



12.12.2016

Sj/1

§ 1128

Lausunnon antaminen opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esityksestä laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liit- tyviksi laeiksi

HEL 2016-012290 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Käsittely

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Henrik Nyholmin ehdotuksesta.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Ritva Viljanen

Lisätiedot

Hilkka Tapiolinn, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36185
hilkka.tapiolinn(a)hel.fi
Tero Niininen, erityissuunnittelija, puhelin: 310 25915
tero.niininen(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle seuraavan lausunnon:

Tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupa

Lakiesityksen mukaan jatkossa ammatillisen osaamisen hankkimista, osoittamista ja todentamista säänneltäisiin yhdellä ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvalla. Nykyisistä erillisistä ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen luvista luovuttaisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntäisi edelleen koulutuksen järjestämisluvan, jossa määrättäisiin tutkinnot, joita koulutuksen järjestäjällä on oikeus myöntää ja joihin se voi järjestää tutkintokoulutusta.

Yksi järjestämislupa kaikelle ammatilliselle koulutukselle on kannatettavaa. Yksi järjestämislupa antaa koulutuksen järjestäjälle mahdollisuuden päättää koulutuksen kohdentumisesta väestön ja työelämän koulutustarpeitten mukaan. Kaupunginhallitus tuo esille, että Helsingin kau-



kaupungin nykyinen järjestämislupa on liian suppea työelämän osaamistarpeisiin vastaamiseksi. Nopeasti muuttuvan työelämän osaamistarpeisiin vastaaminen edellyttää useiden eri alojen ja tutkintojen yhdistelmiä. Jotta Helsingin kaupunki pystyy kouluttamaan moniosaajia työelämän tarpeisiin, on järjestämisluvan laajentaminen uusiin tutkintoihin ja tutkinnon osiin välttämätöntä. Lisäksi monipuolisempi koulutustarjonta mahdollistaa väärän alavalinnan tehneiden opiskelijoiden ohjaamisen toiseen tutkintoon ilman opintojen keskeyttämistä. Helsingin kaupungilla suurena monialaisena koulutuksen järjestäjänä tulee olla mahdollisuus hyödyntää koko tutkintojärjestelmää tarjotessaan opiskelijoille yksilöllisiä koulutuspolkuja samalla tavoin kuin tämä mahdollisuus on muilla suurilla ammatillisen koulutuksen järjestäjillä.

Kaupunginhallitus huomauttaa, että lakiesityksessä ei oteta kantaa kaksoistutkinnon suorittamiseen. Kaksoistutkinto on kuitenkin merkittävä asia asiakaslähtöisessä opiskelumahdollisuuksien tarjonnassa ja tämä mahdollisuus tulisi edelleen säilyttää. Lakiesityksessä ei ole mainintaa urheilijoiden ammatillisen koulutuksen erityistehtävästä. Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että urheilijoille suunnattua erityistehtävää jatketaan. Erityistehtävän myötä urheilijoilla on mahdollisuus suorittaa ammatti ja urheilu-uran päättyessä heillä olisi mahdollisuudet työllistyä. Ilman erityistehtävää on opiskelun ja urheilun yhdistäminen mahdotonta.

Lakiesityksen mukaan järjestämislupa myönnetään tiettyihin tutkintoihin eikä muita koulutuksia saisi järjestää eikä ostaa toisilta koulutuksen järjestäjiltä. Jatkossa koulutuksen järjestäjät voisivat järjestää oppisopimuskoulutustakin vain koulutustehtävänsä mukaisissa tutkinnoissa. Tämä vaikuttaisi noin 70 järjestäjän toimintaan ja koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksiin vastata työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeista lähtevään kysyntään merkittävästi, koska nykyisin oppisopimuskoulutusta on ollut mahdollista järjestää kaikilla koulutusaloilla. Koulutuksen saataavuuteen ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia, koska muutos kaventaisi merkittävästi oppisopimuskoulutuksen mahdollisuuksia vastata joustavasti työelämän osaamistarpeisiin.

Oppisopimuskoulutuksen tietopuolisen koulutuksen rajaaminen koulutuksenjärjestäjäkohtaisesti vain järjestämisluvan mukaisiin tutkintoihin supistaisi oppisopimuskoulutuksen järjestämistä merkittävästi myös Helsingin kaupungilla, ellei järjestämislupaa laajennettaisi uusiin tutkintoihin. Kun Helsingin kaupungilla ei ole ollut kaupan ja hallinnon alan koulutusta järjestämisluvassaan, se on hankkinut oppisopimuskoulutuksen tietopuolista koulutusta kaupan ja hallinnon alan tutkinnoissa muilta koulutuksen järjestäjiltä. Esimerkiksi vuonna 2015 kaupan ja hallinnon tutkintoja kaikista oppisopimuksista oli 31 %. Jos Helsingin kaupunki ei voisi jatkossa järjestää kaupan ja hallinnon alan oppisopimuskoulutusta, se ei pystyisi vastaamaan joustavasti ja nopeasti työelämän muuttu-



viin osaamistarpeisiin ajatellen esimerkiksi monialaisia työnantajia. Monialaisten työnantajien mahdollisuudet hankkia oppisopimuskoulutusta hankaloituisivat, sillä heidän olisi jatkossa hankittava oppisopimuskoulutusta useammalta koulutuksen järjestäjältä.

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että uusimuotoista järjestämislupaa myönnettäessä arvioidaan myös koulutuksen järjestäjän edellytykset ja osaaminen oppisopimuskoulutuksen järjestämiseksi, eikä lupaa myönnettäisi automaattisesti kaikille nykyisen ammatillisen perus- tai lisäkoulutuksen järjestämisluvan omaaville.

Lakiesityksen mukaan järjestämislupa mahdollistaa koulutuksen järjestämisen myös oman toiminta-alueen ulkopuolella. Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla on jo tällä hetkellä useita kymmeniä ammatillisen koulutuksen järjestäjiä. Jos koulutuksen järjestäjiä tulee toiminta-alueen elinkeinoelämän ulkopuolelta vielä lisää, on huolena se, ettei kaikkein toimijoiden koulutus kohdennu työelämän ja opiskelijoiden tarpeen mukaisesti. Toiminta-alueen ulkopuolisten voi olla vaikeaa tuntea pääkaupunkiseudun työelämän ja työpaikkojen tarpeita, jolloin myös koulutuksen sisältö ja laatu eivät kohdennu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Helsingin kaupunki on sitoutunut hoitamaan koulutustakuuta tarjoamalla opiskelupaikan kaikille ilman toisen asteen koulutusta oleville nuorille. Jos koulutuksen järjestäjiä on alueella useilta eri toiminta-alueilta, on huolena se, ettei nuoriso- ja koulutustakuun toteutumista pystytä hoitamaan ja koordinoimaan laadukkaasti ja riittävästi.

