

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Kiitämme mahdollisuudesta tutustua uuteen lakiluonnokseen ja antaa lausunto sitä koskevista huomioista. Kiinnitämme huomiota muutamaa yleiseen seikkaan.

Tässä muodossa lakiesitys antaa osittaiset tiedot kaavailuista uudistuksista. Koulutuksen järjestäjän ei ole mahdollista muodostaa tarkkaa käsitystä lakiesityksen vaikutuksista tuleville vuosille, yksittäisenä toimijana tai laajempaan toimijoita koskevana esityksenä. Esimerkiksi rahoitusta koskevissa säädösehdotuksissa jätetään useita asioita tulevaisuudessa valmisteltavien asetusten varaan. Tavoiteltavaa on, että lakiesityksen lausuntokierrokseen saataisiin mukaan liitteinä kaikki siihen liittyvät asetusluonnokset.

Esityksen liitetietoina olisi hyvä olla saatavilla rahoitustekijöitä ja laskennassa lähtötietoina käytettäviä suoritustietoja aikaisemmilta vuosilta. Läpinäkyvä, tietoon pohjautuva lakiesityksen sisältö ja simulaatiolaskelmat muutosten vaikutuksista olisivat erittäin arvokkaita lisätietoja. Koulutuksen järjestäjät joutuvat toteuttamaan usean vuoden mittaisia talousohjelmia uudistusten viemisessä käytäntöön. Näiden toimenpiteiden valmistelussa kokonaiskuvan ja menetelmien olisi arvokasta olla tiedossa hyvin alkuvaiheessa, muutoin syntyy riskejä, että tehdään tilapäisiä ja vaikutuksiltaan epätarkkoja toimenpiteitä.

Lakiesitys sisältää eräitä riskinalaisia kehityssuuntia. Pidämme riskinä sitä, että työikäisten aikuisten huomiointi opiskelijoina ja uuden osaamisen hankkijoina näyttää jäävän heikkoon asemaan uudistuksen kokonaisuudessa. Työikäisen väestön mahdollisuudet kehittää osaamistaan kapenevat tämän myötä ammatillisessa koulutuksessa. Työelämässä tarvittavan osaavan työvoiman koulutuksessa on välttämätöntä huomioida merkittävä työikäisen väestön uuden osaamisen hankkimisen tarve. Ammatti- ja erikoisammatti-tutkinnot ovat tärkeitä osaamisen ja koulutustason nostamisen väylinä, joita voi opiskella nopeasti myös oppisopimuskoulutuksena.

Olemme huolissamme myös siitä, että huoltovarmuuskriittiset alat eivät selviä ilman aikuisia työntekijöitä. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi luonnonvara-alat, teollisuus sekä hyvinvointialat (SOTE). Kokonaistilanteen tarkastelu ja muutosten suunnittelu edellyttävät huolellista vaikutusten arviointia. Tällä hetkellä esillä oleva kehysriihen leikkaus ja samanaikainen ammatillisen koulutuksen uudistus tuottavat kokonaisvaikutuksia, joilla voi olla todella merkittäviä seurauksia. Tällaisia riskejä ovat esimerkiksi jatkuvan oppimisen palveluiden voimakas vähentyminen, aikuisväestön osaamistason lasku sekä koulutusresurssien ja osaavan työvoiman tarpeiden kohtaannon epäonnistuminen. Esimerkiksi erityisesti Sosiaali- ja terveys- sekä kasvatusta- ja ohjausaloilla ammattien pätevyysvaatimukset ovat pakollisia, mikä johtaa esitettyjen lakiuudistusten osalta todennäköisesti siihen, että erityisesti jatkotutkinnoissa oppisopimusten määrä tulee kasvamaan, erityisesti hyvinvointialoilla. Alan työntekijäjärjestöt (Super ja TEHY) tulevat todennäköisesti ottamaan vahvasti kantaa jatkuvan oppimisen puolesta.

Kehysriihen valmisteludokumenttien perusteella muodostuu käsitys, että ammatillisen koulutuksen rahoitusleikkaus on resurssien siirtoa ammattikorkeakouluille ja yliopistoille. Korkea-asteen koulutukset eivät universaalisti ratkaise osaavan työvoiman tarpeita. Suomessa on alueita, missä osaavan työvoiman tarpeissa korostuu jopa 70% tasolla ammattiosaajien rooli.

