Sivistystöönnantajat ry:n lausunto: Hallituksen esitys laiksi ammatillisesta koulutuksesta sekä eräksi siihen liittyvaksi laeiksi (HE 39 / 2017 vp)

Keskeiset viestit

- Ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteet asiakaslähtöisyydestä ja osaamisperustaisuudesta ovat kannatettavia. Osaamisperusteisuuden yksi keskeinen kulmakivi on opiskelijoiden erilaisuuden huomioiminen.
- Järjestämislupien myöntämisen, muuttamisen ja peruuttamisen kriteerien tulee olla selkeät, avoimet ja kaikille samat. On varmistettava, että ylläpitäjaneutraliteetti toteutuu myös käytännössä.
- Ammatillisen koulutuksen rahoituksen keskeinen perusperiaate on, että rahoitus maksetaan valtioita suoraan koulutuksen järjestäjälle. Periaate tulee kirjata osaksi lainsäädäntöä. Perusrahoituksen osuuden tulee olla 60-70 % ja koulutuksen järjestäjän on kyettävä ennakoimaan rahoituksensa.
- Yksityisten koulutuksen järjestäjien arvonlisäverokompensaatiossa on huomioitava myös investoinnit sekä toimitilojen vuokrapulan.
- 54 § yksityiskohtaiset perustelut on muutettava siten, että ne vastaavat asetusta opetuustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.

Tutkintojen ja koulutuksen järjestäminen

Sivistystöönnantajat pitää hyvänä sitä, että jatkossa ammatillisessa koulutuksessa on vain yksi järjestämislupa. Samoin se, että koulutuksen järjestäjillä on jatkossakin mahdollisuus suunnata tarjontaa valitsemailleen kohderyhmille sekä päättää koulutuksen toteuttamistavasta, on oikea ratkaisu. Ylläpitäjaneutraliteetti on keskeinen periaate ja on varmistettava, että se myös käytännössä toteutuu lakikokonaisuuuden astuttua voimaan.

Sivistystöönnantajat kannattaa esityksen perustumista valtakunnalliseen ohjausmalliin ja opetus- ja kulttuuriministeriöä myöntämään järjestämislupaaan. Vain valtakunnallisella näkökulmalla voidaan turvata työelämän osaamistarpeet kaikilla aloilla.

Hallituksen esityksen 22 § säädetään tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvasta, jossa myönnetään koulutuksen järjestäjälle. Ohjauksen ja säätelyn tulee olla ennakotavaa, jotta koulutuksen järjestäjällä on edellytykset toimintansa pitkäjänteiselle kehitämiselle. Järjestämislupien myöntämisen, muuttamisen ja peruuttamisen kriteerien tulee siten olla kaikille samat, selkeät ja avoimet. Myös erityistä tehtävää, kuten työvoimakoulutusta,
varten myönnettävien lupien myöntämisen kriteerien tulee olla kaikille
samat.

Hallituksen esityksen 29 § säädetään järjestämisluvun muuttamisesta ja
peruuttamisesta. Järjestämisluvun muuttaminen ilman hakemusta tulisi
säättää mahdolliseksi ainoastaan sillä perusteella, että tutkintojen ja
koulutuksen järjestäminen olennaisesti poikkeaa osaamistarpeista.
Ehdotetussa pykälässä merkittävää poikkeamaa on korvattava olennaisena poikkeaman
vaatimuksella. Hallituksen esityksen perusteluissa on avattava, mitä olennaisella
poikkeamalla tarkoittaa.

Muita kriteereitä luvan muuttamiselle ei tule säättää eikä sitä kautta
mahdollistaa avoimeksi jäävää tutkintojen ja koulutuksen järjestämiseen
tai järjestämisedellytyksiin liittyvää muuta syytä luvan muuttamisen
perusteena. Ehdotetun sisältöön pykäläehdotus jättää luvan muuttamisen
perusteet erityisesti muun erityisen syyn osalta epämääräisiksi ja näin loukkaa luvan
saaneen koulutuksen järjestäjän oikeusturvaa.

Sivistystyönantajat esittää, että 29§ teksti ”muut erityiset syyt” poistetaan.
Sanamuoto on muutettava vähintään muotoon ”muut erityisen painavat syyt”.

