

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

EOL ry kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyvistä laeista. Varsinkin rahoitusmallin vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden painotus esityksessä on kannatettava, mutta malliin liittyy muutoin huomioita, joita EOL ry toivoo otettavan huomioon lain valmistelussa. Nämä huomiot liittyvät erityisesti ammatillisen koulutuksen kykyyn tarjota jatkossa erityisosaamista ja ottaa huomioon spesifienkin toimialojen osaamisen tarpeet.

Ammatilliseen koulutukseen esitetään laajoja uudistuksia ja monia esimerkiksi rahoitusmallin osia muutetaan tai poistetaan. Jotta koulutuksenjärjestäjät, päättäjät ja virkakunta ymmärtäisivät kaikkien muutosten yhteisvaikutukset yksittäisen oppilaitoksen ja toimialojen osalta, EOL ry vaatii virkatyönä valmisteltua simulaatiomallia erityisesti rahoitusmallin muutosten osalta. Kokonaisvaikutusten näkyväksi tekeminen koulutuksenjärjestäjätasolla on hyvää hallintoa ja varmistaa, ettei uudistuksissa esimerkiksi jotkin ammattialat jää jatkossa ilman osaavaa työvoimaa. Hallitus on kaikkineen linjannut järjestäjäneutraliteetista, joten EOL ry toivoo ministeriön varmistavan, ettei mikään esitetty uudistus sinällään tai uudistusten yhteisvaikutus tarkoita joillekin koulutuksen järjestäjistä toimintaedellytysten merkittävää heikentymistä.

Lisäksi erityiset huomiomme painottuvat kokeilulakiin: kuinka kokeilun ulkopuolelle jäävien organisaatioiden kehittymisen edellytykset turvataan asetelmassa, jossa osalle oppilaitoksia annetaan hyvin vapaat toimintaedellytykset mahdollisine resurssilisineen ja toisille, huomattavalle määrälle oppilaitoksia, ei. Erityisen tärkeää on, että jokainen oppilaitos voi vastata elinkeinoelämän muuttuviin tarpeisiin joustavasti.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Kokeiluun valittaisiin enintään 40 koulutuksen järjestäjää, joiden järjestämisluvat korvattaisiin määrääjäksi kokeiluluvilla. Kokeiluluvan saaneella ammatillisen koulutuksen järjestäjällä olisi pääsääntöisesti oikeus järjestää hyvin vapaasti koulutusta. EOL ry painottaa, että kokeilulaki ei saa estää kokeilun ulkopuolelle jäävien koulutuksenjärjestäjien ketteryyttä ja mahdollisuuksia vastasta hyvin nopeastikin muuttuviin työelämän tarpeisiin. Tässä opetus- ja kulttuuriministeriön virkakunnalla tulee olemaan suuri vastuu. Koulutuksenjärjestäjiä on Suomessa kaikkiaan 135, joten merkittävä osa niistä jää kokeilun ulkopuolelle. Kokeilun on ehdotettu kestävän 2033 vuoden loppuun asti, jonka aikana varmasti myös kokeilun ulkopuolella oleville oppilaitoksille tulee kehittämistarpeita jo pelkästään elinkeinoelämän kehittyessä sekä esimerkiksi eri kielillä tarjottavien tutkintojen tarpeen noustessa tulevaisuudessa. EOL ry huomauttaa, että asetelmalla, jossa osa oppilaitoksista saa erittäin vapaat toimintaedellytykset toteuttaa koulutusta ja toiset eivät, asettaa koulutuksenjärjestäjät eriarvoiseen asemaan keskenään. Ministeriön harkintavalta korostuu varsinkin kokeilun ulkopuolisten oppilaitosten osalta: saavatko nämä hakemiansa muutoksia muuttavan elinkeinoelämän tarpeen mukaan vai eivät. Samalla EOL ry toteaa, että kokeilulle ei ole asetettu selkeitä tavoitteita ja toivoo, että lainvalmistelussa avattaisiin esitettyä selkeämmin, mitä kokeilulla tavoitellaan.