Koulutukseen hakeutuminen ja henkilökohtaistaminen

Ammatilliseen koulutukseen hakeutumisessa olisi lakiesityksen mukaan kaksi pääväylää. Näitä olisivat jatkuva haku ja valtakunnallinen yhteishaku. Yhteishaku järjestettäisiin keväällä ja olisi tarkoitettu perusopetuksen päättäneille sekä muille vailla ammatillista tutkintoa oleville. Jatkuvassa haussa koulutuksen järjestäjät päättäisivät hakuajoista ja muista hakemiseen liittyvistä menettelyistä. Kaikessa ammatillisessa koulutuksessa otettaisiin lakiesityksen mukaan käyttöön yhtenäinen henkilökohtaistamisprosessi, johon kirjataan yksilön saavutettu osaaminen, puuttuva osaamisen hankkiminen, osaamisen osoittaminen, arviointi sekä tarvittavat tukitoimet.

Koulutukseen hakeutumisessa pääpainon siirtyminen jatkuvaan hakuun on hyvä uudistus ja tukee asiakaslähtöisyyttä. Yhteishaun säilyttäminen perusopetuksen päättäneiden hakuväylänä on kannatettavaa. Yhteishakuun liittyen lakiesitykseen on kirjattu oppimisvalmiuksia mittaava koe niille hakijoille, jotka eivät ole suorittaneet perusopetuksen oppimäärää tai todistus ei ole muutoin vertailukelpoinen. Tämä oppimisvalmiuksia mittaava koe asettaisi yhteishaussa hakevat hakijat kui-



tenkin eriarvoiseen asemaan jatkuvan haun hakijoiden kanssa. Helsingissä huolena on suuri maahanmuuttajahakijoiden määrä, joita kyseinen koe ei riittävästi huomioi. Yhteishaun hakuryhmänä voisi olla pelkästään perusopetuksen päättäneet ja jatkuvan haun kohderyhmä olisivat muut hakijat. Näin jatkuvan haun hakumenettelyistä päättäisi koulutuksen järjestäjä itse ja se palvelisi moninaista hakijaryhmää parhaiten.

Yhtenäinen henkilökohtaistamisprosessi kaikkeen ammatilliseen koulutukseen on kannatettavaa. Henkilökohtaistamista yksinkertaistetaan siirtymällä yhteen henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmaan. Tämä on tasavertaisuuden ja osaamisperusteisuuden kannalta hyvä asia. Yhdenmukaisella henkilökohtaistamisprosessilla mahdollistetaan opintojen asiakaslähtöinen suunnittelu ja toteutus.

Kaupunginhallitus toteaa, että henkilökohtaistamisprosessi on kirjattu lakiesitykseen liian yksityiskohtaisesti. Laissa voitaisiin säätää kyseisen prosessin pääpiirteet. Sisällöt pitäisi olla koulutuksen järjestäjän päätettävissä.

Henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan kirjataan lakiesityksen mukaan tarvittavat tukitoimet opiskelijan osaamisen saavuttamiseksi. Lakiesityksen mukaan erityinen tuki ulotetaan koskemaan kaikkia opiskelijoita, mikä on kannatettavaa opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Erityisen tuen ulottaminen kaikkiin opiskelijoihin, myös aikuisiin, edellyttää kuitenkin merkittävien lisäresurssien tarvetta.

Työpaikalla järjestettävä koulutus

Lakiesityksen mukaan pääpaino ammatillisen osaamisen saavuttamiseen siirtyisi työpaikoille. Kaikki työelämässä järjestettävä koulutus tapahtuisi joko koulutussopimuksella tai oppisopimuksella. Kummankin sopimuksen puitteissa työpaikalla voitaisiin toteuttaa tavoitteellista ja ohjattua oppimista opiskelijan ja työnantajan kannalta kulloinkin soveltuvimmalla tavalla. Lakiesityksessä oppisopimus perustuisi määräaikaiseen työ- tai virkasuhteeseen, kun taas koulutussopimus ei olisi työsuhteinen. Osaamisen arviointi tapahtuisi lakiesityksen mukaan työelämässä. Osaamisen arvioinnista vastaisi kaksi koulutuksen järjestäjän nimeämää arvioijaa, joista toinen edustaisi koulutuksen järjestäjää ja toinen työelämää.

On hyvä, jos opiskelija pystyy joustavammin opiskelemaan välillä koulutussopimuksella ja välillä oppisopimuksella. Vaarana on, että yrityksen kannalta ns. palkaton koulutussopimus nähdään houkuttelevampana vaihtoehtona, jolloin oppisopimusten solmiminen vaikeutuu. Vaikka esityksessä todetaankin, että oppisopimus solmitaan silloin, kun opiskelija hankkii suurimman osan osaamisestaan työelämässä, jää



12.12.2016

Sj/1

koulutussopimuksen ja oppisopimuksen suhteen määrittely lakiesityksessä epäselväksi. Kaupunginhallitus toteaa, että koulutussopimukseen pitäisi määritellä ajallinen rajaus, jotta oppisopimus säilyy kannattavana vaihtoehtona yritysten kannalta.

Työelämästä on saatu palautetta, että työpaikoilla ei ole resursseja eikä valmiutta vastaanottaa nykyistä suurempaa määrää opiskelijoita. Mikäli opiskelijoiden määrä työelämässä lisääntyy merkittävästi, on huolena myös työpaikkojen vähäisyys ja tehtävien yksipuolisuus.

Työpaikoille ollaan siirtämässä yhä suurempi osa koulutuksen järjestäjille kuuluvista tehtävistä. Lakiesitykseen on kirjattu, että osaamisen osoittaminen jokaisessa ammatillisessa tutkinnon osassa tulee tehdä pääsääntöisesti työpaikalla. Tätä voi olla vaikeaa toteuttaa tilanteessa, jossa näyttöön soveltuvia työpaikkoja on vaikea saada. Näyttöjen toteutuksessa työelämän roolia korostaa myös se, että toinen näytön arvioijista on aina työelämän edustaja. Työelämään saattaa ohjautua myös opiskelijoita antamaan näytön osaamisestaan ilman koulutukseen osallistumista, jolloin työpaikka ei hyödy opiskelijan työpanoksesta. Tämä voi johtaa siihen, että työpaikat alkavat vaatia näytöistä erillistä korvausta.

