

Asia: VN/33727/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Keskuskauppakamari kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kokonaisuudessaan esitys on oikeansuuntainen ja vahvistaa ammatillisen koulutuksen edellytyksiä vastata elinkeinoelämän tarpeisiin.

Keskuskauppakamari tunnistaa kuitenkin selviä kehittämistarpeita esityksestä, joista keskeiset tiivistetysti tässä alla:

- 1) Ohjausjärjestelmän kokeilun yhdeksi tavoitteeksi tulee määrittää työ- ja elinkeinoelämän tarpeisiin vastaamisen ja kohtaannon parantamisen. Elinkeinoelämän kuulemisesta ja kumppanuudesta osana stategieuvotteluita tulee säätää esitettyä tarkemmin, jotta elinkeinoelämän suunnalta nousseita tarpeita ei voida neuvotteluissa sivuuttaa. Myös harkinnanvaraista rahoitusta kannattaisi ohjata työelämälähtöisten ja -läheisten koulutusmuotojen ja kumppanuuksien vahvistamiseen.
- 2) Ammatillisen koulutuksen julkisen rahoituksen pienentyessä olisi tarpeen avata koulutuksen järjestäjille mahdollisuuksia laajentaa maksupohjaa jatkuvassa oppimisessa. Nyt esitys vie väärään suuntaan, kun maksuja ei saisi enää lainkaan periä erikoisammattitutkinnoista ja ammattitutkinnoista, ja myös muu ammatillinen koulutus ja henkilöstökoulutus lakkaisi. Samalla koulutuksen rahoitusleikkaukset tulevat kohdentumaan juuri erikoisammattitutkintoihin ja ammattitutkintoihin, vaikka ne ovat osaamista täydentävää, jatkuvaa oppimista tukevaa koulutusta, eivätkä päällekkäistä perustutkintokoulutusta. Juuri nämä ovat olleet niitä työelämäläheisiä koulutusmuotoja, joilla on pystytty ketterästi vastaamaan yritysten osaamistarpeisiin, ja yritykset ovat olleet itse myös sitoutuneita niiden kehittämiseen ja rahoittamiseen.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Keskuskauppakamari pitää kokonaisuudessaan toiminnanohjauksen kokeilua kannatettavana ja kiinnittää lausunnossaan huomiota niihin asioihin, jotka kaipaavat muutosta tai joiden merkitystä haluamme erityisesti korostaa.

Lain tarkoitus

Pykälässä 1 § on määritelty lain tarkoituksesi selvittää, pystytäänkö ammatillisen koulutuksen laatua, saavutettavuutta ja vaikuttavuutta lisäämään toiminnanohjausta muuttamalla ja säädöskohtaisissa perusteluissa avataan mitä kyseisillä tavoitteilla tarkoitetaan. Tarkastelun tulisi kuitenkin olla laajempi ja ottaa lähtökohdakseen ammatillisen koulutuksen tarkoituksen toteuttamisen. Laki ammatillisesta koulutuksesta määrittää (2 §), että ammatillisten tutkintojen ja ammatillisen koulutuksen tarkoitus on mm. kohottaa ja ylläpitää väestön ammatillista osaamista, kehittää työ- ja elinkeinoelämää ja vastata sen osaamistarpeisiin sekä tukea opiskelijoiden kehitystä hyviksi, tasapainoisiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi. Kokeilulain tavoitteena tulisi olla selvittää, voidaanko esitetyllä tavalla toteutettuna nämä tavoitteet saavuttaa nykyistä paremmin ja kehittää tähän sopivia indikaattoreita niin strategioiden seuranta ja seuraavien kierroksien neuvotteluita tukemaan, kuin kokeilun onnistuneisuutta arvioimaan. Erityisenä puutteena Keskuskauppakamari näkee, ettei työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeiden palvelemista, työ- ja elinkeinoelämän kehittämistä eikä ammatillista kasvua ja kehittymistä huomioida kokeilulain tarkoituksessa ja esittää niiden lisäämistä vähintään laatua ja vaikuttavuutta määritteleviksi asioiksi.

Kokeilun kesto, arviointi ja seuranta

Kokeilun keston Keskuskauppakamari näkee huomattavan pitkänä ja pitäisi perusteltuna, että jo lakiin (pykälä 14 §, Kokeilun arviointi ja seuranta) kirjattaisiin tarkastelupiste kokeilun puoliväliin, jossa arvioitaisiin tarvetta muokata kokeilua, laajentaa sitä useammalle koulutuksen järjestäjälle tai lakkauttaa se.

