

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

HE laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja siihen liittyvistä laeista muutoksineen on laaja kokonaisuus. Kokonaisuuden tarkastelua vaikeuttaa esityksestä puuttuvat koelaskelmat ja alkuperäisen lausuntopyyntöön mukaisesta esityksestä puuttuneet säädöspykälien rinnakkaistekstit.

HE:n mukainen toiminnan ohjauksen kokeilu on kannatettava. Sitä koskevat yksityiskohtaiset säädökset vaativat vielä joiltain osin tarkentamista.

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen uudistamiseksi on myönteistä, että rahoitusjärjestelmää halutaan yksinkertaistaa. Rahoitusuudistuksia koskevien säädösten ja niiden taloudellisten vaikutusten arviointia on kuitenkin mahdotonta tehdä koelaskelmien puuttuessa.

Yhteiskuntavastuu rahoituksen perusteena tulee huomioida ammatillisen koulutuksen rahoitusuudistuksessa mm. oppivelvollisten ja työllisyyden hoidon tuen näkökulmasta. Kuntien uuden työllisyyden edistämisen lakisääteisen tehtävän vahvempi huomioiminen niin kokeiluun liittyvässä toiminnanohjauksessa kuin rahoituksessa ja kannusteissa on toivottavaa. Ammatillisen koulutuksen uudistamista koskevat esitykset ovat työllisyyden hoidon näkökulmasta oikean suuntaisia.

Opiskelijan oikeus oppimisen tukeen ja erityiseen tukeen on kannatettavaa, mutta laajentaa koulutuksen järjestäjän vastuuta, johon on varmistettava riittävät resurssit. Oppimisen tuki tulee ymmärtää laajana kokonaisuutena.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Kokeiluun osallistuminen edellyttäisi lain 3§:n mukaan ammatillisen koulutuksen kokeilusta annettavaa kokeilulupaa, joka korvaisia ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvan kokeilun aikana. Kokeilun onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että rajoituksia ei tehdä muihin kuin nyt lausunnolla ole-van asetusluonnoksen mukaisiin tutkintoihin ja osaamisaloihin. On myös tärkeää, että urheilijoiden ammatillista koulutuksen järjestäjien verkostoa ei tässä yhteydessä laajenneta ilman rahoituksen merkittävää kasvattamista. Laajennetun oppisopimuskoulutuksen osalta täsmennystä tarvitaan sen osalta, onko koulutuksen järjestäjällä velvollisuus järjestää kaikkia kokeiluluvan mahdollistamia tutkintoja itse ja missä määrin niitä voi järjestää hankkimalla toiselta koulutuksen järjestäjältä.

Kokeiluluvan 4§:n mukainen mahdollisuus järjestää tutkintoja myös englannin kielellä, on kannatettava. 4§:n perusteluiden mukaan koulutuksen järjestäjän tulisi edelleen huolehtia myös englannin kielellä tutkintonsa suorittavien riittävästä suomen ja ruotsin kielen taidosta osana englanninkielistä tutkintokoulu-tusta. Tämä on myönteistä mm. työllistymisen näkökulmasta, mutta vaatii riittävät resurssit.

Kokeilulain 6§:n mukaan koulutuksen järjestäjän toiminta-alue on käytännössä nykyinen toiminta-alue. Koulutuksen järjestäjä vastaisi toiminta-alueensa oppivelvollisten ja muiden ryhmien kouluttamisesta, mutta ei välttämättä kantaisi yksin tätä vastuuta. Täsmenmistä vaatii kysymys siitä, voiko koulutuksen järjestäjä toimia nykytilaa vastaavasti ensisijaisen toiminta-alueensa ulkopuolella.

HE:n mukaan toiminnan ohjauksen kokeiluun vuosille 2026-2033 valitaan edustava joukko koulutuksen järjestäjiä. Kokeiluun osallistuminen tulisi olla vapaaehtoista, ei velvoittavaa (9§). Neuvottelumenettelyn vaativuuden johdosta kokeiluun osallistuvien määrä voisi olla suunniteltua (max. 40) pienempikin.

10§:n mukainen neuvottelumenettely antaa mahdollisuuden huomioida alueen osaamistarpeita, työllisyyden hoidon tukea ja oppivelvollisuuteen liittyviä näkökulmia nykyistä enemmän. Lakiluonnoksen säädöksiä neuvottelumenettelyn osalta on syytä joiltain osin selkeyttää. On tärkeää varmistaa, että keventyvän ja joustavamman järjestämislupamenettelyn rinnalle ei luoda tai säädetä rajoitteita, jotka velvoittavat koulutuksen järjestäjiä, jolloin toiminnan joustavuus jäisi käytännössä toteutumatta.