Lakiesityksessä todetaan, että erityisestä syystä näyttö voidaan järjestää myös muualla kuin yrityksessä tai julkishallinnon työpaikassa. Epäselväksi jää, mikä tämä muu erityinen syy on. Lakiesityksessä jää myös epäselväksi, hyväksytäänkö oppilaitoksen työpaikka eli asiakastyöt tai osuuskuntatoiminta työpaikoiksi.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus

Ammatillisen koulutuksen rahoitusta säädellään laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Lakiesityksessä rahoitus muodostuu ehdotetun säännöksen mukaan niin, että perusrahoituksen osuus olisi 50 %, suoritusrahoituksen osuus 35 %, vaikuttavuusrahoituksen osuus 15 % ja strategiarahoituksen osuus voisi vaihdella vuosittain ollen enintään 4 % tarkoitettusta kokonaismäärärahasta.

Ammatillisen koulutuksen valtion rahoituksesta päätettäisiin vuosittain valtion budjetin yhteydessä, kun nykyisin rahoitus perustuu toteutuneisiin kustannuksiin. Todellisten kustannusten mukainen rahoitus mahdollistaa kustannusten ja rahoituksen välisen läpinäkyvyyden. Koska koulutuksen järjestäjien on suunniteltava toimintaansa pitkällä aikajännteellä ja kyettävä varautumaan tuleviin koulutustarpeisiin, rahoituksen tulee olla ennakoitavissa ja riittävän vakaalla tasolla. Valtionrahoituksen tulee perustua jatkossakin koulutuksen järjestämisestä aiheutuviin todellisiin kustannuksiin, eikä esitetyllä tavalla valtion talousarvioon. Rahoituksen enimmäismäärän päättäminen vuosittain valtion talousarvion



yhteydessä heikentää koulutuksen järjestäjän näkökulmasta rahoituksen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä.

Rahoituksen ennakoitavuutta heikentää lakiesityksessä opetus- ja kulttuuriministeriölle esitetty suuri harkintavalta opiskelijavuosien jakamisessa sekä eri alojen koulutusten ja tutkintojen sijoittamisessa kustannuskoreihin. Lisäksi ongelmaksi ennakoitavuudessa tulee, kun rahoitus on suhteellista eli tuloksia verrataan muihin koulutuksen järjestäjiin. Näin ollen se ei riippuisi pelkästään koulutuksen järjestäjän omista toimista, vaan myös siitä mitä muut tekevät.

Helsingin kaupungin kannalta perusrahoituksen osuus 50 % on liian pieni. Sen pitäisi olla ainakin 60 % kokonaisrahoituksesta. Kuten esityksessä on todettu, perusrahoituksen tarkoituksena on luoda ennakoitavaa (rahoitus)perustaa koulutuksen järjestämiselle. Nuorisotakuun toteuttamiseksi Helsinki on lisännyt viime vuosina ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkoja. Opiskelijamäärän kasvaessa opiskelijoiksi tulee entistä enemmän moniongelmaisia nuoria, joiden on vaikea kiinnittyä opintoihin tai mihinkään muihinkaan yhteiskunnan palveluihin. Perusrahoitus osaltaan kannustaa koko ikäluokan kouluttamiseen turvaamalla rahoitusta myös silloin, kun opiskelija ei eri syistä saisi suoritettua tutkinnon osia tai suorittaisi niitä keskimääräistä hitaammin. Toisen osan koulutuksen rahoitusjärjestelmässä tulee varmistaa jatkossakin riittävä perusrahoitus koko ikäluokan kouluttamiseksi ja erilaisten opiskelijoiden tarpeiden huomioimiseksi. Tällä taataan koulutuksellinen tasa-arvo ja koulutustakuun toteutuminen.

Pääkaupunkiseudun ja erityisesti Helsingin näkökulmasta esityksen puutteena on, ettei perusrahoituksessa huomioida korottavana tekijänä vieraskielisiä opiskelijoita. Helsingin kaupungin järjestämän ammatillisen koulutuksen opiskelijoista 23,7 % puhuu äidinkielenään muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia. Ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen opiskelijavuosia laskettaessa vieraskielisiä opiskelijoita tulisikin painottaa vieraskielisyyskertoimella, kuten nyt on esitetty painotettavaksi ammatillisen koulutuksen erityisopiskelijoita erityisopetuksen kertoimella.

Vastaavasti koulutustakuun näkökulmasta 15 %:n vaikuttavuusrahoituksen osuus on liian korkea. Helsingin kaupunki on sitoutunut tarjoamaan opiskelupaikan kaikille nuorille, joiden joukossa on paljon erityistä tukea tarvitsevia ja maahanmuuttajataustaisia. Heidän voi olla muita haastavampaa työllistyä valmistumisen jälkeen. Sama haaste koskee suorituksiin perustuvaa rahoitusta.

Vaikuttavuusrahoitus määräytyisi tutkinnon tai tutkinnon osia suorittaneiden työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen sekä opiskelijapalautteen ja työelämäpalautteen perusteella. Vaikuttavuusrahoitus mää-



räytyisi tutkinnon tai tutkinnon osia suorittaneiden työllistymiseen ja jatko-opintoihin siirtymisen sekä opiskelijapalautteen (voimaan 2018, vaikuttaisi vuoden 2020 rahoitukseen) ja työelämäpalautteen (voimaan 2020, vaikuttaisi vuoden 2022 rahoitukseen) perusteella.

Esityksessä ei ole avattu vaikuttavuusrahoituksen laskentatapaa tai laskentakriteereitä, jotka on tarkoitus säätää opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Tästä johtuen vaikuttavuusrahoitukseen ei pysty ottamaan tässä vaiheessa kantaa. Opiskelija- ja työelämäpalautteen keräämisjärjestelmästä voi olla ongelmallista saada riittävän luotettavaa ja läpinäkyvää, jotta se voisi toimia rahoituksen perusteena.

Esityksen mukaan rahoitusjärjestelmä olisi suhteellinen, jolloin suoritteille ei enää asetettaisi etukäteen kiinteää yksikköhintaa, vaan koulutuksen järjestäjän saama valtionrahoitus vastaisi koulutuksen järjestäjän toteuttamien suoritteiden suhteellista osuutta kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista. Suoritusrahoitus tulisi esityksen mukaan perustumaan varsin vanhaan tietoon tutkintojen osien ja tutkintojen määrästä (varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltävänä kahtena vuonna suoritettujen tutkintojen osien ja tutkintojen määriin). Helsingin kaupungilla on paine lisätä koulutustarjontaa. Tarjonnan lisääminen tarkoittaisi, että rahoitus pohjautuisi todellista suoritusmäärää pienempään määrään.