Tutkintokieli

Pykälässä 4 § määritellään, että koulutuksen järjestäjän tutkintokieli olisi kokeilulupa- sisältyvissä tutkinnoissa myös englanti. Ehdotettu säännös mahdollistaisi koulutuksen järjestäjälle järjestää koulutusta englannin kielellä ilman järjestämisluvan muutoksen hakemista opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Elinkeinoelämässä on tunnistettu vahvasti tarve englanninkielisille tutkinnoille, joita voitaisiin kohdentaa erityisesti muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuville. Enenevässä määrin tarvitaan myös kaksikielistä koulutusta, jonka aikana tavoitteena on saavuttaa tietty suomen tai ruotsin kielen osaamistaso. Siksi pidämme tätä esitystä erittäin kannatettavana. Keskuskauppakamari esittää myös valmistelun käynnistämistä siihen, jotta jatkossa EU/ETA-maiden ulkopuolisilta opiskelijoilta voitaisiin periä maksua opinnoistaan tilanteessa, jossa he saapuvat opiskelijaviisumilla Suomeen pääasiallisena tarkoituksenaan suorittaa tutkinto.

Yhteistyö elinkeinoelämän kanssa ja neuvottelumenettely

Pykälässä 10 § säädetään neuvottelumenettelystä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa esitetään, että koulutuksen järjestäjän ehdotus tavoitteineen ja toimenpiteineen olisi laadittava yhteistyössä järjestäjän ensisijaisen toiminta-alueen keskeisten yhteistyötahojen kanssa. Näitä yhteistyötahoja olisivat esimerkiksi TE-palvelualueet, kunnat, työ- ja elinkeinoelämä ja muut alueen koulutuksen järjestäjät sekä korkeakoulut. Tämä on erittäin kannatettavaa, mutta tämän pitäisi ilmetä myös lakipykälästä.

Säännöskohtaisissa perusteluissa taas tulisi määritellä vielä tarkemmin mitä yhteistyössä laatiminen tarkoittaa: riittääkö elinkeinotoimijoiden kevyt osallistaminen prosessiin, vai edellytetäänkö esimerkiksi ehdotuksen liitteeksi lausunnot elinkeinoelämän kumppaneilta? Säännöskohtaisiin perusteluihin tulisi kirjata, että strategiakauden aikana tulee seurata, arvioida, mitata ja rahoittaa myös työelämäläheisiä toimintatapoja ja elinkeinoelämän tyytyväisyyttä ammatilliseen koulutukseen, ja suunnitelman laatiminen tästä tulisi ottaa osaksi neuvotteluprosessia. Lisäksi toimintaympäristöä koskevassa keskustelussa tulisi käydä läpi myös koulutuksen järjestäjän kyky palvella ei pelkästään TE-palvelualueita, vaan myös alueen elinkeinoelämää.

Keskuskauppakamari esittää, että pykälään 10 § lisätään mainita työ- ja elinkeinoelämän osallisuudesta prosessista siten, että pykälä kuuluisi seuraavasti:

” Opetus- ja kulttuuriministeriö ja koulutuksen järjestäjä sopivat neljän vuoden strategiakaudeksi kerrallaan koulutuksen tavoitteista ja niiden seurannasta alueen työ- ja elinkeinoelämän sekä muiden yhteistyökumppaneiden kanssa käydyn vuoropuhelun pohjalta. Tavoitteet koostuvat tutkintojen, työllistymisen ja jatko-opintojen kannalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista strategiakauden. Lisäksi voidaan sopia koulutuksen järjestäjän muista kehittämistoimista ja -tehtävistä.”

Pykälässä 11 § määrittellään, että opetus- ja kulttuuriministeriö voisi tehdä yksipuolisen päätöksen koulutuksen järjestäjän määrällisiksi ja laadullisiksi tavoitteiksi, jos tavoitteita ei sopimusneuvotteluissa koulutuksen järjestäjän kanssa saataisi yhteensovitetuiksi.

Keskuskauppakamari esittää, että kynnystä yksipuoliseen päätöksentekoon korotetaan, jotta strategianeuvottelut voidaan hahmottaa aidosti neuvotteluna. Yksipuolista päätöstä ei tulisi voida tehdä esimerkiksi tilanteessa, jossa elinkeinoelämän ja te-palvelualueiden näkemykset osaamistarpeista alueella poikkeavat voimakkaasti OKM:n esittämistä.

