

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Hallituksen esitysluonnos on valmistelu kiireellisesti. Tämä näyttäytyy luonnoksessa esimerkiksi rahoitusjärjestelmän kuvauksissa lukuisina kohtina siten, että teksti ei ole yksiselitteistä, vaan jättää tulkinnanvaraa. Laskennallisuuteen perustuva rahoitusjärjestelmän määrittely tulisi olla yksiselitteinen. Rahoituksen osalta on useita selkeitä puutteita niin tutkintojen kustannusryhmien kuin rahoituksen vaikuttavien painotusten osalta. Rahoitusjärjestelmän selkeyttäminen on toki kannatettavaa.

Oppimisen tuen ja erityisen tuen uudistus on tärkeää, jotta opiskelijat voivat oppia omista lähtökohdistaan. Oppimisen tuen ratkaisujen toimivuudessa on huomioitava koulutusmuotojen erityispiirteet sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön roolit, vastuut ja osaaminen.

Esitysluonnoksen mukanaan tuomien uudistusten taloudellisten ja toiminnallisten resurssien sekä henkilöstövoimavarojen vaikutuksia ei ole huomioitu kattavasti.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Neuvottelumenettelyä koskevaa säädöstä tulee tarkentaa ja selkeyttää, sillä esitys lisäisi opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausta, joka ei kuitenkaan ole alkuperäisen Kuntaliiton yhdessä koulutuksen järjestäjien kanssa ehdotuksen mukaista. Esitysluonnos antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle vallan määrittää koulutuksen järjestäjän tavoitteita ja rahoitukseen vaikuttavia reunaehtoja yksipuolisesti. Määrittely voisi olla voimassa neljän vuoden ajan, joten tämä voisi rajata koulutuksen järjestäjän oikea-aikaisia reagointimahdollisuuksia toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Lisäksi ministeriö voisi leikata rahoitusta yksipuolisella päätöksellä kesken nelivuotisjaksoa. Ministeriö voisi myös määrittää tavoitteita ilman niiden toteuttamista mahdollistavaa rahoitusta. Kokeilun tarkoitus

on vahvistaa yhteistyötä ministeriön ja koulutuksen järjestäjän välillä sekä alueen tarvelähtöisten koulutusten toteutumista. Esitysluonnos ei tue tätä tavoiteltua kehitystä.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Esitysluonnoksessa on useita rahoitukseen vaikuttavia oleellisia puutteita. Luonnoksesta puuttuu useita tutkintoja kustannusryhmälistauksesta. Mukana tulisi olla kaikki tutkinnot, joita on ollut mahdollista järjestää ja jotka vaikuttavat täten rahoitukseen. Myöskään opiskelijan lähtötason määrittelytapaa, taikka sen vaikutusta painotukseen ei ole kuvattu.

Esitysluonnoksessa on useita kohtia, joiden määrittely on epäselvä. Luonnos määrittää käytettäväksi keskiarvoja opiskelijavuosisissa, osaamispisteissä ja tutkintojen osalta, mutta määrittely on keskiarvojen laskennan osalta vajaa ja jättää avoimeksi keskiarvon laskemistavan. Osaamispisteiden ylärajaksi määritellään 120 opiskelijavuotta kohden, mutta on epäselvää, tarkastellaanko osaamispistemäärä opiskelija- vai järjestäjäkohtaisesti.

Esitysluonnoksessa on myös kohtia, jotka eivät vaikuta tarkoituksen mukaisilta. Tunnustettujen osaamispisteiden osalta ei jaeta rahoitusta, mutta hankintakoulutuksen osalta kumotaan kyseinen rahoituksen ulkopuolelle rajaaminen. Tutkinnoista saatava rahoitus mahdollistaa kahden peräkkäisen tutkinnon koulutuksen siten, että aiempaa tutkintoa ei huomioida. Tämä on mahdollista aloittamalla uusi koulutus saman kuukauden aikana, kuin edellinen loppuu.

Esitysluonnoksen perusteella tarkastellaan opiskelijan työllisyystilannetta opintojen aloitusvuotta edeltävän vuoden lopussa ja samalla työllistymisen osuus rahoituksessa kasvaa. Tämä vaikutus ulottuu täten useita vuosia sitten aloitettuihin koulutuksiin ja voi aiheuttaa kohtuuttoman pudotuksen rahoituksessa menneisyyden toiminnan perusteella.