Myöskään strategiarahoituksen jakamisperiaatteita ei ole esitetty. Strategiarahoituksen prosentuaalinen osuus päätettäisiin esityksen mukaan valtion talousarviossa ja osuus voisi vaihdella vuosittain. Strategiarahoituksena myönnettäisiin lain 44§:n 1 momentissa tarkoitettut valtionavustukset. Tämä saattaa lisätä valtion harkinnanvaraista säätelyä ammatillisen koulutuksen rahoituksessa.

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen lainsäädäntö tulee voimaan 1.1.2018. Ammatillisen koulutuksen rahoitusta alennetaan ammatillisen koulutuksen uudistuksessa 190 milj. eurolla määräämällä oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteena oleva opiskelijamäärä 12,5 prosenttia järjestämislupien mukaista enimmäismäärää alhaisemmalle tasolle. Hallitusohjelmassa on kuitenkin linjaus, että pidättäydytään uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että samalla päätetään vastaavan suuruisista velvoitteiden karsimisista tai uusien velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta. Helsingin kaupunki katsoo, että suurten kasvukeskusten oppilaitosten mahdollisuudet vastata kasvavaan palvelutarpeeseen tulee lainmuutoksessa turvata.

Yhteenveto

Kaupunginhallitus pitää toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistamista tarpeellisena ja lakiesitystä ammatillisesta koulutuksesta hyvä-



nä uudistuksena, jonka lähtökohtana on osaamisperusteisuus, asiakaslähtöisyys ja elinikäinen oppiminen. Ehdotetut lakimuutokset keventävät ja yksinkertaistavat hallintoa. Aikuisten ja nuorten koulutuksen raja-aitojen häviäminen siirtää painopisteen ikään sidotusta koulutuksesta yksilöllisistä tarpeista lähtevään koulutukseen. Ehdotetut uudistukset tuovat joustavuutta ja työelämälähtöisyyttä ammatillisen osaamisen saavuttamiseen. Muutos on opiskelijalähtöinen ja palvelee paremmin erilaisia opiskelijoita.

Kaupunginhallitus katsoo kuitenkin, että esityksessä tulisi selkeämmin kuvata lainsäädäntöhankkeen tosiasialliset tavoitteet ja se, miten ne esityksen mukaisilla muutoksilla saavutetaan. Esityksessä ei esimerkiksi selkeästi kuvata esitettyjen muutosten vaikutusta Suomen nykyiseen koulutusjärjestelmään, vaikka kyseessä on mittava koulutusjärjestelmää koskeva säädösvalmistelu. Uudistus ei saa pitkälläkään aikavälillä heikentää perusopetuksen päättävän ikäluokan kouluttautumismahdollisuuksia. Lisäksi lakiesityksen perusteluista syntyy vaikutelma, että tällä esityksellä esivalmistellaan ammatillisen koulutuksen siirtämistä valtion ohjauksessa oleviin ammatillisen koulutuksen osakeyhtiöihin. Ammatillisen koulutuksen järjestäminen tulisi kuitenkin säilyttää kuntien vastuulla ehdotetun yhtiöittämisen sijaan. Ammatillisen koulutuksen ohjaus-, säätely- ja rahoitusjärjestelmän tulee tukea kuntien omistajaohjausta.

Nykyinen järjestämislupa on liian suppea työelämän tarpeisiin. Jotta Helsingin kaupunki pystyy kouluttamaan moniosajia työelämän tarpeisiin, on järjestämisluvan laajentaminen uusiin tutkintoihin ja tutkinnon osiin välttämätöntä. Lakiesityksessä eri oteta kantaa kaksoistutkinnon suorittamiseen. Tämä mahdollisuus tulisi edelleen säilyttää.

Yhteishakuun liittyen lakiesitykseen on kirjattu oppimisvalmiuksia mittaava koe niille hakijoille, jotka eivät ole suorittaneet perusopetuksen oppimäärää tai todistus ei ole muutoin vertailukelpoinen. Tämä oppimisvalmiuksia mittaava koe asettaisi yhteishaussa hakevat hakijat kuitenkin eriarvoiseen asemaan jatkuvan haun hakijoiden kanssa. Helsingissä huolena on suuri maahanmuuttajahakijoiden määrä, joita kyseinen koe ei riittävästi huomioi. Yhteishaun hakuryhmänä voisi olla pelkästään perusopetuksen päättäneet ja jatkuvan haun kohderyhmä olisivat muut hakijat. Näin jatkuvan haun hakumenettelyistä päättäisi koulutuksen järjestäjä itse ja se palvelisi moninaista hakijaryhmää parhaiten.

Rahoituksen ennakoitavuutta heikentää lakiesityksessä opetus- ja kulttuuriministeriölle esitetty suuri harkintavalta opiskelijavuosien jakamisessa sekä eri alojen koulutusten ja tutkintojen sijoittamisessa kustannuskoreihin. Lisäksi ongelmaksi ennakoitavuudessa tulee, kun rahoitus on suhteellista eli tuloksia verrataan muihin koulutuksen järjestäjiin.



12.12.2016

Sj/1

Näin ollen se ei riippuisi pelkästään koulutuksen järjestäjän omista toimista, vaan myös siitä mitä muut tekevät. Koulutuksen pitkäjänteinen järjestäminen edellyttää ennakoitavaa rahoitusjärjestelmää, jossa koulutuksen järjestäjä pystyy arvioimaan toimintansa laajuutta useamman vuoden eteenpäin.

Helsingin kaupungin kannalta perusrahoituksen osuus 50 % on liian pieni. Sen pitäisi olla ainakin 60 % kokonaisrahoituksesta. Kuten esityksessä on todettu, perusrahoituksen tarkoituksena on luoda ennakoitavaa (rahoitus)perustaa koulutuksen järjestämiselle. Nuorisotakuun toteuttamiseksi Helsinki on lisännyt viime vuosina ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkoja. Opiskelijamäärän kasvaessa opiskelijoiksi tulee entistä enemmän moniongelmaisia nuoria, joiden on vaikea kiinnittyä opintoihin tai mihinkään muihinkaan yhteiskunnan palveluihin. Perusrahoitus osaltaan kannustaa koko ikäluokan kouluttamiseen turvaamalla rahoitusta myös silloin, kun opiskelija ei eri syistä saisi suoritettua tutkinnon osia tai suorittaisi niitä keskimääräistä hitaammin. Toisen osan koulutuksen rahoitusjärjestelmässä tulee varmistaa jatkossakin riittävä perusrahoitus koko ikäluokan kouluttamiseksi ja erilaisten opiskelijoiden tarpeiden huomioimiseksi.