Keskuskauppakamari esittää, että pykälää 11 § Opetus- ja kulttuuriministeriön päätös strategiakauden tavoitteista muutetaan kuulumaan seuraavasti:

”Opetus- ja kulttuuriministeriö voi päättää yksittäisen koulutuksen järjestäjän 10 §:ssä tarkoitetuista määrällisistä ja laadullisista tavoitteista, jos tavoitteita ei saada yhteensovitetuiksi ammatillista koulutusta koskevien kansallisten tavoitteiden kanssa ja muut kokeilun tarkoitukseen liittyvät erityiset syyt edellyttävät päätöksen tekemistä. Koulutuksen järjestäjää yhdessä alueen elinkeinoelämän ja te-palvelualueen kanssa on kuultava ennen tässä pykälässä tarkoitettua päätöksen tekemistä.”

Harkinnanvarainen rahoitus strategiakauden tavoitteisiin

Pykälässä 12 § linjataan harkinnanvaraisen rahoituksen osoittamisesta strategiakauden tavoitteisiin. Keskuskauppakamarin mielestä kokeilun puitteissa pitäisi määritellä kullekin tai vähintään osalle kokeilussa mukana olevalle oppilaitokselle oma kehittämisprofiili, joka ulottuisi paitsi oppilaitoksen omien toimintatapojen ja osaamisen kehittämiseen, myös laajemmin hyvien käytänteiden levittämiseen ammatillisen koulutuksen kentässä. Tällaisia kehittämisprofiileita voisivat olla esimerkiksi Suomeen muualta muuttaneiden ihmisten kouluttaminen ja työelämäosallisuuden vahvistaminen, työelämäläheisten koulutusmuotojen kehittäminen tai kumppanuusmallien kehittäminen alueellisesti yhdessä eri koulutusasteiden ja -muotojen kanssa koulutuksen saavutettavuuden turvaamiseksi väestön vähentyessä alueella. Mallia tulisi ottaa erityisen tehtävän saaneista lukioista. Kehittämisprofiili voisi houkuttaa oppilaitoksia osallistumaan kokeiluun ja auttaa sen hyötyjä jalkautumaan myös niille oppilaitoksille, jotka eivät ole kokeilussa mukana.

Keskuskauppakamari esittää, että tämä näkökulma huomioitaisiin myös ammatillisen koulutuksen lain muutoksissa pykälän 32 e §. Harkinnanvarainen rahoitus kohdalla.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Opiskeluvuosien enimmäismäärän rajaaminen

Pykälää 26 § muutettaisiin siten, että järjestämisluvassa määrättäisiin jatkossa rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Enimmäismäärällä rajoitettaisiin ainoastaan jatkuvan oppimisen opiskelijavuosien määrää, ei oppivelvollisia opiskelijoita. Enimmäismäärän rajauksen ulkopuolelle tulisi jättää myös ne opiskelijat, joilla ei ole aiempaa toisen asteen tutkintoa suoritettuna, mutta ovat jo oppivelvollisuusiän ylittäneitä. Lisäksi koulutuksen järjestäjälle tulisi avata mahdollisuus periä maksua työnantajalta tai opiskelijalta tilanteessa, jossa koulutusta ei pystytä tarjoamaan eikä rahoittamaan valtionosuusrahoitteisena. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi avaamalla mahdollisuus avoimeen ammatillisen koulutuksen järjestämiseen.

Keskuskauppakamari huomauttaa myös, että sikäli kun rahoitus koulutuksen järjestäjälle määräytyy opiskelijoiden koulutustaustan mukaan, pitäisi järjestäjillä olla mahdollisuus myös valikoida opiskelijoita sen perusteella. Oppilaitos voisi tällöin esimerkiksi avata erilaisia sisääntuloväyliä opinto-ohjelmiin sillä perusteella, onko opiskelijalla jo aiempi tutkinto suoritettuna.

