

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia lausuu luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyvistä laeista.

Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia pitää lausuntoluonnoksella olevia säädöksiä oikeansuuntaisina. Kokeilulakiin kuuluva tavoite yhdistää paikalliset koulutustarpeet ja valtakunnalliset tavoitteet ovat kannatettavia. Myös rahoituksen yksinkertaistaminen ja byrokratian vähentämistavoite ovat kannatettavia. Muutosten kokonaisvaikutusten arviointi tulee tehdä kattavasti rahoituksen jakautumisen, muutosten kustannusvaikutusten sekä henkilöstövaikutusten osalta.

Kannamme huolta jatkuvan oppimisen tulevaisuudesta ja muutoksista, joihin viittaavat useat yhtäaikaiset jatkuvan oppimisen toteuttamista ja opiskelumahdollisuuksia heikentävät päätökset. Näitä muutoksia ovat esim. aikuiskoulutustuen lakkautus, yritysten henkilöstökoulutusmahdollisuuksien heikentäminen, 100 miljoonan leikkauksen kohdentaminen aikuisiin sekä lausuttavana oleva lakipaketti.

Luonnoksessa mainitaan huoltovarmuus, joten siihen liittyvät koulutusalat ja tutkinnot tulee määritellä. Huoltovarmuusalat tulee huomioida riittävästi rahoituksessa.

Lakien valmistelun aikataulu on ollut tiukka, ja se näkyy vielä ristiriitaisuuksina eri lakien välillä.

Tarkennamme lakiesitykseen tarvittavia muutoksia ja tekemiämme huomioita seuraavissa kohdissa.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Kannatamme toiminnanohjauksen kokeilua. Se mahdollistaa alueellisten tarpeiden ja erityispiirteiden huomioimisen. Järjestämislupamenettelyn keventäminen on kannatettavaa.

Toiminnanohjauksen kokeilun säädökset vaativat vielä tarkentamista, jotta valtionohjaus ja paikalliset tarpeet voidaan muuttaa ennakoitaviksi ja toteuttamiskelpoisiksi, ja että neuvotteluasetelma on tasapainoinen.

Kokeilun onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että koulutuksen järjestäminen on tosiasiallisesti mahdollista toteuttaa tarvelähtöisesti ja, että oppisopimuskoulutuksen tietopuolista opetusta voidaan hankkia laajasti ostopalveluna. Oppilaitosten tulee voida reagoida riittävän nopeasti muuttuviin tarpeisiin hyödyntäen ulkopuolisia verkostoja. Kysymykseksi jää, miten toimitaan kokeilun jälkeen.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Nykyinen rahoitusjärjestelmä on sekä rahoittajan että koulutuksen järjestäjän näkökulmasta monimutkainen. Rahoitusmallin yksinkertaistaminen on hyvä tavoite.

Simulaatiomalleja ei ole vielä julkaistu, mikä vaikeuttaa muutosten taloudellisten vaikutusten arviointia. Lisäksi yllätyksenä tuli joidenkin tutkintojen siirrot eri kustannusryhmiin.

Koulutuksen järjestäjätasolla olisi tärkeää pystyä tulkitsemaan, millä perusteella kuukausittain tuloutettava valtionosuus on laskettu järjestäjätasolla. Esitetyssä uudistuksessa rahoittajan näkökulmasta järjestelmä kevenee eräiden kertoimien poistuessa, mutta koulutuksen järjestäjän näkökulmasta kehitys olisi päinvastainen opiskelijakohtaisten profiilien seurantarpeen vuoksi. Vähimmäisvaatimus olisi, että koulutuksen järjestäjille pystytään tuottamaan kuukausittain reaaliaikainen rahoitukseen vaikuttava tieto tutkinnoittain ja koulutuksen järjestäjittäin.

