

9.4.2013

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Opetusneuvos Seija Rasku
Neuvotteleva virkamies Ville Heinonen

Kirjalliset kommentit 7.3.2012 Dnro OKM/122/040/2011

Ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämiseen liittyvä kuulemistilaisuus

Yleistä

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän ohjausryhmä on pyytänyt kirjallisia näkemyksiä ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämiseen liittyvistä linjauksista.

Kuntaliitto toteaa, että linjaukset ovat pääsääntöisesti oikean suuntaisia. Raportissa esitetyt asiat jäävät osin avoimiksi, esimerkiksi toteuttamistapoja ja kustannusvaikutusten arviointia koskien. Kuntaliitto varaa mahdollisuuden kantojensa tarkistamiseen raportissa esitettyjen asioiden tarkentuessa.

Hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu, että kuluvan vuosikymmenen loppuun mennessä 20 - 24-vuotiaista yli 90 prosentilla on perusasteen jälkeinen tutkinto. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori jatkaa opintojaan toisella asteella, lukiossa tai ammatillisessa peruskoulutuksessa. Tavoitteen saavuttamiseksi ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijaksi ottamisen perusteita uudistettiin siten, että perusasteen päättäneet ja ilman toisen asteen tutkintoa ja koulutuspaikkaa olevat valitaan ensin toisen asteen opiskelijavalinnassa.

Opiskelijaksi ottamista koskevat uudistukset tukevat tavoitteen saavuttamista, mutta ne eivät yksin riitä. Kuntaliitto katsoo, että hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen saavuttaminen edellyttää ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämistä tukemaan asetetun tavoitteen saavuttamista.

Kuntaliitto katsoo, että säädökset tulee laatia siten, että nuorille tarkoitettuja ammatillisen peruskoulutuksen perustutkintoja koskevat säädökset kootaan omaksi kokonaisuudekseen ja aikuisille tarkoitetut säädökset näyttötutkintoina suoritettavista ammatillisista tutkinnoista kootaan omaksi kokonaisuudekseen, jolloin myös viittaussäännösten tarve vähenee ja lainsäädäntöä saadaan nykyistä selkeämmäksi.

Ammatillisten perustutkintojen tulee muodostua siten, että 16-vuotiaan perusopetuksen päättävän nuoren tiedolliset ja taidolliset valmiudet ja kypsyys ammatin opiskeluun huomioidaan ammatillisten perustutkintojen kriteereinä ja tutkinnon osien tavoitteita laadittaessa. Perusopetuksen oppimäärän suorittamisen tulee antaa riittävät valmiudet kaikkien eri alojen opiskeluun. Lisäksi ammatillisten perustutkintojen tulee vastata työelämän tarpeita ja antaa opiskelijalle riittävät jatko-opintovalmiudet.

Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen tulee muodostaa riittävän laajaa kokonaisuutta ja niiden tulee joustavasti vastata työelämän tarpeisiin. Erikoisammattitutkintojen tulee antaa osaamista toimia työnjohtotasoisissa tehtävissä.



Tutkintojärjestelmän tulee mahdollistaa työelämän tarpeita vastaavien osaamiskonaisuuksien yksilökohtaisen rakentamisen. Erityisesti nuorten koulutuksessa tulee myös mahdollistaa riittävän joustavat mahdollisuudet alan vaihtamiseen koulutuksen aikana.

Kuntaliitto pitää hyvänä modulaarista tutkintorakennetta ja tutkinnon osan korostumista. Tämä mahdollistaa niin nuorten kuin aikuistenkin koulutuksessa joustavat opintopolut.

Kuntaliitto korostaa myös osaamisen tunnustamisen ja tunnistamisen tärkeyttä niin nuorten kuin aikuistenkin ammatillisessa koulutuksessa.