Sivistystyönantajat esittää, että järjestämisluvan peruuttamisesta päättää
valtioneuvosto. Ehdotetun mukainen säännös antaa luvan peruuttamisen osalta
OKM:lle liian suuren itsenäisen toimivallan eikä koulutuksen järjestäjällä ole
mahdollisuutta ennakoida luvassa mahdollisesti luvan myöntämisen jälkeen
tapahtuvia muutoksia.

Jotta koulutuksen järjestäjä pystyy reagoimaan työelämään muuttuviin tarpeisiin
riittävällä riipeydellä, tulee sillä olla käytössään riittävä keinovalikoima ja
mahdollisuus joustaa työelämän ja opiskelijan tarpeiden mukaisesti. On tärkeää, että
hallituksen esitys sallii koulutuksen järjestäjän itse päättää tarjoamistaan
tutkinnonsuorittamistavoista, sillä koulutuksen järjestäjällä on paras asiantuntemus
opiskelijan kannalta sopivimman mahdollisen opintopolun valitsemisen suhteen.

Oppisopimuskouluutuksen osalta esitetään kuitenkin ns. laajennettua
oppisopimuskoulutuksen järjestämistehtävää, jota järjestäjä voi erikseen hakea.
Jotta ylläpitäjänneutraliteetti toteutuu myös käytännössä, on tällaisen
luvan kriteereiden oltava selkeät ja avoimet eivätkä ne voi perustua
esimerkiksi koulutuksen järjestäjän kokoon.

Lähiopetus ja riittävä ohjaus

Uudistuksen kantavia periaatteita ovat asiakaslähtöisyys ja osaamisperusteisuus.
Tiukat ryhmäkohtaiset lukujärjestykset ja jokaiselle sama lähiopetuksen määriä ovat
este aidon osaamisperusteisuuden toteuttamiselle eivätkä ne toimi myöskään
koulutuksen laadun takeena.

Koulutuksen tarkasteleminen pelkästään lähiopetuksen kautta johtaa siihen, että
reformin tavoitteet jäävät toteuttamatta. Osaamisperustaisuuden ja joustavuuden
toteutuminen edellyttää sitä, että opiskelija voi edetä oman aikataulunsa mukaisesti. Tähän yhtälöön eivät kiinteät lähiopetusmäärit sovi.

Työnantajuus koulutussektorilla

Koulutuksen järjestäjän on voitava vastata joustavasti ja laadukkaasti opiskelijoiden ja työelämän tarpeisiin. Osaamisen arvioinnissa on koulutuksen järjestäjälle kuuluva tehtävä. Lainsäädännöllä ei tule puuttua koulutuksen järjestäjän oikeuksiin ja velvollisuuksiin työnantajana. Myös koulutusalan työnantajilla on työnjohto-oikeus kuten muilla työnantajilla.

Lain 54 § perusteluiden mukaan osaamisen arvioinnista vastaa koulutuksen järjestäjän nimeämät edustajat, joista toinen olisi pedagogisesti pätevä ja kelpoinen opettaja tai erityisestä syystä muu koulutuksen järjestäjän edustaja ja toinen työelämän edustaja. Sivistystyönantajat esittää 54 § perustelut muutettavaksi siten, että ne mahdollistavat henkilöstön käyttämisen nykyisen opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen mukaisesti. Nyt esitetty 54 § perusteluteksti rajoittaa entisestään koulutuksen järjestäjän mahdollisuutta hyödyntää täysimääräisesti kelpoisuusasetuksen ehdot täyttävää henkilöstöä. Lisäksi Sivistystyönantajat ehdottaa 54 § 1 mom. muuttamista muotoon ”Toinen arvioijista on opettaja tai tarvittaessa muu koulutuksen järjestäjän edustaja ja toinen työelämän edustaja”.

Koulutuksen järjestäjän oikeushenkilömuoto

Sivistystyönantajat näkee yksityisoikeudelliset toimintamuodot (osakeyhtiö, säätiö, yhdistys) tulevaisuuden tapana järjestää koulutus ja esittää, että niihin siirrytään ammatillisien koulutuksen reformissa muuttamalla 22 §.