Kustannusryhmien muutoksia tulee palauttaa ennalleen. Kertoimien määrittelyssä on ongelmia, kun ne jättävät ulkopuolelle keskeisiä tekijöitä. Useilla koulutusaloilla opetuksen järjestäminen vaatii merkittäviä puitteita esimerkiksi kiinteistöjen osalta, jotka kirjautuvat Opetushallituksen ohjeen mukaan järjestäjän kustannuksiin, eivätkä siten näy koulutusalan kustannuksissa, josta kertoimet on määritelty. Yksi esimerkki on luonnonvara-ala esim. maaseutualan perustutkinto, jonka kori laskee korista 4 koriin 3. Kyseessä olevan tutkinnon kustannuspohjissa ei ole mukana maaseutualan koulutukselle välttämättömät oppimisympäristöt, kuten navetat, pellot ja muu infra. Kyseessä on huoltovarmuuden kannalta tärkeä ala, ja jos ko. alan tutkintojen rahoitusta leikataan esityksen mukaisesti, vaikuttaa se negatiivisesti luonnonvara-alan koulutuksen järjestämismahdollisuuksiin. Luonnonvara-alojen kustannuskorimuutokset tulee peruuttaa.

Rahoitusmalli ei ota huomioon alueellisia erityispiirteitä ja työllistymistä Ruotsiin tai Norjaan. Huomioimatta jää esimerkiksi elinkeinojen kehitysnäkymiä, pitkät välimatkat, raja-alue, korkea työllisyysaste ja luonnon olosuhteet. Hallitusohjelman mukainen Pohjoinen ohjelma on käynnistynyt ja siihen liittyy keskeisenä osana osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen. Pohjoinen ohjelma kytkeytyy globaaleihin muutostekijöihin, joissa Lappi on merkittävässä roolissa vihreän siirtymän edistämisessä, huoltovarmuudessa ja sotilaallisen liikkuvuuden varmistamisessa. Vihreän siirtymän investointipotentiaali pohjoisessa Suomessa on 76Mrd€. Meri-Lappi on koko Suomelle merkittävä ja kasvaa edelleen vihreän siirtymän teollisuudessa. Suomen, Ruotsin ja Norjan Lapin työvoimatarpeitten näkymä on valtava ja kasvattaa koulutustarjonnan laaja-alaista ja joustavaa tarjontaa. Suomalaisia yrityksiä toimii myös muissa Pohjoismaissa ja ne työllistävät nimenomaan ammatillisen koulutuksen suorittaneita. Alueelliset erityispiirteet vaikuttavat merkittävästi paitsi odotuksiin joustavista ja monipuolisista koulutusmahdollisuuksista kuin myös koulutuksen

järjestämisen kustannuksiin, esimerkiksi pienten ja kalliiden yksiköiden ja toteutusten ylläpitämisessä.

Yhteiskuntavastuun huomioiminen uudistuksessa on tärkeää. Esitysluonnoksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien rahoitus laskisi 1,0 ja 0,5 prosenttia. Kuntataustaiset ammatillisen koulutuksen järjestäjät, kunnat, kuntayhtymät ja kuntaomisteiset osakeyhtiöt vastaavat laajasti alueensa väestön ja työelämän osaamistarpeisiin. Ne kantavat myös yhteiskuntavastuuta heikommat oppimisen edellytykset omaavien työllistymistä tukevasta ammatillisen osaamisen kehittämisestä. Kuntataustaisten koulutuksen järjestäjien verkko, joka kattaa koko maan, vastaa käytännössä koulutuksen saatavuudesta ja saavutettavuudesta sekä osaltaan myös perustuslain mukaisista sivistyksellisistä oikeuksista. Yhteiskuntavastuusta huolehtiminen tulee ottaa mukaan rahoitusjärjestelmän yhdeksi perustaksi. Lähtötason huomioiminen painotuskertoimena nähdään hyvänä, mutta jää epäselväksi, miten lähtötaso määritellään, ja onko kyseinen painotuskerroin riittävä kattamaan yhteiskuntavastuun huomioimisen.

Muita huomioita: Ammatti- ja erikoisammattitutkinnoille on aito tarve työelämässä ja tämä tulee ottaa huomioon myös rahoituksessa. Lisäksi on perusteltua sallia opiskelijamaksujen kerääminen; Oppivelvollisuuslaissa mainitut matka- ja majoituskorvaukset tulisi siirtää Kelalle; Kannatamme, että kesäopintojen kirjaamista selkiytetään esityksen mukaisesti; Miten siirtymävaiheessa vanhat erityisen tuen määrittelyt muunnetaan uuteen säätelyyn?; Työvoimakoulutuksen kerroin poistuu rahoituksesta, miksi se edelleen mainitaan järjestämisluvissa?; Epäselväksi jää nykyisen lain mukaan oppivelvollisena aloittavan, mutta lakimuutoksen yhteydessä täysi-ikäisyyden saavuttaneen opiskelijan osalta riski joutua järjestämisluvan ylärajan leikkuriin.