Yksityiskohtaiset kommentit

I Ammatillisen tutkinnon määritelmä ja tutkintotyyppien kriteerit

1 Ammatillisten tutkintojen määritelmä

Tutkintorakenteen kehittämisen selkeyttämiseksi esitetään, että ammatillinen tutkinto määritellään. Määritelmä laaditaan siten, että se mahdollistaa työelämän osaamisen tarpeiden joustavan huomioimisen ja erilaisten tutkintojen muodostumisen

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ammatilliset tutkinnot määritellään. Kuntaliitto katsoo, että tutkintoja määriteltäessä tulee ottaa huomioon, että ammatillinen peruskoulutus, jossa osaaminen hankitaan koulutuksen aikana oppilaitoksissa ja työpaikoilla, on pääasiallisesti tarkoitettu nuorille, joilla ei ole ammatillista tutkintoa. Näyttötutkintoina suoritettavat tutkinnot on suunnattu puolestaan aikuisille.

2 Tutkintotyyppien kriteerit

Tutkintorakenteen kehittämisen selkeyttämiseksi ja tutkinnon perusteiden laadinnan helpottamiseksi esitetään, että tutkintotyyppien kriteerit määritellään. Määritelmät laaditaan siten, että työelämän osaamistarpeet on mahdollista huomioida joustavasti.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että ammatillinen tutkinto määritellään ja tutkintotyypeille laaditaan kriteerit. Tämä selkeyttää tutkintojärjestelmää.

Ammatillisten perustutkintojen kriteereissä Kuntaliitto korostaa, että perustutkintojen tulee pohjautua perusopetuksen antamille tiedoille ja taidoille.

Ammattitutkintojen osalta, silloin kun ne ovat alalle tulotutkintoja, tulee selvittää onko tarpeen tehdä ammattitutkinto vai saavutetaanko osaaminen ammatillisen perustutkinnon tutkinnon osan tai osien avulla.

Erikoisammattitutkinnoissa Kuntaliitto korostaa johtamisen lisäksi myös lähiesimiestyön osaamista. Lisäksi erikoisammattitutkintojen tulee antaa osaamista toimia työnjohtotasoisissa tehtävissä, jolloin ne vastaavat työnjohtokoulutuksen asettamiin tarpeisiin.

II Ammatillisten tutkintojen rakenne

1 Tutkinnoista päättäminen

1.1 Tutkintorakenteen valmisteluprosessi

Tutkintorakenteen valmistelun läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja toimivaltuuksien selkeyttämiseksi esitetään, että tutkintorakenteen valmistelun vastuutahoista ja niiden tehtävistä päätetään säädöksissä.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että tutkintorakenteen valmistelun läpinäkyvyyttä lisätään ja toimintavaltuuksia selkiinnytetään. Jatkovalmistelussa tulee näkyä selkeästi mitä muutokset tarkoittavat nykytilaan verrattuna ja perusteet muutostarpeille.

1.2 Tutkintorakenneasetukset

Jotta ammatilliset tutkinnot muodostaisivat nykyistä selkeämmän kokonaisuuden, jonka avulla vastataan työelämän osaamistarpeisiin, esitetään, että ammatillisista tutkinnoista säädetään yhdellä asetuksella, joka kattaa perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot. Tarvittaessa perustutkinnoissa tai niiden koulutusohjelmissa/osaamisaloissa voisi olla vaihtelua suoritustavan mukaan mikäli työelämän osaamistarpeet sitä edellyttävät.

Kuntaliitto katsoo, että säädöksissä tulee selkeästi eriyttää nuorille tarkoitettu ammatillinen peruskoulutus, jossa osaaminen hankitaan koulutuksen aikana oppilaitoksissa ja työpaikoilla näyttötutkintoina suoritettavista ammatillisista tutkinnoista (pt, at, ja eat).

Esitetään, että ammatillisesta koulutuksesta annettuja säädöksiä muutetaan siten, että ammatillisena peruskoulutuksena suoritettavissa tutkinnoissa otetaan opetus-suunnitelman perusteen sijaan käyttöön tutkinnon peruste.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että ammatillisena peruskoulutuksena suoritettavissa tutkinnoissa otetaan käyttöön käsite tutkinnon peruste.

2 Tutkintojen ja koulutusohjelmien/osaamisalojen nimet sekä tutkintonimikkeet

Kuntaliitto ei ota yksityiskohtaisesti kantaa tutkintojen ja koulutusohjelmien/osaamisalojen nimiin eikä tutkintonimikkeisiin. Kuntaliitto katsoo, että tutkintojen ja koulutusohjelmien/osaamisalojen nimikkeiden sekä tutkintonimikkeiden tulee muodostaa selkeä ja ymmärrettävä kokonaisuus.