Pääkaupunkiseudun ja erityisesti Helsingin näkökulmasta esityksen puutteena on, ettei perusrahoituksessa huomioida korottavana tekijänä vieraskielisiä opiskelijoita. Helsingin kaupungin järjestämän ammatillisen koulutuksen opiskelijoista 23,7 % puhuu äidinkielenään muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia. Ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen opiskelijavuosia laskettaessa vieraskielisiä opiskelijoita tulisikin painottaa vieraskielisyyskertoimella, kuten nyt on esitetty painotettavaksi ammatillisen koulutuksen erityisopiskelijoita erityisopetuksen kertoimella. Vastaavasti koulutustakuun näkökulmasta 15 %:n vaikuttavuusrahoituksen osuus on liian korkea. Helsingin kaupunki on sitoutunut tarjoamaan opiskelupaikan kaikille nuorille, joiden joukossa on paljon erityistä tukea tarvitsevia ja maahanmuuttajataustaisia. Heidän voi olla muita haastavampaa työllistyä valmistumisen jälkeen. Sama haaste koskee suorituksiin perustuvaa rahoitusta.

Esittelijän perustelut

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää lausuntoa 19.12.2016 mennessä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ammatillista peruskoulutusta ja ammatillista aikuiskoulutusta koskeva lainsäädäntö uudistettaisiin kokonaisuudessaan vastamaan tulevaisuuden osaamistarpeita yhdistämällä nykyiset ammatillisen perusopetuksen, ammatillisen lisäkoulutuksen, oppisopimuskoulu-



tuksen ja erityisoppilaitosten rahoitukset. Uudistuksella toteutettaisiin toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi. Lisäksi muutettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja, joita on tarpeen muuttaa ammatillisen koulutuksen reformissa.

Uudistusten tavoitteena on ammatillisen koulutuksen järjestelmä, joka vastaa aiempaa oikea-aikaisemmin, osuvammin ja tehokkaammin työelämän, yksilöiden ja yhteiskunnan yhä nopeammin muuttuviin ammatillisiin osaamistarpeisiin. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformissa vahvistetaan ammatillisen koulutuksen yhteiskunnallista merkitystä sekä uudistetaan koulutuksen rahoitusta ja rakenteita jatko-opintokelpoisuus säilyttäen. Lisäksi huolehditaan alueellisesti kattavasta koulutuksesta sekä tiivistetään koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta.

Ammatillista koulutusta koskevat säännökset koottaisiin yhteen lakiin, jossa lähtökohtana olisivat osaamisperusteisuus ja asiakaslähtöisyys. Ammatillisessa koulutuksessa otettaisiin käyttöön yhtenäinen henkilökohtaistamisprosessi, jossa hakeutujalle suunniteltaisiin soveltuva tutkinto tai koulutus, tunnistettaisiin ja tunnustettaisiin aiemmin hankittu osaaminen, sekä suunniteltaisiin puuttuvan osaamisen hankkiminen, osaamisen osoittaminen ja arviointi. Koulutuksen järjestäjä päättäisi koulutuksen toteuttamistavoista. Koulutuksen järjestäjällä olisi laajat mahdollisuudet toteuttaa yksilöllisiä opintopolkuja ja hyödyntää niissä erilaisia oppimisympäristöjä ja pedagogisia ratkaisuja. Oppisopimus-koulutus säilyisi keskeisiltä osin nykyisellään. Ammatillisen koulutuksen sääteley- ja ohjausjärjestelmää uudistettaisiin siten, että kaikkea ammatillista koulutusta säädeltäisiin jatkossa yhdellä järjestämisluvalla. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä ehdotetaan uudistettavaksi yhtenäiseksi kokonaisuudeksi yhdistämällä nykyiset ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen lisäkoulutuksen, oppisopimuskoulutuksen ja ammatillisen erikoisoppilaitosten rahoitukset. Valtionrahoitus muutettaisiin talousarvioperusteiseksi. Painopiste siirtyisi suorituksia ja koulutuksen vaikuttavuutta painottavaksi opiskeluun käytetyn ajan laskemisen sijasta.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Ritva Viljanen

Lisätiedot

Hilkka Tapiolinna, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36185
hilkka.tapiolinna(a)hel.fi
Tero Niininen, erityissuunnittelija, puhelin: 310 25915
tero.niininen(a)hel.fi

Liitteet

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



12.12.2016

Sj/1

- 1 Lausuntopyyntö 8.11.2016
- 2 Lakiluonnos

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Päätöshistoria

Opetusvirasto 25.11.2016

HEL 2016-012290 T 03 00 00

Opetusvirasto antaa seuraavan lausunnon:

Tiivistelmä

Esityksessä ammatillista peruskoulutusta ja ammatillista aikuiskoulutusta koskeva lainsäädäntö uudistettaisiin kokonaisuudessaan vastamaan tulevaisuuden osaamistarpeita. Uudistuksella toteutettaisiin toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi. Lisäksi muutettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja, joita on tarpeen muuttaa ammatillisen koulutuksen reformissa.

Uudistusten tavoitteena on ammatillisen koulutuksen järjestelmä, joka vastaa aiempaa oikea-aikaisemmin, osuvammin ja tehokkaammin työelämän, yksilöiden ja yhteiskunnan yhä nopeammin muuttuviin ammatillisiin osaamistarpeisiin. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformissa vahvistetaan ammatillisen koulutuksen yhteiskunnallista merkitystä sekä uudistetaan koulutuksen rahoitusta ja rakenteita jatko-opintokelpoisuus säilyttäen. Lisäksi huolehditaan alueellisesti kattavasta koulutuksesta sekä tiivistetään koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta.

Opetusvirasto pitää toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistamista tarpeellisenä ja lakiesitystä ammatillisesta koulutuksesta hyvänä uudistuksena, vaikkakin lakiesitys kaippaa vielä joiltakin osin selkiyttämistä. Ehdotetut lakimuutokset keventävät ja yksinkertaistavat hallintoa. Aikuisten ja nuorten koulutuksen raja-aitojen häviäminen siirtää painopisteen ikään sidotusta koulutuksesta yksilöllisistä tarpeista lähtevään koulutukseen. Ehdotetut uudistukset tuovat joustavuutta ja työelä-



mälähtöisyyttä ammatillisen osaamisen saavuttamiseen. Muutos on opiskelijalähtöinen ja palvelee paremmin erilaisia opiskelijoita.