Kokeilun osalta tulisi täsmentää jaetaanko valtionosuusrahoitus kokeiluun osallistuville samalla tavalla kuin kokeilun ulkopuolella oleville koulutuksen järjestäjille. Lisäksi tulisi täsmentää määritelläänkö rahoitus koko strategiakaudeksi sopimusta tehtäessä vai onko opiskelijavuosimäärään mahdollista tehdä muutoksia strategiakauden aikana. Edelleen tulisi täsmentää, sovitaanko opiskelijavuosien enimmäismäärästä koulutuksen järjestäjän sopimusehdotuksessa vai osana OKM:n päätösvallan alaista järjestämislupamenettelyä. On tärkeää,

että opiskelijavuosimäärä on osa järjestämislupaprosessia eikä enimmäismäärästä tehdä sopimusta neuvottelumenettelyssä.

Täsmentämistä vaatii myös se, sisällytetäänkö Tuva-koulutus osaksi toiminnan ohjauksen kokeilua. Tuva-koulutuksen määrällistä kysyntää on vaikea arvioida neljäksi vuodeksi etukäteen.

Kokeilulain 11§:ssä säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön oikeudesta päättää yksittäisen koulutuksen järjestäjän (10§ Neuvottelumenettely) määrällisistä ja laadullisista tavoitteista, jos tavoitteita ei saada riittävästi yhteensovitetuiksi tai muut syyt sitä edellyttävät. Ministeriön päätösoikeutta erilaisissa tilanteissa olisi vielä selkiytettävä.

12§:n mukainen harkinnanvarainen rahoitus tulisi olla mukana sopimusneuvotteluissa kokeilussa oleville koulutuksen järjestäjille, joilla on alueellisia tai muita erityisiä strategisia kehitystarpeita, jotka ei muuten tule huomioiduksi.

13§:n osalta on selkiytettävä, miten keskeisiä sopimusneuvotteluissa sovittuja tavoitteita voidaan tarkistaa tarkoituksenmukaisella ja riittävän joustavalla tavalla myös strategiakauden aikana. Esityksen mukaan muutokset olisivat mahdollisia ainoastaan strategiakauden vaihtuessa. Koulutuksen järjestäjän näkökulmasta on tärkeää kyetä huomioimaan esim. tutkinnon perusteiden muutokset kokeilun aikana. Kokeilussa sekä rahoituksen määräytymisessä tulee olla mekanismi, joka mahdollistaa toiminnan ja rahoitusjärjestelmän jouston nopeiden, äkillisten rakennemuutosten aiheuttamiin koulutus- ja resurssitarpeisiin.

Työllisyyden edistämisen näkökulmasta on hyvä, että kokeilulla uudistetaan ammatillisen koulutuksen toteuttamista. Kokeilun tavoitteet ovat kannatettavia, koska tavoitellaan entistä korkeampaa työllistymisen tasoa sekä koulutuksen parempaa osuvuutta työmarkkinoiden tarpeisiin. Etenkin tutkintoa pienempien kokonaisuuksien lisäämistä on toivottu ja se tukee myös TE-uudistuksen tavoitteita.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Koulutuksen järjestäjän vaikuttamismahdollisuus rahoituksen perustana olevaan opiskelijavuosimäärään heikentyy uudistuksen myötä ilman vuosittaista hakumenettelyä enimmäismäärästä. On tärkeää selventää, miten opiskelijavuosien muutoksia neljän vuoden strategiakaudella säädellään niin, että koulutuksen järjestäjän toiminta ei vaarannu rahoituksessa tapahtuvien muutosten johdosta. Yhteiskuntavastuu tulee huomioida rahoitusjärjestelmän perusteissa.

Tuva-koulutuksen sekä vaativaa erityistä tukea tarvitsevien nuorten ja aikuisten koulutustarpeiden alueellinen kokonaistarkastelu tulee ottaa huomioon uusia järjestämislupia myönnettäessä seuraavaksi neljäksi vuodeksi.

Lain opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta pykälän 9§:n mukaan ammatillisen koulutuksen ammatillisen koulutuksen rahoituksena myönnettäisiin jatkossa laskennallista perusrahoitusta sekä harkinnanvaraista rahoitusta. Esitys selkeyttää ja yksinkertaistaa rahoitusmallia. Esitys sisältää kuitenkin edelleen yksityiskohtia, joiden vaikutuksia rahoitukseen on vaikea arvioida ilman koelaskelmia. Tärkeää on myös varmistaa, että harkinnanvarainen rahoitus ei vähennä perusrahoitusta.

Esityksen mukaan toteutuneiden opiskelijavuosien laskentatapa muuttuisi siten, että laskennassa käytettäisiin kahden vuoden keskiarvoa aikaväliltä 1.7. - 30.6. Tämä laskentatapa tasaa ov-määriä, mutta edellyttää koulutuksen järjestäjältä uudenlaista seurantaa ja ov-kertymän vaikutusten arviointia. Seurantaa tulee tehdä erikseen maksuttomuuteen oikeutettujen ov:ien ja jatkuvan oppimisen ov:ien osalta.