Rahoitusuudistus

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen keskeinen perusperiaate on, että rahoitus maksetaan valtiolla suoraan koulutuksen järjestäjälle. Vain rahoituksen suorudella voidaan taata sen kohdentumisen tarkoitukseen. Lainsäädäntöön tulee kirjata selkeästi, että valtio maksaa rahoituksen suoraan koulutuksen järjestäjälle.

Esityksessä ehdotetaan laskennallisen rahoituksen kolmiosaista mallia, jossa perusrahoitus muodostaa 50%, suoritrahoitus 35% ja vaikuttavuursahoitus 15%. Rakenn e oikeansuuntainen, mutta se ei huomioi riittävästi sitä, että toisen asteen koulutuksen tehtävänä on huolehtia erilaisista opiskelijoista, myös heistä, joilla on suurempi tuen tarve. Kouluksen järjestäjän kustannusrakenteesta kaksi kolmasosa koostuu henkilöstöstä, mikä puoltaa perusrahoituksen osuuden nostamista.
Sivistystyönantajat esittävät, että perusrahoituksen osuus on 60-70 %. Silloinkin tuloksellisuuden osuus olisi 30-40 % kun se nykymallissa on 3%.

Vaikuttavuursahoituksen osalta tulee kiinnittää erityistä huomiota sen perusteisiin. Käytettyjen mittareiden tulee olla sellaisia, että koulutuksen järjestäjä voi omiilla toimillaan vaikuttaa saavutetamaansa tulokseen.

Arvonlisäverotuksen (opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettu laki, 32 §) korvaamisen muutos yksityisille järjestäjille on perusteltua ja kannatettavaa. Asiasta säädettyessä tulee varmistaa, että kirjautus kattaa myös investointien arvonlisäveron. Lisäksi Sivistystyönantajat huomauttaa, että kompensaation tulee kattaa myös toimitilavuokrion sisältyvää arvonlisäveron.

Tilanteessa, jossa koulutuksen järjestäjän rahoitus vähenee ja rahoitumallista muuttuvu kokonaisuudessaan, tulee järjestäjän pystyä ennakoimaan ja varautumaan muutoksiin ajoissa ja suunnitelmallisesti. Ilman rahoitumallimuutoksen koelaskelma on lähes mahdotonta arvioida uudistuksen vaikuttaavuutta.

Työpaikalla tapahtuva opiskelu

Hallituksen esityksen mukaan koulutuksen järjestäjä ei maksaa koulutuskorvausta koulutussopimuksen yhteydessä (73 §). Koska koulutussopimuksessa vastuu opiskelijan osaamisesta on koulutuksen järjestäjällä, Sivistystyönantajat näke, että esitettä malli on ainoa oikea vaihtoehto.
Jatko-opintokelpoisuus

Sivistystyönantajat pitää ammatillisen koulutuksen antamaa jatko-opintokelpoisuutta erittäin tärkeänä asiana.

Koulutusvienti

Sivistystyönantajat esittää, että koulutusvientiä edistetään ja sen esteitä poistetaan ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä myös mahdollistamalla tutkintokoulutuksen myynti EU- ja ETA-alueiden ulkopuolelta tuleville henkilöille. Hallitukseen esitysluonnoksen kirjauket tilauskoulutuksen mahdollisuudesta (33 §) sekä tutkintokoulutuksen järjestämisestä Euroopan talousalueen ulkopuolella (35 §) ovat liian kapea näkökulma koulutusvientiin.

Sivistystyönantajat ry

Minna-Mariika Lindström
johtaja

Riikka Vataja
elinkeinopoliittinen asiantuntija

Faktaa yksityisistä ammatillisen koulutuksen järjestäjistä

- Yksityiset koulutuksen järjestäjät (säätiö, osakeyhtiö, yhdistys) hoitavat julkista tehtävää, joka perustuu OKM:n myöntämään järjestämislupaan.
- Toiminta perustuu julkiseen rahoitukseen. Oppilaitokset eivät voi toimia taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.
- Kouluus on maksutonta samalla tavalla kuin kuntien tai valtion tarjoama kouluus.