3 Tutkintojen jaottelu koulutus- ja opintoaloittain

Tavoitteena on uudistaa kansallinen koulutusluokitus vastaamaan tulevaa ISCED-luokitusta. Esitetään, että ammatilliset tutkinnot luokitellaan ISCED-luokitukseen pohjaavan uuden kansallisen luokituksen mukaisesti. Jos kansallista luokitusta ei muuteta ISCED-luokituksen pohjalta, säilytetään nykytila.

Kuntaliitto pitää hyvänä ehdotusta, että ammatilliset tutkinnot luokitellaan ISCED-luokitukseen pohjautuvan luokituksen mukaisesti. Mikäli kansallista luokitusta ei muuteta ISCED-luokituksen pohjalta, nykytilan säilyttäminen on kannatettavaa.

III TUTKINTOTYYPPIEN JA TUTKINTOJEN LAAJUUS

ECVET-pisteiden käyttöönotto

Esitetään, että ammatillisena peruskoulutuksena suoritettavissa perustutkinnoissa otetaan käyttöön ECVET-pisteisiin perustuva laajuusmitta. Näyttötutkintoina suoritettavissa tutkinnoissa (ammatillinen perustutkinto, ammattitutkinto ja erikoisammattitutkinto) tutkinnon laajuutta ei ilmaista erillisellä laajuusmitalla, vaan tutkinnon laajuus määräytyy tutkintotyypin kriteerien mukaan.

Kuntaliitto pitää periaatteessa kannatettavana ECVET-pisteisiin siirtymistä. Ennen pisteisiin siirtymistä tulee kuitenkin arvioida muutoksen vaikutukset. Järjestelmän tulee olla käyttökelpoinen ja helposti sovellettavissa.

Tutkinnon laajuus

Esitetään, että ammatillisten perustutkintojen laajuus säilytetään nykyisellään. Eri-tyisestä syystä (esim. silloin, kun kansainväliset säädökset sitä edellyttävät) yksittäinen ammatillinen tutkinto voi olla perustutkintojen minimilaajuutta laajempi. Laajuudeltaan poikkeavista tutkinnoista säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella (ns. tutkintorakenneasetus).

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tutkintojen laajuus säilytetään nykyisellään. Eri-tyisestä syystä yksittäinen ammatillinen tutkinto voi olla perustutkintojen minimilaajuutta laajempi. Säädöksissä tulee kuitenkin tiukasti ja selkeästi rajata perusteet, jotka mahdollistavat tutkinnon määrittämisen pääsääntöä laajemmaksi. Näitä perusteita voivat olla vain ammattialalta tulevat säädökset.

Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että laajemmat ammatilliset perustutkinnot ovat kunnille tehtävän laajennus ja näin ollen kunnille tästä aiheutuneet kustannukset tulee korvata täysimääräisesti.

Esitetään, että yksittäisen tutkinnon suorittajan suorittamat osat voivat ylittää säädöksissä määritellyn tutkinnon minimilaajuuden silloin, kun se on työelämän alakoh-
taisiin tai paikallisiin ammattitaitovaatimuksiin vastaamisen ja tutkinnon suorittajan ammattitaidon syventämisen kannalta tarpeellista.

Yksittäisen tutkinnon suorittajan opiskeluaika tulee selkeästi rajata. Jo vuoden 1997 ammatillisen koulutuksen säädösvalmistelun 24 §:n *Opiskeluaika perusteluissa* todetaan: *”Opiskelun enimmäiskesto on sama kuin nykyisin luokattomissa lukioissa. Vähimmäisaikaa opiskelulle ei säädetä. Opiskelun enimmäiskeston määrittely on tarpeen muun muassa opetuksen järjestämisestä valtiolle ja kunnille aiheutuvien kustannusten sekä opintotukimenojen rajoittamiseksi.”* Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että säädetty opiskeluaika ei saa ylittyä.

Ammatillisen perustutkinnon suorittamisen jälkeen osaamista voi laajentaa ja syventää elinikäisen oppimisen periaatteiden mukaisesti aikuiskoulutuksen avulla.