On hyvä, että toiminnanohjauskokeilun välineinä tullaan käyttämään koulutuspoliittisia tavoitteita ja koulutuksen järjestäjällä on nykyiseen tapaan oikeus ja vastuu oman strategisen työn määrittämisessä ja toteuttamisessa. Lisäksi EOL ry kannattaa sitä, että kokeilulakiin ollaan ottamassa laajasti hallinnollisesti ja toiminnallisesti erilaisia oppilaitoksia mukaan huomioiden myös alueellinen kattavuus. Erityisen tärkeänä EOL ry pitää sitä, että kokeilussa on edustettuna myös erikoistuneet yksityiset ammatilliset oppilaitokset. Tämä huomioiden, EOL ry huomauttaakin, että lakiesityksen 8. pykälässä ei ole huomioitu lain perustelumuihistiossa sivulla 27 olevaa mainintaa ”Valituksi voisi tulla myös muu kuin monialainen järjestäjä, jos koulutuksen järjestäjällä olisi erikoistunutta osaamista tai se olisi muutoin merkittävä alueellinen tai kansallinen toimija”. Tämä tulisi huomioida myös pykälässä perustelumuihistion lisäksi.

Kaikkineen EOL ry painottaa, että koulutustarjonnan tulee perustua lähtökohtaisesti työmarkkinoiden tarpeeseen eikä siten ministeriön ohjaus tule olla liian yksityiskohtaista.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

EOL ry kannattaa esitettyjä rahoitusmallin suuria suuntaviivoja, joiden mukaan rahoitus muutetaan vahvasti nykyistä tuloksellisempaan ja vaikuttavampaan suuntaan 50/50-mallin mukaisesti. Ehdotetut rahoitusosuudet ovat muutoin kannatettavia, mutta EOL ry osoittaa huolensa opiskelija- ja työelämäpalautteen osuuden pienuudesta. Mallissa esitetään, että palautteen osuus olisi vain kaksi prosenttia nykyisen kolmen prosentin sijaan. Palaute on keskeinen laadun mittari ja EOL ry esittääkin, että palautteen osuus pitäisi nostaa nykyisestä kolmesta prosentista esimerkiksi viiteen prosenttiin, ei vähentää osuutta, kuten luonnoksessa esitetään.

EOL ry ei kannata muun ammatillisen koulutuksen ja henkilöstökoulutuksen rahoituksen yhtäkkistä poistoa vaan esittää, että tämä yhteensä 10 miljoonan kokonaisuus tulee avata ja määritellä, mitkä kyseisellä rahoituksella toteutettavat koulutukset ovat välttämättömiä rahoittaa myös jatkossa valtion rahoituksella ja mitkä eivät. Monet tällä rahoituksella toteuttavat koulutukset ovat sellaisia, joita ilman ei työllisty eikä niitä ole muualta koulutusjärjestelmästä saatavilla, esimerkiksi kiinteistö- ja rakennusalojen erityisosaaminen tai huoltovarmuudelle keskeinen laivanrakennusosaaminen.

EOL ry painottaa, että opiskeluvuosiin kohdentuvien korikerrointen tulee perustua realistisiin, toteutuneisiin kustannuksiin. Nyt haasteena on muun muassa se, että kustannuskorilaskenta ei huomioi reaalisesti esimerkiksi oppimisympäristöjen tuottamia kustannuksia. Toisaalta laskentaan vaikuttaa myös se, jos oppilaitokset ovat esimerkiksi ylittäneet koulutusmääränsä koulutustarpeen niin vaatiessa. Reaaliset kustannukset eivät siis tule parhaalla tavalla nykyisessä kustannuskorilaskelmassa esille. Vaikutukset eri koulutusjärjestäjiin ja eri koulutuksiin ovat merkittävät tällä kustannuskorilaskelmalla. Esimerkiksi liiketoiminnan perustutkinnon painokertoimen esitetään putoavan 0,78:sta 0,41:een, joka on alaan erikoistuneelle oppilaitokselle erittäin merkittävä rahoitusmuutos. EOL ry huomauttaa, että koulutusjärjestelmässä on perustellusti monia erikoistuneita oppilaitoksia, jotka eivät voi kompensoida heikoimmin rahoitettua tutkintoa jollain toisella tutkinnolla tai tutkinnoilla.

EOL ry ei kannata sitä, että opiskelijamaksujen perimisen oikeus ammatti- ja erikoisammattitutkintojen osalta poistettaisiin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa. Opiskelijamaksut kohdentuvat tutkintoihin, joissa opiskelijoilla on pääosin jo aikaisempi tutkinto. Hallitus kohdentaa muun muassa näihin tutkintoihin kehysriihessä päättämänsä ammatillisen aikuiskoulutuksen leikkaukset, joten oppilaitosten oikeutta kerätä maksuja tulee sitä vastoin vahvistaa, ei poistaa.