Koelaskelmien puuttuessa syntyy epävarmuutta siitä, mikä on ammatti- ja erikoisammattitutkintojen painokertoimien poiston tosiasiallinen vaikutus koulutuksen järjestäjän rahoituksessa. Esimerkiksi metsäalan ja lentokonetekniikan ammattitutkintojen sekä erikoisammattitutkintojen kohdalla kyse on oleellisesta ja merkittävästä rahoituksen laskentaperusteen muutoksesta. AT- ja EAT-koulutuksilla kokonaisuudessaan on ollut tärkeä merkitys työllisyyden hoidon tukemisessa ja työmarkkinakelpoisuuden vahvistamisessa. Tärkeätä olisi varmistaa, että rahoitusjärjestelmä edelleen huomioi tilanteet, joissa tutkinto on työllistymisen edellytys.

Perusrahoituksen uusi painotus opiskelijan lähtötason perusteella jää vielä epäselväksi, koska opiskelijan lähtötason määrittely ei ole luonnoksen perusteella selkeä.

32e §:n mukaan harkinnanvaraisena rahoituksena myönnettäisiin eduskunnan päättämät kohdennukset ja lisäykset, ml. urheilijoiden ammatilliseen koulutukseen myönnettävä rahoitus. Urheilijoiden ammatillisen koulutuksen kehittämiseen tarkoitetun rahoituksen myöntäminen harkinnanvaraisena korotuksena vähentää hallinnollista työtä. Uudistuksen yhteydessä ko. rahoitus tulisi saattaa samalle tasolle urheilulukkioiden kanssa ja vakiinnuttaa sen taso yli hallituskausien.

Rahoitusuudistuksen painottuminen enemmän työllistymisiin ja jatko-opintoihin hakeutumiseen on kannatettavaa. Lisäksi on hyvä, että rahoitusmalli ohjaa lyhyempiin koulutuksiin niiden henkilöiden kohdalla, joilla on jo aiempia tutkintoja.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

HE:ssä korostuu tavoite opiskelijoiden mahdollisuudesta saada matalan kynnyksen tukea opiskelunsa aikana, mikä on kannatettavaa. Esityksen mukainen oikeus oppimisen tukeen ja erityiseen tukeen ovat koulutuksen järjestäjille kuitenkin laajeneva tehtävä ja se tulee resursoida täysimääräisesti. Erityisen tuen korotuskertoimen poistuminen voi tosiasiallisesti heikentää erityisen tuen rahoitusta. Oppimisen tuen ja erityisen tuen toteuttamisessa tulee tarkastella kriittisesti myös koulutuksen järjestäjän velvoitteita, ml. velvoittava dokumentointi, ja niiden suhdetta resursseihin.

Tuen jatkumo perusasteelta toiselle asteelle on tärkeää. Toisaalta tuen muodot käytännönläheisessä ammatillisessa koulutuksessa voivat olla erilaisia kuin perusasteella ja ne pitää suunnitella tarkoituksenmukaisesti ammatillisessa koulutuksessa opiskelun lähtökohdista. Oppimisen ratkaisuisissa tulee tunnistaa eri koulutusmuotojen erityispiirteet.

Oikeus oppimisen tukeen ja oikeus erityiseen tukeen on HE:ssä sidottu vahvasti opettajan ja erityisopettajan rooleihin. On tärkeää, että oppimisen tuki määritellään laajasti opiskelijan tarpeista käsin ja tukea voi antaa koko opetus- ja ohjaushenkilöstö. Opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen muuttaminen oppimisen tueksi selkeyttää opiskelijan saamaa ohjauksen kokonaisuutta. Kun oppimisen tuki järjestetään osana tutkintokoulutusta ja se ehdotetaan kirjattavaksi HOKSiin kuten aiemmin opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot, tulee HOKSin tietosisällöstä poistaa rahoituksen määräytymisperusteita koskevat sisällöt.

Erityisopetuksen osalta pitäisi säätää ainoastaan erityisestä tuesta, koska erityinen tuki sisältää laajempaa käsitteenä opiskelijoiden moninaisiin tuen tarpeisiin vastaamisen. Erityisopettaja voi antaa erityistä tukea sekä erityisopetuksena että muuna erityisenä tukena ja lisäksi konsultoida muun opetus- ja ohjaushenkilöstön antamaa opetusta ja ohjausta sekä opiskelijan tarvitsemia muita erityisiä järjestelyitä. Huomioitavaa on, että erityisopettajien määrä ja saatavuus voi muutoksen myötä nousta haasteeksi.