Opetusvirasto katsoo kuitenkin, että esityksessä tulisi selkeämmin kuvata lainsäädäntöhankkeen tosiasialliset tavoitteet ja se, miten ne esityksen mukaisilla muutoksilla saavutetaan. Esityksessä ei esimerkiksi selkeästi kuvata esitettyjen muutosten vaikutusta Suomen nykyiseen koulutusjärjestelmään, vaikka kyseessä on mittava koulutusjärjestelmää koskeva säädösvalmistelu. Uudistus ei saa pitkälläkään aikavälillä heikentää perusopetuksen päättävän ikäluokan kouluttautumismahdollisuuksia. Lisäksi lakiesityksen perusteluista syntyy vaikutelma, että tällä esityksellä esivalmistellaan ammatillisen koulutuksen siirtämistä valtion ohjauksessa oleviin ammatillisen koulutuksen osakeyhtiöihin. Ammatillisen koulutuksen järjestäminen tulisi kuitenkin säilyttää kuntien vastuulla ehdotetun yhtiöittämisen sijaan. Ammatillisen koulutuksen ohjaus-, säätely- ja rahoitusjärjestelmän tulee tukea kuntien omistajaohjausta.

Tutkintojen ja koulutuksen järjestämislupa

Lakiesityksen mukaan jatkossa ammatillisen osaamisen hankkimista, osoittamista ja todentamista säänneltäisiin yhdellä ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvalla. Nykyisistä erillisistä ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen luvista luovuttaisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntäisi edelleen koulutuksen järjestämisluvan, jossa määrättäisiin tutkinnot, joita koulutuksen järjestäjällä on oikeus myöntää ja joihin se voi järjestää tutkintokoulutusta.

Yksi järjestämislupa kaikelle ammatilliselle koulutukselle on kannatettavaa. Yksi järjestämislupa antaa koulutuksen järjestäjälle mahdollisuuden päättää koulutuksen kohdentumisesta väestön ja työelämän koulutustarpeitten mukaan. Opetusvirasto tuo esille, että Helsingin kaupungin nykyinen järjestämislupa on liian suppea työelämän osaamistarpeisiin vastaamiseksi. Nopeasti muuttuvan työelämän osaamistarpeisiin vastaaminen edellyttää useiden eri alojen ja tutkintojen yhdistelmiä. Jotta Helsingin kaupunki pystyy kouluttamaan moniosaajia työelämän tarpeisiin, on järjestämisluvan laajentaminen uusiin tutkintoihin ja tutkinnon osiin välttämätöntä. Lisäksi monipuolisempi koulutustarjonta mahdollistaa väärän alavalinnan tehneiden opiskelijoiden ohjaamisen toiseen tutkintoon ilman opintojen keskeyttämistä. Helsingin kaupungilla suurena monialaisena koulutuksen järjestäjänä tulee olla mahdollisuus hyödyntää koko tutkintojärjestelmää tarjotessaan opiskelijoille yksilöllisiä koulutuspolkuja samalla tavoin kuin tämä mahdollisuus on muilla suurilla ammatillisen koulutuksen järjestäjillä.



Opetusvirasto huomauttaa, että lakiesityksessä ei oteta kantaa kaksoistutkinnon suorittamiseen. Kaksoistutkinto on kuitenkin merkittävä asia asiakaslähtöisessä opiskelumahdollisuuksien tarjonnassa ja tämä mahdollisuus tulisi edelleen säilyttää. Lakiesityksessä ei ole mainintaa urheilijoiden ammatillisen koulutuksen erityistehtävästä. Opetusvirasto pitää tärkeänä, että urheilijoille suunnattua erityistehtävää jatketaan. Erityistehtävän myötä urheilijoilla on mahdollisuus suorittaa ammatti ja urheilu-uran päättyessä heillä olisi mahdollisuudet työllistyä. Ilman erityistehtävää on opiskelun ja urheilun yhdistäminen mahdotonta.

Lakiesityksen mukaan järjestämislupa myönnetään tiettyihin tutkintoihin eikä muita koulutuksia saisi järjestää eikä ostaa toisilta koulutuksen järjestäjiltä. Jatkossa koulutuksen järjestäjät voisivat järjestää oppisopimuskoulutustakin vain koulutustehtävänsä mukaisissa tutkinnoissa. Tämä vaikuttaisi noin 70 järjestäjän toimintaan ja koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksiin vastata työ- ja elinkeinoelämän osaamistarpeista lähtevään kysyntään merkittävästi, koska nykyisin oppisopimuskoulutusta on ollut mahdollista järjestää kaikilla koulutusaloilla. Koulutuksen saataavuuteen ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia, koska muutos kaventaisi merkittävästi oppisopimuskoulutuksen mahdollisuuksia vastata joustavasti työelämän osaamistarpeisiin.

Oppisopimuskoulutuksen tietopuolisen koulutuksen rajaaminen koulutuksenjärjestäjäkohtaisesti vain järjestämisluvan mukaisiin tutkintoihin supistaisi oppisopimuskoulutuksen järjestämistä merkittävästi myös Helsingin kaupungilla, ellei järjestämislupaa laajennettaisi uusiin tutkintoihin. Kun Helsingin kaupungilla ei ole ollut kaupan ja hallinnon alan koulutusta järjestämisluvassaan, se on hankkinut oppisopimuskoulutuksen tietopuolista koulutusta kaupan ja hallinnon alan tutkinnoissa muilta koulutuksen järjestäjiltä. Esimerkiksi vuonna 2015 kaupan ja hallinnon tutkintoja kaikista oppisopimuksista oli 31 %. Jos Helsingin kaupunki ei voisi jatkossa järjestää kaupan ja hallinnon alan oppisopimuskoulutusta, se ei pystyisi vastaamaan joustavasti ja nopeasti työelämän muuttuviin osaamistarpeisiin ajatellen esimerkiksi monialaisia työnantajia. Monialaisten työnantajien mahdollisuudet hankkia oppisopimuskoulutusta hankaloituisivat, sillä heidän olisi jatkossa hankittava oppisopimuskoulutusta useammalta koulutuksen järjestäjältä.

Opetusvirasto pitää tärkeänä, että uusimuotoista järjestämislupaa myönnettäessä arvioidaan myös koulutuksen järjestäjän edellytykset ja osaaminen oppisopimuskoulutuksen järjestämiseksi, eikä lupaa myönnettäisi automaattisesti kaikille nykyisen ammatillisen perus- tai lisäkoulutuksen järjestämisluvan omaaville.

