on omiaan saamaan järjestelmän vaikuttamaan hallinnollisesti raskaalta ja
monimutkaiselta.

Esityksessä ehdotettu yhteisten tutkinnon osien uudistaminen muuttaisi ja laajentaisi
jonkin verran nykyistä rakennetta ja painotuksia. Uusiksi pakollisiksi osa-alueiksi tu-
lisivat tieto- ja viestintätekniikka sekä työkyvyn ylläpitäminen. Vastuu järjestelmästä
olisi opetus- ja kulttuuriministeriöllä ja Opetushallituksella. Vastuu osa-alueen osaa-
mistavoitteista olisi puolestaan Opetushallituksella; yhteisten tutkinnon osien perus-
teiden valmistelu tehtäisiin yhteistyössä työelämän kanssa, mitä VM pitää kannatetta-
vana.

Hallituksen esityksen mukaan tutkintoihin sisältyvä valinnaisuus, tutkinnon osien suorittamismahdollisuudet sekä yhteisten tutkinnon osien uudistettu rakenne tukisivat tutkintoihin sisältyvää joustavuutta ja yksilön osaamisen kehittymistä hänen omien tarpeidensa mukaisesti. Tutkinnon osiin perustava rakenne nähdään keskeiseksi opiskelumotivaation ylläpitämisen ja opintojen keskeyttämisen vähentämisen kannalta. On tärkeää, että opintonsa keskeyttänyt voi palata myöhemmin jatkamaan opintojaan tutkinnon loppuun saattamiseksi. Lisäksi hallituksen esityksessä ammatillisen peruskoulutuksen tavoitteita esitetään muutettaviksi siten, että tutkinto antaisi valmiuksia yrittäjyyteen eikä vain itsenäisen ammatin harjoittamiseen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen 29.8.2013 hyväksymän rakennepoliittisen ohjelman tavoitteena on mm. pidentää työuria. Erityinen huomio kiinnitetään nuoriin ja ikääntyneisiin sekä erityisryhmiin, joiden työllisyysasteet ovat alhaiset. Nuorten osalta halutaan kohentaa edellytyksiä ja kannusteita opiskella, valmistua ja hakeutua työmarkkinoille. VM katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset lähtökohtaisesti edistävät työurien pidentämistavoitetta. Erityisesti esityksen tavoitteet lisätä joustavuutta reagoida ammatillisen koulutuksen kysyntään kohdistuviin vaatimuksiin ja lisätä aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista ja niiden hyväksi lukemista ammatillisten tutkintojen koulutusohjelmissa ovat hyvin linjassa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman kanssa. Kannatettavia ovat myös esitykset, joiden mukaan opiskelijalla on oikeus pyynnöstään saada koulutuksen järjestäjältä todistus suoritetuista tutkinnon osista sekä opintojen aikana että tilanteissa, joissa opiskelija joutuu eroamaan kesken tutkinnon suorittamisen sekä esitys, jonka mukaan opiskelijalla on oikeus saada tutkinnon tai opetussuunnitelman perusteiden ammattitaitovaatimuksia tai osaamistavoitteita vastaava aiemmin hankittu osaaminen tunnistetuksi ja tunnistetuksi niin, että tällä tavoin voidaan suorittaa tutkinnon osia kokonaan tai osittain.

Valtiovarainministeriö katsoo, että opintojen tavoitteena tulee aina olla mahdollisuuksien mukaan koko tutkinnon suorittaminen, mutta pitää mm. työllisyystilanteen kannalta kannatettavina em. joustavuutta tilanteissa, joissa opiskelija joutuu esimerkiksi taloudellisten syiden vuoksi hakeutumaan työelämäänsä suunnittelemaansa aikaisemmin. Opintojen keskeyttämisen vähentäminen on tärkeä tavoite. VM toteaa, ettei hallituksen esityksessä ole kuitenkaan riittävästi tuotu esille ongelman laajuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriön opintotuen rakenteen kehittämistä ja opintolainavähennystä vuonna 2012 arvioineen työryhmäraportin mukaan ammatillisen tutkinnon suorittaa lain asettamassa tavoiteajassa (3 + 1 vuotta) vain 62 prosenttia ja neljännes keskeyttää opinnot. Keskeyttäminen on yleisintä niillä aloilla, joilla myös koulutuksen läpäisyaste on alhaisin. Ammatillisen koulutuksen vetovoima on parantunut huomattavasti 2000-luvulla, mutta opintojen keskeyttäminen ei ole merkittävästi pienentynyt, eikä opintojen läpäisyaste ole parantunut toivotulla tavalla.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, tutkinnon suorittaminen vaiheittain voi osaltaan tukea valmistumista. Tätä koskeva hallituksen esitys tulisikin antaa mahdollisimman nopeasti. Myös valmiuksien antaminen yrittäjyyteen on kannatettava esitys.