IV AMMATILLISTEN TUTKINTOJEN MUODOSTUMINEN

1 Tutkinnon muodostuminen osaamistaloista

Esitetään, että ammatillisissa tutkinnoissa on osaamisaloja silloin kun se on työelämän tarpeista lähtien tai muista syistä, esim. tutkintojen muodostumisen selkeyden kannalta tarpeellista. Jos tutkinnossa on osaamisala, niin niitä on oltava aina vähin-

tään kaksi. Erittäin perustellusta syystä ammatillisten perustutkintojen osaamisaloissa voi olla vaihtelua sen mukaan, suoritetaanko tutkinto ammatillisena peruskoulutuksena vai näyttötutkintona.

Kuntaliitto ei tässä vaiheessa ota kantaa esitettyyn asiaan.

2 Tutkinnon muodostumisen ”perusyksikkö”

Esitetään ammatillisesta koulutuksesta annettuja säädöksiä muutettavaksi siten, että ammatillisena peruskoulutuksena suoritettavassa tutkinnossa otetaan opintojen sijaan käyttöön käsite tutkinnon osa.

Kuntaliitto pitää kannatettavana, että ammatillisesta koulutuksesta annettuja säädöksiä muutetaan siten, että ammatillisena koulutuksena suoritettavassa tutkinnossa otetaan opintojen sijaan käyttöön käsite tutkinnon osa. Tämä korostaa tutkintojen modulaarista rakennetta ja vahvistaa tutkinnon osan roolia. Jatkotyössä tutkinnon osien tulee nykyistä vahvemmin olla työelämän osaamiskokonaisuuksia.

3 Tutkintojen rakentuminen

Tutkintojen rakentumiseen liittyvien ehdotusten kohdalla Kuntaliitto korostaa seuraavaa:

Nuorten ammatillisessa peruskoulutuksessa jatko-opintoihin tähtäävien nuorten tulee saada jatkossakin riittävät jatko-opiskeluvalmiudet. Koulutuksen järjestäjän integroidessa ammattitaidon saavuttamiseksi tarpeellisia yhteisiä tutkinnon osia ammatillisiin tutkinnon osiin ammatilliseen perustutkintoon johtavassa koulutuksessa tulee korostaa koulutuksen järjestäjän vastuuta jatko-opintovalmiuksien varmistamisessa.

Tutkinnon suorittaminen vaiheittain

Raportissa ehdotetaan, että ammatillisen perustutkinnon vaiheittain suorittavalla opiskelijalla tulee olla oikeus suorittaa tutkinto loppuun joko ammatillisena peruskoulutuksena tai näyttötutkintona.

Kuntaliitto pitää linjausta oikean suuntaisena. Kuntaliitto korostaa kuitenkin, että nuorten osalta ensisijainen tavoite on koko tutkinnon suorittaminen kerralla. Näin ollen periaatteet tulee määritellä selkeästi ja niiden tulee tukea ja kannustaa nuorta koko tutkinnon suorittamiseen. Mahdollisuus suorittaa tutkinto vaiheittain, ei saa kohtuuttomasti vaikeuttaa koulutuksen käytännön järjestämistä eikä aiheuttaa lisäkustannuksia. Mikäli lisäkustannuksia syntyy, ne on korvattava täysimääräisesti kunnille. Mahdollisuudesta suorittaa ammatillinen perustutkinto vaiheittain, saattaa olla arvaamattomia heijastusvaikutuksia. Säädökset tulee valmistella erityisen huolellisesti ja vaikutukset arvioida tarkasti.

Todistus suoritetuista tutkinnon osista

Esitetään, että ammatillisena peruskoulutuksena tutkintoa suorittava opiskelija saa pyydettäessä todistuksen suorittamistaan tutkinnon osista. Todistus kuvaa nykyistä suoritetuista opinnoista annettavaa todistusta paremmin opiskelijan siihen mennessä suorittamia tutkinnon osia sekä opiskelijalle kertynyttä osaamista ja ammattitaitoa.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että suoritetuista tutkinnon osista saa todistuksen, joka kuvaa nykyistä paremmin kertynyttä osaamista ja ammattitaitoa.