Lakiesityksen mukaan järjestämislupa mahdollistaa koulutuksen järjestämisen myös oman toiminta-alueen ulkopuolella. Helsingissä ja pää-



kaupunkiseudulla on jo tällä hetkellä useita kymmeniä ammatillisen koulutuksen järjestäjiä. Jos koulutuksen järjestäjiä tulee toiminta-alueen elinkeinoelämän ulkopuolelta vielä lisää, on huolena se, ettei kaikkein toimijoiden koulutus kohdennu työelämän ja opiskelijoiden tarpeen mukaisesti. Toiminta-alueen ulkopuolisten voi olla vaikeaa tuntea pääkaupunkiseudun työelämän ja työpaikkojen tarpeita, jolloin myös koulutuksen sisältö ja laatu eivät kohdennu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Helsingin kaupunki on sitoutunut hoitamaan koulutustakuuta tarjoamalla opiskelupaikan kaikille ilman toisen asteen koulutusta oleville nuorille. Jos koulutuksen järjestäjiä on alueella useilta eri toiminta-alueilta, on huolena se, ettei nuoriso- ja koulutustakuun toteutumista pystytä hoitamaan ja koordinoimaan laadukkaasti ja riittävästi.

Koulutukseen hakeutuminen ja henkilökohtaistaminen

Ammatilliseen koulutukseen hakeutumisessa olisi lakiesityksen mukaan kaksi pääväylää. Näitä olisivat jatkuva haku ja valtakunnallinen yhteishaku. Yhteishaku järjestettäisiin keväällä ja olisi tarkoitettu perusopetuksen päättäneille sekä muille vailla ammatillista tutkintoa oleville. Jatkuvassa haussa koulutuksen järjestäjät päättäisivät hakuajoista ja muista hakemiseen liittyvistä menettelyistä. Kaikessa ammatillisessa koulutuksessa otettaisiin lakiesityksen mukaan käyttöön yhtenäinen henkilökohtaistamisprosessi, johon kirjataan yksilön saavutettu osaaminen, puuttuva osaamisen hankkiminen, osaamisen osoittaminen, arviointi sekä tarvittavat tukitoimet.

Koulutukseen hakeutumisessa pääpainon siirtyminen jatkuvaan haakuun on hyvä uudistus ja tukee asiakaslähtöisyyttä. Yhteishaun säilyttäminen perusopetuksen päättäneiden hakuväylänä on kannatettavaa. Yhteishakuun liittyen lakiesitykseen on kirjattu oppimisvalmiuksia mittaava koe niille hakijoille, jotka eivät ole suorittaneet perusopetuksen oppimäärää tai todistus ei ole muutoin vertailukelpoinen. Tämä oppimisvalmiuksia mittaava koe asettaisi yhteishaussa hakevat hakijat kuitenkin eriarvoiseen asemaan jatkuvan haun hakijoiden kanssa. Helsingissä huolena on suuri maahanmuuttajahakijoiden määrä, joita kyseinen koe ei riittävästi huomioi. Yhteishaun hakuryhmänä voisi olla pelkästään perusopetuksen päättäneet ja jatkuvan haun kohderyhmä olisivat muut hakijat. Näin jatkuvan haun hakumenettelyistä päättäisi koulutuksen järjestäjä itse ja se palvelisi moninaista hakijaryhmää parhaiten.

Yhtenäinen henkilökohtaistamisprosessi kaikkeen ammatilliseen koulutukseen on kannatettavaa. Henkilökohtaistamista yksinkertaistetaan siirtymällä yhteen henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmaan. Tämä on tasavertaisuuden ja osaamisperusteisuuden kannalta



hyvä asia. Yhdenmukaisella henkilökohtaistamisprosessilla mahdollistetaan opintojen asiakaslähtöinen suunnittelu ja toteutus.

Opetusvirasto toteaa, että henkilökohtaistamisprosessi on kirjattu lakiesitykseen liian yksityiskohtaisesti. Laissa voitaisiin säätää kyseisen prosessin pääpiirteet. Sisällöt pitäisi olla koulutuksen järjestäjän päätettävissä.

Henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan kirjataan lakiesityksen mukaan tarvittavat tukitoimet opiskelijan osaamisen saavuttamiseksi. Lakiesityksen mukaan erityinen tuki ulotetaan koskemaan kaikkia opiskelijoita, mikä on kannatettavaa opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Erityisen tuen ulottaminen kaikkiin opiskelijoihin, myös aikuisiin, edellyttää kuitenkin merkittävien lisäresurssien tarvetta.

Työpaikalla järjestettävä koulutus

Lakiesityksen mukaan pääpaino ammatillisen osaamisen saavuttamiseen siirtyisi työpaikoille. Kaikki työelämässä järjestettävä koulutus tapahtuisi joko koulutussopimuksella tai oppisopimuksella. Kummankin sopimuksen puitteissa työpaikalla voitaisiin toteuttaa tavoitteellista ja ohjattua oppimista opiskelijan ja työnantajan kannalta kulloinkin soveltuvimmalla tavalla. Lakiesityksessä oppisopimus perustuisi määräaikaiseen työ- tai virkasuhteeseen, kun taas koulutussopimus ei olisi työsuhteeseen. Osaamisen arviointi tapahtuisi lakiesityksen mukaan työelämässä. Osaamisen arvioinnista vastaisi kaksi koulutuksen järjestäjän nimeämää arvioijaa, joista toinen edustaisi koulutuksen järjestäjää ja toinen työelämää.

On hyvä, jos opiskelija pystyy joustavammin opiskelemaan välillä koulutussopimuksella ja välillä oppisopimuksella. Vaarana on, että yrityksen kannalta ns. palkaton koulutussopimus nähdään houkuttelevampana vaihtoehtona, jolloin oppisopimusten solmiminen vaikeutuu. Vaikka esityksessä todetaankin, että oppisopimus solmitaan silloin, kun opiskelija hankkii suurimman osan osaamisestaan työelämässä, jää koulutussopimuksen ja oppisopimuksen suhteen määrittely lakiesityksessä epäselväksi. Opetusvirasto toteaa, että koulutussopimukseen pitäisi määritellä ajallinen rajaus, jotta oppisopimus säilyy kannattavana vaihtoehtona yritysten kannalta.

Työelämästä on saatu palautetta, että työpaikoilla ei ole resursseja eikä valmiutta vastaanottaa nykyistä suurempaa määrää opiskelijoita. Mikäli opiskelijoiden määrä työelämässä lisääntyy merkittävästi, on huolena myös työpaikkojen vähäisyys ja tehtävien yksipuolisuus.



Työpaikoille ollaan siirtämässä yhä suurempi osa koulutuksen järjestäjille kuuluvista tehtävistä. Lakiesitykseen on kirjattu, että osaamisen osoittaminen jokaisessa ammatillisessa tutkinnon osassa tulee tehdä pääsääntöisesti työpaikalla. Tätä voi olla vaikeaa toteuttaa tilanteessa, jossa näyttöön soveltuvia työpaikkoja on vaikea saada. Näyttöjen toteutuksessa työelämän roolia korostaa myös se, että toinen näytön arvioijista on aina työelämän edustaja. Työelämään saattaa ohjautua myös opiskelijoita antamaan näytön osaamisestaan ilman koulutukseen osallistumista, jolloin työpaikka ei hyödy opiskelijan työpanoksesta. Tämä voi johtaa siihen, että työpaikat alkavat vaatia näytöistä erillistä korvausta.