Maksujen periminen ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista

Lakiluonnoksessa esitetään, että pykälän 105 § 1-3 momentteja muutettaisiin siten, että ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksesta ei olisi enää mahdollista periä opiskelijamaksuja vaan kustannukset tulisi kattaa valtionosuusrahoituksella. Vastaavasti ammatti- ja erikoisammattitutkintojen painokertoimesta luovuttaisiin. Tämä päätös on ristiriidassa sen kanssa, että valtionosuusrahoitusta pyritään jatkossa painottamaan enemmän niiden ihmisten kouluttamiseen, joilla ei ole aiempaa tutkintoa ja toisaalta ammatilliseen koulutukseen kohdistuvien säästöjen vuoksi. Kun rahasta on tiukkaa, eivätkä maksut nykyiselläänkään ole muodostuneet kysynnän esteeksi, olisi perusteltua ennemmin kasvattaa mahdollisuutta periä maksua ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista kuin estää. Tällä voitaisiin kattaa 10 milj. e osuus ammatillisen koulutuksen rahoitusleikkauksesta. Suomalainen työ- ja elinkeinoelämä tarvitsee lisää uudistuvaa

osaamista, ja se edellyttää, että kaikilla tahoilla (ml. työnantajat ja työntekijät), joilla on intressejä tätä rahoittaa, voivat sen myös tehdä.

Rahoituksen määräytyminen

Pykälän 32 § kohdalle esitetään muutoksia ammatillisen koulutuksen määräytymisen perusteisiin. Keskuskauppakamari pitää näitä muutoksia oikeansuuntaisina ja perusteltuina mutta katsoo, että volyyymiin perustuvaa rahoitusta tulisi edelleen pienentää ja painottaa rahoitusta suoritteisiin ja tuloksiin. Pelkän oppilaitoksessa kirjoilla olon perusteella ei tulisi rahoitusta myöntää, vaan tekemisen ja tuloksien. Samoin rahoitusjärjestelmästä tulisi tehdä entistä läpinäkyvämpi sen suhteen, miltä osin rahoitus kohdentuu oppivelvollisten kouluttamiseen, miltä osin uudelleen koulutukseen ja mikä jatkuvaan oppimiseen ja osaamisen kehittämiseen. Tällöin olisi myös helpompi seurata yhteiskunnallisten panostusten jakautumista ja kohdentumista eri käyttötarkoituksiin.

Pykälän 32 c § säännöskohtaisissa perusteluissa kuvataan, että ”Pykälän 1 momentin mukaan toteutuneita opiskelijavuusia painotettaisiin tutkintorakenteeseen kuuluvien eri tutkintojen järjestämisen, tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen järjestämisen, työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen järjestämisen ja opiskelijan lähtötason perusteella. Opiskelijan lähtötason painotuksessa tarkoitetaan ottaa huomioon opiskelijaksi valittavien opiskelijoiden perusasteen päättötodistuksen arvosanoja sekä muita mahdollisia opiskelijoiden opiskelunvalmiuksiin vaikuttavia tekijöitä, kuten kielelliset valmiudet.” Keskuskauppakamari huomauttaa, että perusopetuksen päättöarviointi ei ole nykyisellään erityisen vertailukelpoinen mittari mm. Karvin tekemien arviointien perusteella. Siksi olisi perusteltua lähteä kehittämään äidinkielen ja kirjallisuuden sekä matematiikan oppiaineisiin valtakunnallista päättöarviointia, joka vahvistaisi yhdenvertaisuutta niin toisen asteen opiskelijavalinnoissa kuin kuvatus kaltaisen lähtötasoon perustuvan rahoituksen kehittämisessä.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

On tärkeää varmistaa opiskelijoille riittävä tuki ja selkeyttää oikeutta erityisopetukseen ja tukiopetukseen. Keskuskauppakamarilla ei ole tästä kommentoitavaa laajemmin.

Tilaukoulutusta koskevat säädösehdotukset

Pykälässä 33 § esitetään, että tilaajan tulisi olla myös koulutuksen rahoittaja. Tämä asettaisi koulutuksen järjestäjien tytär- ja osakkuusyhtiöt haastavaan tilanteeseen. Tilaukoulutuksessa kyseessä on käytännössä useamman tilaajan ketjusta ja rahoitus voi tulla myös kolmannelta osapuolelta.

Kuntalaki edellyttää, että kuntayhtymät yhtiöittävät voittoa tavoittelevan kaupallisen toiminnan. Käytännössä tällöin tytär- tai osakkuusyhtiö (ei siis välttämättä in-house-yhtiö) tekee kaupalliset sopimukset EU:n ulkopuolella, ja toimii tilaajana kuntayhtymältä. Tytär- tai osakkuusyhtiö perii tilaukoulutukseen liittyvät maksut ulkomaiselta tilaajalta tai muulta koulutuksen kustantavalta

taholta, joka voi olla myös ns. kolmas osapuoli (esimerkiksi YK-järjestä, tai kehityspankki). Nyt esitetty 33 § muotoilu asettaa koulutuksen järjestäjät ja heidän tytär- ja/tai osakkuusyhtiöt haastavaan tilanteeseen sopimusoikeudellisissa kysymyksissä. Ei myöskään ole tarkoituksenmukaista, että nämä yhtiöt rahoittavat itse koulutuksen, koska silloin ei ole kysymys viennistä.