Laissa tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta 21 §:ssä opiskelijan erityinen tuki määritellään eri tavalla kuin nyt esitetään ammatillisen koulutuksen lain 64 §:ään. Perusteluista ei käy ilmi mihin erilainen sisältö perustuu ja onko erityisen tuen erilainen laintasoinen määrittely tarkoituksellista.

Nykyisen ammatillisen koulutuksen lain 64 § 3 momentissa säädetään opiskelijan kokonais kuntoutuksen edistämisestä yhteistyössä kuntoutuspalveluiden tuottajien kanssa. Esityksestä ei käy ilmi poistuuko tämä yhteistyötä koskeva momentti eikä tästä todeta myöskään lain perusteluissa mitään.

Esitetyt oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat muutokset tulisivat voimaan 1.1.2026. Voimaan tulon ajankohtaa tulisi tarkastella uudelleen ja siirtää voimaantulo lukuvuoden alkuun, jotta kesken lukuvuoden ei jouduttaisi arvioimaan tuolloin voimassa olevien päätösten perusteita uudelleen.

Myös työllisyyden hoidon tuen näkökulmasta on hyvä, että oppimisen tukea uudistetaan. Uudistamisen yhteydessä tulisi laatia seurantamalli ko. uudistuksen täytäntöönpanon ja vaikutusten arvioimiseksi.

Tilauškoulutusta koskevat säädösehdotukset

HE:n mukaan laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamiseksi pykälään 33§ esitetään lisäystä, jonka mukaan koulutuksen järjestäjä ei saa järjestää tilauškoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita tutkinto-opiskelijoiksi ilman koulutuksen rahoittamistarkoitusta.

Pykälän tarkempi sisältö vaatii täsmennystä. Lisäys ei ole kannatettava, jos muutosesitys merkitsee nyky-muotoisen, vastuullisiin yhteistyökumppaneihin perustuvan toimintatavan päättymistä. On tärkeää, että mahdollistetaan edelleen useiden, vastuullisten tilaaja- ja rahoittajatahojen osallistuminen tilauškoulutusten toteuttamiseen ilman poissulkevia säännöksiä. Nykyisen lainsäädännön perusteella on toteutettu onnistuneita tilauškoulutushankkeita työ- ja elinkeinoelämälähtöisesti. Tältä osin esitys ei vastaa säädösmuutokselle kirjattuun tavoitteeseen. Ammatillisen koulutuksen tilauškoulutus mahdollistaa nykyisellään eettisesti, läpinäkyvästi ja kestävästi toteutettuja kohdennettuja ratkaisuja yritysten ja yhteisöjen tarpeisiin, erityisesti niillä aloilla ja alueilla, joilla tarpeisiin ei ole mahdollista vastata hakijoiden puuttumisen vuoksi.

Ryhmämuotoinen opiskelijavalinta varmistaa opiskelijoiden oikeuksista ja tarpeista huolehtimisen paremmin kuin yksittäisten opiskelijoiden valintamenettely. On vaara, että esitetty muutos merkitsisi ammatilliseen koulutukseen jatkuvan haun kautta hakeutuvien määrän merkittävää kasvua, johon koulutuksen järjestäjillä ei ole resurssia vastata. Tarvittaessa muilla lainsäädäntömuutoksilla on poistettava yksittäiset epäkohdat ammatillisen koulutuksen tilauškoulutuksen piirissä, esimerkiksi oleskelulupaan liittyvät ns. kaistanvaihdot.

Muilta osin on kannatettava 33 §:ään esitetty lisäys koskien koulutuksen järjestäjän huolehtimisvelvoitetta siitä, että tilauškoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauškoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet ja että tilauškoulutukseen osallistuvat ovat tietoisia niistä.

Työllisyyden hoidon tukemiseksi tilauškoulutusten järjestämistä koskevissa säädöksissä olisi hyvä huomioida kansainvälisen rekrytoinnin kokonaisuuden säädökset ja velvoitteet kunnille ja työllisyysalueille. Vahvemmalla viranomaisyhteistyöllä ja koordinaatiolla vähennetään tilauškoulutukseen liittyviä riskejä.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

HE:n mukaan kaupunkiraideliikenteen kuljettajan koulutustehtävät tulisivat osaksi kuljetusalan ammatti-tutkintoa. Ko. koulutuksen järjestämisen kannalta muutos on kannatettava. Kuitenkin rahoituksen määräytyminen muuttuu oleellisesti, kun kuljetusalan ammattitutkinto siirtyy kustannusryhmään 2

Asetusluonnokset

Opiskelija- ja työelämäpalaute ovat tärkeitä koulutuksen järjestäjän laadun ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Niiden käytettävyys rahoituksen perusteena sisältää kuitenkin haasteita, joihin koulutuksen järjestäjällä ei ole välttämättä ole mahdollisuuksia vaikuttaa.

Muut kommentit

-

Nyman Kirsi
Tampereen kaupunki - Apulaispormestari Ilkka Sasi