4 Pakollisuus ja valinnaisuus tutkinnoissa

Esitetään, että tutkinnon perusteet sisältävät vähintään yhden kaikille pakollisen ammatillisen tutkinnon osan ja valinnaisia tutkinnon osia. Muodostumissäännöissä pakollisiksi määriteltyjen tutkinnon osien avulla tulee turvata se, että kaikilla tutkinnon suorittaneilla on tutkintotyyppin kriteereiden ja vaativuustason mukainen alan ydinammattitaito. Tavoitteena on valinnaisuuden lisääminen tutkintojen muodostumissäännöissä.

Esitetään, että tutkinnon osien pakollisuudesta ja valinnaisuudesta päätetään tutkintokohtaisesti Opetushallituksen päättämässä tutkinnon perusteissa kyseisen tutkintotyyppin säädöksissä määriteltyjen yleisten rakentumisperiaatteiden pohjalta. Tavoitteena on valinnaisuuden lisääminen kaikissa tutkintotyypeissä.

Kuntaliitto ei tässä vaiheessa ota kantaa esitettyihin asioihin.

V AMMATILLISTEN TUTKINTOJEN OPETUSUUNNITELMAN/TUTKINNON PERUSTEET JA NIIDEN VALMISTELUPROSESSI

1 Valmisteluprosessi

Esitetään, että tutkinnon perusteissa määrätään vain tutkinnon tuottama osaaminen, tutkinnon muodostumissäännöt, tutkintoon kuuluvat osat sekä niiden ammattitaitovaatimukset ja arviointi (esim. arvioinnin kohteet ja kriteerit, ammattitaidon osoittamistavat). Opetushallitukselle on lisäksi lailla tai asetuksella annettu valtuutus antaa tarkentavia määräyksiä koulutuksen tai tutkintojen järjestämiseen liittyvistä asioista (tällä hetkellä esim. opiskelijan arvioinnista, todistuksista, henkilökohtaistamisesta). Jatkossa kaikki nämä määräykset annetaan erikseen, ei osana tutkinnon perustetta. Tutkintojen perusteet ovat ytimekkäät ja pelkistetyt. Tutkinnon perusteissa ei toisteta säädöksissä jo mainittua.

Kuntaliitto pitää hyvänä että tutkinnon perusteita selkiinnytään ja niihin sisältyvät vain ne asiat, joihin Opetushallituksella on laissa säädetty valtuutus antaa normeja. Valmistelun yhteydessä tulee tarkistaa ammatillisen koulutuksen valtuutussäännösten perustuslainmukaisuus. Valtuutuksia alemman asteisten normien antamiseen tulee perustuslain mukaan antaa vai, jos siihen on erityisiä syitä, eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Valtuutussäännösten tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

2 Perusteiden valmisteluprosessi

Esitetään, että ammattitaitovaatimuksiltaan läheisten osaamisen kehittämisen kannalta toisiinsa kytkeytyvien tutkinnon perusteiden valmistelu tehdään tarkastelemalla toisiaan lähellä olevia tutkintoja ja niiden osia perusteprojektin aikana kokonaisuutena. Tavoitteena on epätarkoituksenmukaisten päällekkäisyyksien välttäminen ja oikean osaamisen tason määrittäminen työelämän osaamistarpeiden mukaisesti. Valmistelussa huomioidaan kaikki tarkastelun kohteena olevan ammattialan tutkintotyytit (pt, at ja eat) sekä lähiammattialojen tutkinnot.

Lisäksi esitetään, että Opetushallitus arvioi osana tutkintoperusteprosessia kunkin perustemääräyksen kustannusvaikutukset. Jos perustemääräyksestä aiheutuu lisäkustannuksia, Opetushallitus tekee määräyksen kustannusvaikutuksista perustelumuistion opetus- ja kulttuuriministeriölle, joka vie asian tarvittaessa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan ja raha- asiainvaliokunnan käsittelyyn.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että kustannusvaikutusten arviointi on huomioitu esityksessä. Kuntaliitto katsoo, että Opetushallituksen tulisi aina tehdä perustemääräysten kustannusvaikutuksista perustelumuistio opetus- ja kulttuuriministeriölle. Se pitää viedä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan käsiteltäväksi sekä neuvotella Kuntaliiton kanssa, joka edustaa kuntia.

SUOMEN KUNTALIITTO



Minna Antila
lakimies, opetus ja kulttuuri