Keskuskauppakamari esittää, että muotoilua tilauskoulutuspykälässä muutettaisiin seuraavasti. Näin se toisi läpinäkyvyyttä eri tilaajien välisiin sopimuksiin ja toisaalta velvoittaisi koulutuksen järjestäjiä tarkistamaan, että mahdolliset kumppanit toimivat eettiseltä pohjalta.

”33 §. Koulutuksen järjestäjä voi järjestää tilauskoulutuksena opiskelijaryhmälle järjestämisluvassa määrättyjä tutkintoja ja tutkinnon osia sekä niihin valmistavaa tutkintokoulutusta. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että tilauskoulutukseen osallistuvat ovat tietoisia oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tilaajana voi toimia tilauskoulutuksessa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö.

Koulutuksen järjestäjän tulee varmistaa, että tilauskoulutuksessa rahoittajana toimii Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö.”

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Muu ammatillinen koulutus ja henkilöstökoulutus

Lakiluonnoksessa esitetään, että pykälää 8 § muutettaisiin siten, että ammatillista osaamista syventävä tai täydentävää koulutus, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen, poistettaisiin pykälästä, eikä kyseistä koulutusta enää voisi järjestää osana ammatillista koulutusta. Samoin pykälästä 23 § poistettaisiin viittaus lain 8 §:n mukaiseen ammatillista osaamista syventävään ja täydentävään koulutukseen.

Keskuskauppakamarin mielestä tätä muutosta ei tulisi tehdä ilman siirtymäaika. Siirtymäaika tarvitaan, jotta voidaan tehdä arvio, mitä kaikkea ”muu ammatillinen koulutus” pitää sisällään, mitkä koulutukset sen sisällä pitäisi turvata osana valtionrahoitteista koulutusjärjestelmää, ja miltä osin sen tulisivat jatkossa tulla järjestetyksi markkinaehtoisesti.

Samoin esityksessä ehdotetaan, että 3 § pykälän 1 momentin 1 kohta kumottaisiin, eikä henkilöstökoulutusta enää voisi järjestää osana ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaista koulutusta.

Henkilöstökoulutuksen osuus ammatillisen koulutuksen rahoituksen kokonaisuudesta on ollut varsin marginaalinen, mutta sitä hyödyntäville yrityksille se on merkittävä keino hankkia tarvitsemaansa työvoimaa oppisopimuskoulutuksena. Henkilöstökoulutus on koettu ketteränä keinona hankkia tarvittavaa osaamista ja samalla vahvistaa oppilaitoksen ja yrityksen kumppanuutta. Nyt lakiluonnos rajaa tämän mahdollisuuden yrityksiltä pois. Jatkossa yrityksillä ei siis olisi enää mahdollisuutta osallistua ammatillisen koulutuksen kustannuksiin eikä tukea työntekijöidensä ammatillista kehittymistä tutkintokoulutuksen tai tutkinnon osien keinoin. Käytännössä nämä kustannukset siirtyvät joko julkisen vallan vastattavaksi tai työntekijöiden osaamisen kehittämisen mahdollisuudet heikkenevät.

Keskuskauppakamari esittää, että henkilöstökoulutuksen lakkauttamista koskevat pykälät poistetaan lakipaketista ja niistä käynnistetään erillinen selvitys ottaen huomioon mm. EU:n valtioneuvoston tuomat edellytykset. Kokonaisuus voitaisiin tuoda eduskuntaan samanaikaisesti tilauskoulutuksen avaamista koskevien esitysten kanssa.

Asetusluonnokset

-

Muut kommentit

Keskuskauppakamari yhtyy EOL:n esitykseen, että ammatillista aikuiskoulutusta koskien laadittaisiin kansallinen ammatillisen koulutuksen jatkuvan oppimisen strategia, kuten strategia on luotu korkeakoulutukseen aiempina vuosina. Nuorisoikäluokka pienenee ja aikuisten koulutustarve kasvaa. On laadittava ylihallituskautinen suunnitelma ammatillisen aikuiskoulutuksen turvaamiseksi ja kehittämiseksi, jotta osaavan työvoiman saatavuus voidaan turvata tulevaisuudessakin.

Pulkinen Suvi
Keskuskauppakamari