Lakiesityksessä todetaan, että erityisestä syystä näyttö voidaan järjestää myös muualla kuin yrityksessä tai julkishallinnon työpaikassa. Epäselväksi jää, mikä tämä muu erityinen syy on. Lakiesityksessä jää myös epäselväksi, hyväksytäänkö oppilaitoksen työpaikka eli asiakastyöt tai osuuskuntatoiminta työpaikoiksi.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus

Ammatillisen koulutuksen rahoitusta säädellään laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Lakiesityksessä rahoitus muodostuu ehdotetun säännöksen mukaan niin, että perusrahoituksen osuus olisi 50 %, suoritusrahoituksen osuus 35 %, vaikuttavuusrahoituksen osuus 15 % ja strategiarahoituksen osuus voisi vaihdella vuosittain ollen enintään 4 % tarkoitettua kokonaismäärärahasta.

Ammatillisen koulutuksen valtion rahoituksesta päätettäisiin vuosittain valtion budjetin yhteydessä, kun nykyisin rahoitus perustuu toteutuneisiin kustannuksiin. Valtionrahoituksen tulee perustua jatkossakin koulutuksen järjestämisestä aiheutuviin todellisiin kustannuksiin, eikä esitetyllä tavalla valtion talousarvioon. Rahoituksen enimmäismäärän päättäminen vuosittain valtion talousarvion yhteydessä heikentää koulutuksen järjestäjän näkökulmasta rahoituksen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä.

Rahoituksen ennakoitavuutta heikentää lakiesityksessä opetus- ja kulttuuriministeriölle esitetty suuri harkintavalta opiskelijavuosien jakamisessa sekä eri alojen koulutusten ja tutkintojen sijoittamisessa kustannuskoreihin. Lisäksi ongelmaksi ennakoitavuudessa tulee, kun rahoitus on suhteellista eli tuloksia verrataan muihin koulutuksen järjestäjiin. Näin ollen se ei riippuisi pelkästään koulutuksen järjestäjän omista toimista, vaan myös siitä mitä muut tekevät.

Helsingin kaupungin kannalta perusrahoituksen osuus 50 % on liian pieni. Sen pitäisi olla ainakin 60 % kokonaisrahoituksesta. Kuten esityksessä on todettu, perusrahoituksen tarkoituksena on luoda ennakoita-



vaa (rahoitus)perustaa koulutuksen järjestämiselle. Nuorisotakuun toteuttamiseksi Helsinki on lisännyt viime vuosina ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkoja. Opiskelijamäärän kasvaessa opiskelijoiksi tulee entistä enemmän moniongelmaisia nuoria, joiden on vaikea kiinnittyä opintoihin tai mihinkään muihinkaan yhteiskunnan palveluihin. Perusrahoitus osaltaan kannustaa koko ikäluokan kouluttamiseen turvaamalla rahoitusta myös silloin kun opiskelija ei eri syistä saisi suoritettua tutkinnon osia tai suorittaisi niitä keskimääräistä hitaammin.

Pääkaupunkiseudun ja erityisesti Helsingin näkökulmasta esityksen puutteena on, ettei perusrahoituksessa huomioida korottavana tekijänä vieraskielisiä opiskelijoita. Helsingin kaupungin järjestämän ammatillisen koulutuksen opiskelijoista 23,7 % puhuu äidinkielenään muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia. Ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen opiskelijavuosia laskettaessa vieraskielisiä opiskelijoita tulisikin painottaa vieraskielisyyskertoimella, kuten nyt on esitetty painotettavaksi ammatillisen koulutuksen erityisopiskelijoita erityisopetuksen kertoimella.

Vastaavasti koulutustakuun näkökulmasta 15 %:n vaikuttavuusrahoituksen osuus on liian korkea. Helsingin kaupunki on sitoutunut tarjoamaan opiskelupaikan kaikille nuorille, joiden joukossa on paljon erityistä tukea tarvitsevia ja maahanmuuttajataustaisia. Heidän voi olla muita haastavampaa työllistyä valmistumisen jälkeen. Sama haaste koskee suorituksiin perustuvaa rahoitusta.

Vaikuttavuusrahoitus määräytyisi tutkinnon tai tutkinnon osia suorittaneiden työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen sekä opiskelijapalautteen ja työelämäpalautteen perusteella. Vaikuttavuusrahoitus määräytyisi tutkinnon tai tutkinnon osia suorittaneiden työllistymiseen ja jatko-opintoihin siirtymisen sekä opiskelijapalautteen (voimaan 2018, vaikuttaisi vuoden 2020 rahoitukseen) ja työelämäpalautteen (voimaan 2020, vaikuttaisi vuoden 2022 rahoitukseen) perusteella.

Esityksessä ei ole avattu vaikuttavuusrahoituksen laskentatapaa tai laskentakriteereitä, jotka on tarkoitus säätää opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Tästä johtuen vaikuttavuusrahoitukseen ei pysty ottamaan tässä vaiheessa kantaa. Opiskelija- ja työelämäpalautteen keräämisjärjestelmästä voi olla ongelmallista saada riittävän luotettavaa ja läpinäkyvää, jotta se voisi toimia rahoituksen perusteena.

Suoritusrahoitus tulisi esityksen mukaan perustumaan varsin vanhaan tietoon tutkintojen osien ja tutkintojen määristä (varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltävänä kahtena vuonna suoritettujen tutkintojen osien ja tutkintojen määriin). Helsingin kaupungilla on paine lisätä koulutustarjontaa. Tarjonnan lisääminen tarkoittaisi, että rahoitus pohjautuisi todellista suoritusmäärää pienempään määrään.



12.12.2016

Sj/1

Myöskään strategiarahoituksen jakamisperiaatteita ei ole esitetty. Strategiarahoituksen prosentuaalinen osuus päätettäisiin esityksen mukaan valtion talousarviossa ja osuus voisi vaihdella vuosittain. Strategiarahoituksena myönnettäisiin lain 44§:n 1 momentissa tarkoitetut valtionavustukset. Tämä saattaa lisätä valtion harkinnanvaraista säätelyä ammatillisen koulutuksen rahoituksessa.

Lisätiedot

Sanna Velin, erityissuunnittelija, puhelin: 310 86726

sanna.velin(a)hel.fi

Tiina Vanhala, koulutussuunnittelija, puhelin: 310 86356

tiina.vanhala(a)hel.fi