EOL ry ihmettelee myös, että lakiesityksessä on esitetty kerroin opiskelijan lähtötasolle, mutta sitä ei ole määritelty mitenkään. Tämä yksityiskohta estää myös osaltaan rahoitusmallin muutosten arvioinnin organisaatiokohtaisesti, sillä indikaattorin vaikutusta kokonaisuuteen ei voi vielä tässä vaiheessa arvioida.

Kaikkineen esitetyissä rahoitusmallin uudistuksissa pitäisi varmistaa, että eri toimijoiden toimintaedellytykset turvataan. Turvaamisessa keskeistä on harkita siirtymäsäännöstä, jossa määriteltäisiin katto sille kuinka paljon yksittäisen organisaation rahoitus voi vähetä vuositasolla, kuten korkeakoulutuksen osalta on määritelty. Korkeakoulujen osalta rahoitus voi muuttua korkeintaan kolme prosenttia edellisen vuoden rahoitukseen verrattuna.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

EOL ry kannattaa sitä, että oppimisen tukea ja erityisen oppimisen tukea voi tarjota mahdollisimman moninainen ammattikunta oppilaitoksissa. EOL ry kiittääkin ministeriötä, että tämä asia otettiin hyvin huomioon lain valmistelussa. EOL ry kuitenkin huomauttaa, että nykytuotoisen erityisen tuen kertoimen poistaminen ei ole kannatettavaa, vaan nykytuotoista kerrointa tulisi kehittää ottaen huomioon erilaiset tilanteet, esimerkiksi: Opiskelijan lähtötasotietoa ei ole kaikille opiskelijoille vertailukelpoisesti saatavilla (vrt . maahanmuuttajat). Kuinka tämä huomioidaan? Lisäksi opiskelun aikainen tuen tarve voi muodostua vasta ammatillisessa koulutuksessa opiskelun aikana ja perustua muihin tekijöihin kuin esimerkiksi aiemmalle opiskelumenestykselle.

Tilaukoulutusta koskevat säädösehdotukset

Orpon hallitusohjelmassa on linjattu, että hallitus avaa ammatillisen koulutuksen järjestäjille mahdollisuuden myydä tutkintoon johtavaa koulutusta markkinoilla kansalaisille vastaavalla tavalla kuin korkeakoulutuksessa. Tilaukoulutuksella vastattaisiin erityisesti osaajapulaan, kun tutkintoon johtavaa koulutusta voidaan myydä markkinoilla. EOL ry huomauttaa, että nyt esitettävässä lakiluonnoksessa ei ole tätä hallitusohjelmassa linjattua näkemystä ja peräänkuuluttaa hallitusohjelman toteuttamista sen mukaisesti kuin hallituspuolueet ovat asiasta sopineet.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

EOL ry ei kannata muun ammatillisen koulutuksen ja henkilöstökoulutuksen rahoituksen yhtäkkistä poistoa vaan esittää, että tämä yhteensä 10 miljoonan kokonaisuus tulee avata ja määritellä, mitkä kyseisellä rahoituksella toteutettavat koulutukset ovat välttämättömiä rahoittaa myös jatkossa valtion rahoituksella ja mitkä eivät. Monet tällä rahoituksella toteuttavat koulutukset ovat sellaisia, joita ilman ei työllisty eikä niitä ole muualta koulutusjärjestelmästä saatavilla, esimerkiksi kiinteistö- ja rakennusalojen erityisosaaminen tai huoltovarmuudelle keskeinen laivanrakennusosaaminen. Muu ammatillinen koulutus täydentää koulutusjärjestelmäämme tarjoten tärkeää osaamista esimerkiksi erilaisia pätevyysvaatimuksia vaativille aloille sekä muu ammatillinen koulutus mahdollistaa tutkinnon osia paremmin ja tehokkaammin pienempien osaamiskokonaisuuksien hyödyntämisen ja ammatillisen osaamisen syventämisen ja täydentämisen työelämässä vaadittaviin osaamistarpeisiin. EOL ry vaatii, että ministeriö selvittää kokonaisuuden koskien muuta ammatillista koulutusta sekä henkilöstökoulutusta; mitä koulutusta ja mille toimialoille koulutuksia tarjotaan ja selvityksen jälkeen arvioidaan, mitkä koulutukset rahoitetaan edelleen ja mille koulutuksille on tarjolla esimerkiksi markkinaehtoista koulutusta. Arviossa tulee huomioida se, että suomalaisen koulutusjärjestelmän pitää pystyä tarjoamaan kaikille keskeisille toimialoille osaamista elinkeinoelämän tarpeen mukaan.