Eräissä kohdissa lakiesityksen sisältö on ristiriitainen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvoisen kohtelun ja toiminnan periaatteiden kanssa. Esimerkiksi, oppilaitoksella ei ole oikeutta sulkea pois opiskelijavalinnasta sellaista henkilöä, jolla on aikaisempi tutkinto. Tällaisia päätöksiä tulee todennäköisesti tapahtumaan, kun halutaan varmistaa rahoituksen kertymistä. Opiskelijamaksujen poistaminen jatkotutkinnoista ja muista tulisi perua. Koulutuksen järjestäjillä tulee olla mahdollisuuksia järjestää koulutuksia, myös tämä lisärahoituskanava huomioiden.

Lakiesityksessä on hyvää se, että siinä huomioidaan muutosprosessi 2025-27 vuosien välille. Merkittävien uudistusten läpivienti kestää muutamia vuosia. Edelleen kannatamme sitä, että tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden painoarvoa on nostettu uudessa rahoitusmallissa.

Hallitusohjelmassa panostetaan myös uusien investointien saamiseen Suomeen. Länsirannikon alueelle kohdistuu useita merkittäviä hankkeita. Työikäisen väestön kouluttautuminen ja siihen liittyvät mahdollisuudet ovat erittäin merkittäviä ja kriittisiä tekijöitä uusien investointihankkeiden onnistumisen kannalta, osaavan työvoiman saannin varmistamisen avulla.

Koulutuksen järjestäjillä on useita erilaisia velvollisuuksia ja palveluvastuita omilla toiminta-alueillaan, esimerkiksi laajennettu oppivelvollisuus ja työttömien henkilöiden koulutus ovat molemmat palveluita, joita ammatillisen koulutuksen järjestäjät tuottavat. Työvoimakoulutuksen tulevaisuus ja sen riittävä rahoitus tulee varmistaa myös muuttuvassa tilanteessa. Olemme huolissamme työvoimakoulutuksen tarpeiden huomioinnista tässä lakiesityksessä.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Pidämme erittäin hyvänä sitä, että lakiesityksen mukainen ohjausmalli painottaa vahvasti koulutuksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Koulutusalojen suhteellinen tärkeys vaihtelee alueittain, myös sen suhteen, että minkä koulutustason suorittaneet osaajat ovat keskeisessä asemassa eri alueilla.

Koulutuksen järjestäjien kokonaistarjontaa ei tule ohjata. Korostuneen kalliilla koulutusaloilla tulisi arvioida erikoistuneiden koulutuksen järjestäjien kehitysmahdollisuudet, ja huomioida menestys koulutusten vetovoimassa ja alojen koulutukseen tehdyissä investoinneissa. Pienempien ja merkittävien koulutusalojen ylläpito ja kehittäminen varmistaa riittävän laajan koulutustarjonnan saatavuutta.

Neljän vuoden aikaväli tulosneuvotteluissa on varsin pitkä. Työelämän suhdanteet voivat vaihdella voimakkaastikin yksittäistenkin vuosien välillä.

Toiminta-alueiden näkökulmasta pidämme hyvänä sitä, että koulutuksen järjestäjille jää vapaus sopia ja koordinoita yhteistyö työllisyydenhoidon alueiden kanssa. Tämä on perusteltua alueellisen palvelukohtaannon kehittämisessä, sekä myös siksi että moni koulutuksen järjestäjä toimii useamman työllisyydenhoidon alueen kanssa.

Kokeilua koskeva esitys olisi edelleen kehitettävissä siihen suuntaan, että koulutuksen järjestäjän toiminta-alueella olisi mahdollista huomioida työelämässä tapahtuvia voimakkaita muutostilanteita, kuten positiivisen tai negatiivisen rakennemuutoksen haasteet. Olemassa oleva ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö tai uusi lakiesitys ei huomioi tarpeeksi tällaisia tilannekuvia eri alueilla koulutuksen järjestäjien toiminnassa.

Ehdotamme kokeilussa huomioitavaksi ratkaisua missä jokaisesta maakunnasta olisi vähintään yksi laaja-alainen koulutuksen järjestäjä, millä varmistetaan kokeilun kattavuus valtakunnallisesti.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Rahoitusuudistuksessa on hyvin määritelty muutoskehys ja sen raja-arvot, miten rajoitettaisiin erittäin suuria vaihteluita koulutuksen järjestäjän rahoituksessa lyhyellä aikavälillä. Tällainen riskianalyysi on tärkeä osa vaikutusten arviointia.