Hallituksen esityksessä korostetaan useissa yhteyksissä, että ammatillisen koulutuksen tulee vastata työelämän tarpeita. Vastuu tästä jää Opetushallitukselle ja koulutustoimikuntajärjestelmälle, kuten nykyisinkin. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miten jatkossa voitaisiin nykyistä paremmin arvioida ja ennakoida työelämän tarpeita.

Hallituksen esitykseen sisältyy myös opintotukilain muuttamista koskeva ehdotus, jonka mukaan ammatilliset opinnot ovat päätoimisia myös silloin, kun opintojen laajuus on 4,5

osaamispistettä opiskelukuukautta kohti. Tämän osalta VM esittää harkittavaksi, pitäisikö päätoimisten opintojen edellytykseksi asettaa 5 osaamispistettä opiskelukuukautta kohti. Tehokkain keino opintojen nopeuttamiseen ja työurien pidentämiseen on sitoa tuen saanti riittävän vaativiin opintosuorituksiin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perustelujen taloudellisten vaikutusten arvioinnin mukaan esityksellä ei ole välittömiä valtion- tai kunnallistaloudellisia vaikutuksia. Toisaalta kuitenkin todetaan, että *"opintoviikkojen korvaaminen osaamispisteillä edellyttäisi opintohallintojärjestelmien kehittämistä ja siirtymäajan käytössä olisi rinnakkain kaksi tutkintojen laajuuden mitoitusperustetta. Opintohallintojärjestelmien kehittämisestä aiheutuvat kustannukset voitaisiin tulevana vuosina kirjata valtionosuuspohjan mukaisiin käyttökustannuksiin Opetushallituksen suorittamassa kustannustietojen keruussa, jolloin kustannukset vaikuttaisivat tulevana vuosina yksikköhintoihin."* Näiden valtionosuusjärjestelmän yksikköhintarahoituksen kautta maksettaviksi tulevien valtiolle ja kunnille aiheutuvien kustannusten mittaluokasta ja ajoittumisesta ei kuitenkaan ole esitetty arviota. Järjestelmien kehittämisestä aiheutuvien kustannusten vaikutus yksikköhintoihin on myös kyseenalainen, sillä kyseessä ei ole pysyvä perustoiminnan muutos, vaan väliaikainen kehittämistyö. Myös kustannusten mittaluokasta riippuen tulisi harkita, olisiko mahdollinen valtionrahoitus pikemminkin kohdennettava koulutuksen järjestäjille opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahoista kustannusneutraalisti erillisrahoituksena. Ilman tarkempia tietoja asiaan ei kuitenkaan ole mahdollista ottaa varsinaisesti kantaa.

Valtioneuvoston asetusta ammatillisen perustutkinnon muodostumisesta koskevassa muistiossa todetaan, että *"tutkinnon perusteiden uudistamisen yhteydessä tulee erikseen arvioida ja huomioida kunkin perustemääräyksen mahdolliset kustannusvaikutukset."* Perustemääräykset laatii Opetushallitus. Perustemääräyksissä määriteltäisiin mm. kunkin osa-alueen osaamistavoitteet. Mahdolliset kustannusvaikutukset syntyisivät valittavasta osaamistavoitteiden laajuuden määrittelystä ja tutkinnon osiin sisältyvästä valinnaisuudesta, joilla saattaisi olla vaikutuksia tarjottavan opetuksen ja tarvittavan opetushenkilöstön määrään. Ilman tarkempaa valmistelua kustannusvaikutuksia ei voida esittää täsmällisesti. Jatkovalmistelun lähtökohtana tulisi kuitenkin olla, että opetus voitaisiin järjestää nykyisillä resursseilla tai mahdollisesti jopa tätä edullisemmin mm. hyödyntäen yhteistyömahdollisuudet eri koulutusmuotojen kesken ja huomioiden hallituksen rakennepoliittisen ohjelman linjaukset.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

M. Hetemäki
Martti Hetemäki

Neuvotteleva virkamies

Kirsi Kuuttiniemi
Kirsi Kuuttiniemi