EOL ry huomauttaa myös, että lakiesityksessä esitetään työelämätoimikuntien määrän vähentämistä alle puoleen nykyisestä ja niille nykyään osoitettu laadunvalvontatehtävä poistettaisiin. Tämä ei ole ammatillisen koulutuksen laadunvarmistamisen kannalta perusteltu ehdotus.

Asetusluonnokset

Asetusluonnoksen liitteestä selviää, että muutamaa ammatti- ja erikoisammattitutkintoa lukuun ottamatta kaikki kyseiset tutkinnot sijoittuisivat jatkossa kustannuskoriin 1. Tällöin esimerkiksi metsäalan AT-tutkinto tippuisi korista 4 koriin 1, joka tarkoittaisi 30 prosentin tiputusta tutkinnon rahoituksen osalta. Tämä ei voi olla tavoitteena, vaan kustannuskorien tulisi vastata koulutuksen

järjestämisen kustannuksia myös näissä tutkinnoissa. Lisäksi tutkintojen kustannuskoreja tulisi arvioida myös oppimisympäristöjen aiheuttamat kustannukset huomioiden. Kaikkineen kustannuskorien osalta pitäisi ottaa aikalisä ja tarkastella ne aidot kustannukset huomioiden.

Lisäksi asetus rahoituksen laskentaperusteista sisältää seuraavan linjauksen: Jos tutkinnon tai tutkinnon osan suorittanut työllistynyt tai jatko-opintoihin siirtynyt on tutkinnon suorittamisen aloittamista edeltävän vuoden lopussa ollut työllinen, painokerroin on 0. Jos tutkinnon tai tutkinnon osana suorittanut työllistynyt tai jatko-opintoihin siirtynyt ei ole tutkinnon suorittamisen aloittamista edeltävän vuoden lopussa ollut työllinen, painokerroin on 1. Jos työllisyys tai työttömyys tahdotaan ottaa tällä tavalla indikaattoriksi, työttömyyden toteaminen opintojen alkuvaiheessa pitäisi olla mittauspisteenä, ei sen vuoden alku, kun opinnot alkavat. Lisäksi työllisyyttä/työttömyyttä arviotaessa pitäisi ne omaehtoiset opiskelijat, jotka tulevat vakuutusyhtiöiden tai työvoimaviranomaisten päätöksillä opiskelemaan (mutta joilla ei ole lupaa työvoimakoulutukseen), voida tilastoida työttömiksi opiskelijoiksi.

Muut kommentit

Lakiesityksillä ja ammatilliseen koulutukseen samalla kohdistuvilla 100 miljoonan leikkauksilla on merkitystä erityisesti ammatilliseen aikuiskoulutukseen ja erikoistuneiden, tehokkaiden työelämälähtöisten ammatillisen koulutuksen järjestäjiin. Koulutuksen järjestäjille tulee olemaan erittäin haasteellista mukauttaa toimintaansa näin nopeasti ja osaan mahdollisesti merkittävästikin osuvien leikkausten vuoksi. EOL ry esittääkin, että leikkaukset kohdentuisivat vasta samana vuonna kuin käsillä oleva ammatillisen koulutuksen uudistus, erityisesti koskien rahoitusmallia, on saatu tehtyä.

EOL ry vaatii myös, että ammatillista aikuiskoulutusta koskien jatkossa laaditaan kansallinen ammatillisen koulutuksen jatkuvan oppimisen strategia, kuten strategia on luotu korkeakoulutuksen osalta aiempina vuosina. Nuorisoikäluokka pienenee ja aikuisten koulutustarve kasvaa. On laadittava ylihallituskautinen suunnitelma ammatillisen aikuiskoulutuksen turvaamiseksi ja kehittämiseksi, jotta osaavan työvoiman saatavuus voidaan turvata tulevaisuudessakin.

Kaikkineen EOL ry summaa, että uudistuksissa tulisi aina huomioida ensisijaisesti elinkeinoelämän osaavan työvoiman tarve ja varmistaa, että minkään toimialan osaamisen saatavuus ei vaarannu eri malleja ja indikaattoreita muutettaessa.

Koriseva Soile