Olemassa olevan lainsäädännön eräs haaste on ollut, että se on ohjannut voimakkaasti perustutkintojen suorittamiseen, vaikka jatkotutkinnot olisivat voineet olla soveltuvampia. Nyt lakiesitys vaikuttaa siltä että se suuntaa ohjausta entistä enemmän huomiota perustutkintojen suorittamiseen.

Lakiesityksessä kannustetaan tutkinnon osien suorittamiseen, tutkintoa lyhyempinä lisäkoulutuksina. Lakiesityksessä ei ole kuitenkaan selvästi todettu koskeeko aiempi tutkinto ja 0-kerroin myös AT ja EAT tutkintoja vai vain toista perustutkintoa.

Rahoituksen uudistusta koskevista säädösehdotuksissa on eräitä epäselviä kohtia, joihin toivomme kiinnitettävän huomiota. Viittaamme mm. MTK:n johtaja Susanna Aron lausuntoon ongelmista luonnonvara-alan koulutuksen kerroinmuutoksiin, erityisesti luonnonvara-alan koulutuksessa (Maatalousalan pt, metsäalan pt sekä hevosalan pt.). Esitämme että esitys valmisteltaisiin tältä osin uudelleen, ja että luonnonvara-alan perustutkinnot säilytetään kustannusryhmässä 4.

Ongelmallista on koulutuksen järjestäjien erilaisten toimintamallien arvioiminen keskimääräisesti kustannusten suhteen, alan koulutuksiin todella panostaneiden koulutuksen järjestäjien erilaisuus vertautuu väärällä tavalla verrokkiryhmässä missä toimintamalleissa ja kustannusten kirjaamisessa on merkittäviä eroja.

Lisäksi kiinnitämme huomiota, että toteutuneiden opiskelijavuosien kertymän perusteella myönnettävässä perusrahoituksessa mainitaan opiskelijoiden lähtötason huomiointi. Tähän liittyviä tarkempia tietoja ei kuitenkaan ole käytettävissä.

Samaan aikaan lakkautettavan aikuiskoulutustuen kanssa laki- ja rahoitusuudistus aiheuttaa toteutuessaan tilanteen, missä aikuisten uudelleen kouluttautuminen ja ammatinvaihto ei enää käytännössä onnistu.

Koska esitetyt rahoituksen uudistukset heikentävät merkittävästi toisen ammatillisen tutkinnon suorittaneiden rahoitusta, toivomme, että erityisesti työvoimapula- ja kasvualoilla (esimerkiksi Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymän toiminta-alueella sote ja prosessiteollisuus), olisi mahdollista tulevaisuudessa kompensoida harkinnanvaraisella rahoituksella aikuisväestön perusteltua uudelleenkouluttautumista.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Tuemme Kuntaliiton ammatillisen koulutuksen areenan esille nostamia huomioita.

Tilaukoulutusta koskevat säädösehdotukset

33 §:n lisäys, että koulutuksen järjestäjä ei saa järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita tutkinto-opiskelijoiksi, ilman koulutuksen rahoittamistarkoitusta, on eettisestä näkökulmasta perusteltu. On kuitenkin eettisesti ja käytännöllisesti ongelmallista nykyisten tilauskoulutusryhmien osalta, jos laki tulee ilman siirtymäsäännöstä voimaan jo 1.1.2025. Se myös pohdituttaa, että ellei voimaantulolla ole siirtymäaikaa, että vähentääkö lakimuutos tosiasiallisesti tilauskoulutuksen hyödyntämistä työvoimapula-aloilla ja näin olen esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla pahentaa työvoimapulaa entisestään.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

-

Asetusluonnokset

Lakiesityksen yhteydessä olisi tärkeätä julkaista samalla kertaa siihen liittyvät asetusluonnokset. Näin olisi mahdollista muodostaa kokonaiskuva uudistusten vaikutuksista.

Muut kommentit

Teollisuudessa on varsin yleisesti käytössä 18-vuoden ikärajoitukset liittyen työskentelyyn teollisuuden työtehtävissä. Ammatillisista oppilaitoksista sijoittuu runsaasti aikuisia opiskelijoita teollisuuden erilaisiin työtehtäviin erityisesti kesäajoiksi. Mikäli tulevaisuudessa koulutuspoliittisilla toimilla ohjataan koulutuksen painopistettä voimakkaasti nuoriin, tulee teollisuuden kesätyöntekijöiden työelämässä oppimisen paikkojen saatavuudessa (oppi-/ koulutussopimus) nousemaan aikaisempaa enemmän haasteita teollisuuden osalta.

Maunuksela Ari

Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymä - Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymä, Ari
Maunuksela