Esitysluonnos ei mahdollista tutkinnon osaa pienempien kokonaisuuksien rahoitusta. Tämä yhdessä kookkaiden tutkinnon osien kanssa johtaa siihen, että pieniä tiettyyn aiheeseen liittyviä koulutuksia ei enää käytännössä voi tarjota rahoituksen poistuessa. Kokonaisuutena rahoitusmuutos leikkaa voimakkaasti työllisten alanvaihtajien uudelleen koulutuksesta saatavaa rahoitusta. Tämä ei palvele alueita, kuten Kainuuta ja Koillismaata, missä valtaosa avoimista työpaikoista koskee ammatillisen koulutuksen saaneita henkilöitä.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Luonnokseen olisi tarkennettava oppimisen tuen ja erityisopetuksen antamisen vastuista – miten laajasti oppimisen vaikeudet tulee arvioida opintojen alussa tai edetessä. Muun opetus- ja ohjaushenkilöstön rooli tulisi olla kattavammin tunnistettu ja eri koulutusmuotojen erityispiirteet huomioiva. Tarvitaan osaamisen kehittämistä oppimisen tuen kokonaisuudessa niin, että opetus- ja ohjaushenkilöstö osaa tukea opiskelijaa tehtävänsä mukaisesti eikä kaikki tuki edellytä erityisopettajaa. Esimerkiksi ammatinohjaajan työhön sisältyy työprosessin ohjaus työosalissa.

Toimenpiteille pitää määritellä myös siirtymäaika, jotta erityisopettajista ei muodostu pulaa nykyistä enempää.

Esitysluonnos lisää oppimisen tukeen ja erityisopetuksen antamiseen liittyvää byrokratiaa. Esitysluonnos vaikuttaa koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksiin järjestää laadukasta ammatillista koulutusta. On tärkeää huomioida, että esitysluonnoksessa esitetty tukiopetuksen antaminen ja kirjaaminen lisää opettajan työtä, minkä koulutuksen järjestäjä joutuu ottamaan huomioon opetusta resursoitaessa. Esitys tulee lisäämään myös hallinnon työmäärää ja kustannuksia. Oppimisen tuen kokonaisuudesta ei saa tulla mekaanista automaattia, jota voi käyttää oppimisen tukemiseen tilanteissa, jotka eivät liity opiskelijoiden todellisiin oppimisen vaikeuksiin.

Tilaukoulutusta koskevat säädösehdotukset

Esitysluonnos on kannatettava ja se selkeyttää vastuita ja toimintaa.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Järjestämisluvassa määrätään oikeudesta järjestää sisäoppilaitosmuotoista koulutusta, mutta rahoituspohja kyseiseltä majoitusmuodolta poistuisi. Onko tarvetta määrittää erikseen oikeudesta sisäoppilaitosmuotoiseen majoitukseen?

Asetusluonnokset

Työelämäpalautteissa huomioidaan vain oppisopimus tai koulutusopimusjakson aikana työpaikalla tapahtuvan oppimisen päivät. Olisi syytä tarkastella, onko vaatimuksen täyttämiseksi tehtävä kirjaamistyön määrä suhteessa rahoitusvaikutukseen mielekäs, koska käytännössä koulutuksen järjestäjä veloitetaan tekemään työtä, jotta tämän rahoitus pieneneisi.

Muut kommentit

Ammatillinen koulutus tuottaa ammatti- ja yleissivistystä sekä jatkuvan oppimisen valmiuksia osaamis- ja koulutustason nostamiseksi. Ammatillinen koulutus on merkittävä elinvoiman tekijä, mikä korostuu työvoimapalvelu-uudistuksessa. Nämä vaikuttavuusnäkökulmat olisi huomioitava esitysluonnoksen perustelumuiotiossa siten, että koulutusjärjestelmästä muodostuisi vaikuttava kokonaisuus.

Alueiden erilaisuus on otettava huomioon. Esimerkiksi 80-85 % Kainuun ja Koillismaan avoimissa rekrytoinneissa haetaan henkilöitä, joilla on ammatillinen koulutus. On tarpeen käsitellä yhtä aikaa osaamis- ja koulutustason nostosta, sillä työn tekemisen tavat kehittyvät koko ajan. Tähän vaikuttaa teknologian kehittämisen rinnalla työikäisen väestön vähentyminen. Hyvinvoinnin rakentaminen ei voi perustua pelkästään koulutustason nostoon ja voimavarojen siirtoon ammatillisesta koulutuksesta korkeakoulutukseen, sillä eri alojen ja ammattitasojen osaajia tarvitaan jatkossakin.

Miettunen Anni

Kajaanin kaupunki, Kajaanin kaupungin koulutusliikelaitos