Esitysluonnos ei anna selkeää vastausta siihen, minkälaiseen toimintaan ja opiskelijavalintaan ehdotettu rahoitusjärjestelmä tosiasiallisesti kannustaa koulutuksen järjestäjiä. Kysymykseksi jää myös, edistääkö esitetty rahoitusmalli elinvoimaa ja työllisyyden kehittymistä.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Erityisen tuen kerroin rahoituksessa ollaan poistamassa ja koulutuksen järjestäjien veloitteet ovat kasvamassa. Opiskelijoiden tuen tarpeet ovat kuitenkin lisääntyneet ja edelleen kasvamassa.

Erityinen tuki tulisi nähdä laajempänä kuin erityisopettajan antamana tukena. Luonnoksessa oppimisen tukea koskevia kirjauksia ei ole rakennettu opiskelijoiden tarpeista erilaisissa oppimisympäristöissä, vaan lähinnä erityisopettajien työtehtävien kautta. Säädös ei huomioi riittävästi ammatillisen koulutuksen erityispiirteitä, kuten työpaikalla tapahtuvaa oppimista. Lisäksi on huomioitava, että opettajan sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön lisäksi oppimisen tukea antaa opiskeluhuoltohenkilöstö. Oppimisen tuessa yhteistyö opetus- ja ohjaushenkilöstön sekä opiskeluhuollon kanssa on keskeistä. Riittävän oppimisen tuen tarjoaminen vaatii riittävästi resursseja, mikä on huomioitava rahoituksessa. Lisäksi, jotta oikea-aikainen ja matalan kynnyksen tuki mahdollistuisi, olisi tärkeää käyttää henkilöstön työpanos erityisesti ohjaukseen ja opetukseen, ei kirjaamiseen.

Tavoite yhtenäisestä ketjusta varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle on kannatettava, mutta esityksessä tuen ketjua ei ole valmisteltu kokonaisuutena ja suunnitellut muutokset eivät muodosta tavoiteltua jatkumoa.

Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Tilauuskoulutusta koskeva kirjaus on epäselvä.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Käytännössä tarve muulle ammatilliselle koulutukselle jatkuu edelleen, koska se tukee työelämän tarvetta täsmäosaamiseen. Myös TE24 -uudistuksen myötä osaamisen hankkiminen on lyhytaikaista ja nopeaan työllistymiseen tähtäävää.

Jos ollaan siirtämässä jatkuva oppiminen työnantajien rahoitettavaksi, tulisi tästä käynnistää avoimet ja laajapohjaiset valtakunnantason keskustelut, jotta muutokseen pystytään sitoutumaan ja valmistautumaan työelämässä. Muutoin palvelujen supistumisen keskustelu jää oppilaitosten hoidettavaksi ja mahdolliseksi mainehaitaksi.

Asetusluonnokset

-

Muut kommentit

Nykyinen tapa kerätä palautetta opiskelijoilta ja työelämältä on koulutuksen järjestäjälle työlästä ja tietojen kirjaaminen ja ylläpitäminen vie tarpeettoman paljon aikaa. Palautteen kerääminen on tärkeää oman toiminnan kehittämisen avuksi, mutta prosessia tulisi helpottaa. Työelämälle tulisi suunnata vain yksi palautekysely.

Perusopetuksen laadunvarmistus tulee turvata, jotta siirtymä toisen asteen opintoihin on mahdollista.

Esitetään, että koulutuksen järjestäjille varataan riittävästi aikaa muutosten toteuttamiseen esim. siirtymäajoilla.

Esitetään kehysriihessä päätettyjen ammatillisen koulutuksen leikkausten porrastamista kolmelle vuodelle, jotta koulutuksen järjestävät ehtivät muuttaa rakenteita.

Esitetään ammatillisen aikuiskoulutuksen/ jatkuvan oppimisen laajempaa koulutuspoliittista arviointia ja linjaamista.

Lilja Virpi
Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia