

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Jyväskylän koulutuskuntayhtymä Gradia (jatkossa myös Gradia) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Gradian lausunto kohdentuu seuraaviin lausuntopyynnön kohtiin:

1. Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset
2. Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset
3. Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset
4. Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset
5. Asetusluonnokset
6. Muut kommentit

Gradia haluaa nostaa esille seuraavia keskeisiä asioita, yhtyen myös ammatillisen koulutuksen TOP10-koulutuksen järjestäjien lausuntoon.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Gradian näkemyksen mukaan hallituksen esitys laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnan ohjauksen kokeilusta on kannatettava ja kokeilun kesto riittävän pitkä systemaattisen mallin kehittämiseksi.

Säädökset edellyttävät kuitenkin vielä täsmentämistä. Gradia pitää tärkeänä, että toiminnan ohjauksen kokeilu toteutetaan ammatilliseen koulutuksen erityispiirteet huomioiden korkeakoulujen toiminnan ohjauksen mallin mukaisesti hyödyntäen mm. valmiina olevaa KOTA-portaalia neuvotteluprosessin toteutuksessa.

Gradian näkee, että on valittava monialaisia koulutuksen järjestäjiä eri puolilta maata, jotta alueelliset erityispiirteet voidaan huomioida. Kokeiluun valittavilla koulutuksen järjestäjillä tulee olla tosiasialliset toiminnalliset ja taloudelliset mahdollisuudet joustavasti vastata alueen väestön ja työelämän tarpeisiin. Gradia näkee, ettei koulutuksen järjestäjiä tule velvoittaa kokeiluun. Kokeiluun tulee valita esityksen mukaisesti korkeintaan 40 koulutuksen järjestäjää, mutta neuvottelumenettelyn vaativuuden takia kokeiluun osallistuvia voi olla vähemmänkin.

Kokeilua koskevassa lainsäädännössä on varmistettava, että myös säädösten koulutuksen järjestäjälle annetaan laaja tutkintojen järjestämisoikeus. Kokeilun onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että rajoituksia ei tehdä muihin kuin nyt lausunnolla olevan asetusluonnoksen mukaisiin tutkintoihin ja osaamisaloihin. On tärkeää lainsäädännöllä varmistaa, että kokeilussa rajoitettuja tutkintoja ja osaamisaloja saavat edelleen järjestää ne kokeiluluvan saaneet järjestäjät, joilla tämän lain voimaan tullessa on ollut oikeus niitä järjestää. Lisäksi toteamme, että jollain ohjausmenettelyllä valtakunnallinen koulutuspolitiikan kokonaisnäkemys tulee turvata.

Esitysluonnoksessa järjestämislupasääntelyn ja neuvottelumenettelyn rooli ja keskinäinen asema opiskelijavuosien enimmäismäärän asettamisessa on vielä osittain epäselvä. Gradia kannattaa tavoitetta opiskelijavuosien enimmäismäärän neuvottelevasta prosessista osana kokeilua, mutta tällä hetkellä ei ole selkeää, miten se voidaan yhteensovittaa järjestämislupaprosessissa olevien koulutuksen järjestäjien opiskelijavuosiin.

Gradia pitää tärkeänä, että kokeilulupaan liittyvällä sopimuksella voidaan tukea myös koulutuksen järjestäjän omia strategisia tavoitteita. Kansallisesti tulee tukea paikallisella tasolla tehtävää koulutusmuotojen ja -asteiden välistä yhteistyötä kuten korkeakouluväylien edelleen kehittämistä. Tämä edellyttää, että harkinnanvaraista rahoitusta myönnetään symmetrisesti yhteistyöhön osallistuville korkeakouluille ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille.

Koulutuksen järjestäjien ja opetus- ja kulttuuriministeriön väliset neuvottelut tulee toteuttaa läpinäkyvästi ja prosessia yhdessä valmistellen. Lisäksi on varmistettava, että kansallisesti yhteisten tavoitteiden edistämiseen osallistuvat myös kokeilun ulkopuolella olevat koulutuksen järjestäjät. Myös järjestäjäjärakenteen kehittämistä tulee tukea kansallisesti. Harkinnanvaraista rahoitusta tulee käyttää kilpailukykyisen järjestäjäjärakenteen ja väestökehityksen vaatiman rakenteellisen uudistuksen tukemiseen.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Gradia katsoo, että rahoitusjärjestelmän kokonaisvaikuttavuuden varmistamiseksi tarvitaan koulutuksen järjestäjäkohtaiset koelaskelmat, jotka mahdollistavat eri tilanteiden simulaatiot. Esitysluonnos ei anna selkää vastausta siihen, minkälaiseen toimintaan ja opiskelijavalintaan ehdotettu rahoitusjärjestelmä tosiasiallisesti kannustaa koulutuksen järjestäjiä. Näin ollen ei ole varmaa pystytäänkö rahoitusjärjestelmällä vastaamaan perusteluosiossa kuvattuihin toimintaympäristön haasteisiin.

Esitysluonnoksen mukaan kuntien järjestämän ammatillisen koulutuksen rahoitus laskisi 1,0 ja vastaavasti kuntayhtymien laskisi 0,5 prosenttia. Erityisesti kuntataustaiset, monialaiset koulutuksen järjestäjät kantavat merkittävää yhteiskuntavastuuta. Gradia katsoo, että yhteiskuntavastuusta huolehtiminen tulee ottaa vahvemmin rahoitusjärjestelmän yhdeksi perustaksi niin oppivelvollisten kuin jatkuvan oppimisen osalta huomioiden mm. vieraskieliset oppijat.

Opiskelijoiden lähtötason huomioiminen rahoituksessa on kannatettavaa. Esityksessä jää kuitenkin epäselväksi, miten lähtötaso määritellään muiden opiskelijoiden opiskeluvalmiuksien osalta, ja onko kyseinen painotuskerroin riittävä. Lähtötason huomioiminen muiden kuin perusopetuksen päättäneiden osalta vaatii vielä tarkennusta. On erittäin tärkeää, että lähtötaso tulee kartoitetuksi myös muiden kuin perusopetuksen päättäneiden osalta ja huomioiduksi riittävästi opiskelijavuosien painotuksessa.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Hallitusohjelman tavoitteet oppimisen tuen turvaamisesta ja tuen ketjun yhtenäistämistä ovat kannattavia. Gradia kannattaa, että oppimisen tuen käsitettä laajennetaan nykyisestä lainsäädännöstä. On tärkeää, että oppimisen tukea ajatellaan toteutettavaksi tutkintokoulutuksen rinnalla tarvelähtöisesti nykyistä joustavammin.

Gradia pitää tärkeänä, että tuki kohdennetaan esityksen mukaisesti koulutuksen tavoitteiden saavuttamiseen. Oppimisen tuen yhtenäistämässä tulee tunnistaa eri koulutusmuotojen erityispiirteet. Ammatillisen koulutuksen erilaisiin oppimisympäristöihin, tapoihin opiskella sekä moninaiseen tutkintotarjontaanon kiinnitettävä huomiota oppimisen tuen uudistamisessa.

Lakivalmistelussa on tärkeää huomioida perusopetuslakiin ja lukiokoulutukseen lakiin tulossa olevat lakiesitysten mukaiset muutokset. Oppimisen tukeen ja erityisopetukseen liittyvien lakiesitysten valmistelua on jatkettava kaikkien kouluasteiden yhteistyönä oppimisen tuen jatkumon turvaamiseksi nivelvaiheissa sekä siirtymissä toisen asteen koulutuksen sisällä. Välitön ja jäntevä tiedonsiirto on Gradian mielestä erittäin tärkeää, jotta opiskelijan oppimisen tuen jatkumo voidaan turvata.

Gradia näkee, että erityistä tukea ei tule sitoa vain erityisopettajan antamaan erityisopetukseen, sillä se kaventaisi merkittävästi opiskelijalle annettavaa erityistä tukea nykytilaan verrattuna.

Lakiesityksestä jää epäselväksi, milloin opiskelijalla on oikeus erityiseen tukeen. Laissa viitataan todennettuihin oppimisvaikeuksiin tai muihin syihin, jotka ovat säännöllisiä tai pitkäaikaisia (s.77). Kuitenkin s. 40 viitataan myös erilaisiin neuropsykiatrisiin häiriöihin tai vammaan ja sairauteen. On siis epäselvää, milloin opiskelijalla on oikeus erityiseen tukeen. Sivuilla 29 ja 77 viitataan todennettuihin oppimisvaikeuksiin. Perustelukohdassa olisi tarpeellista määritellä mitä todentamisella tarkoitetaan.

Tällä hetkellä tehdään päätös, mikäli opiskelijan ammattitaitovaatimuksista tai osaamistavoitteista poiketaan, mutta ei päätöstä erityisen tuen suunnitelmasta. Täten seuraava perustelu on ristiriidassa nykyisen lainsäädännön kanssa ja viittaisi siihen, että erityisen tuen suunnitelmia tulisi tehdä nykyistä useammin:

“Nykytilaa vastaavasti opiskelijalle tehtäisiin päätös erityisestä tuesta aina, jos ammatillisessa perustutkinnossa opiskelijan osaamista mukautetaan tai ammattitaitovaatimuksista tai osaamistavoitteista poiketaan.”

Muita huomioita oppimisen tukeen ja erityiseen tukeen liittyvästä terminologiasta ja määrittelyistä:

- Tukiopetus -termin käyttöönotto lainsäädännössä voi kuitenkin aiheuttaa erilaisia tulkintoja ja johtaa opiskelijoiden eriarvoiseen tuen saamiseen. Nykyisin termiä käytetään suppeammassa merkityksessä.
- S. 40–41 tekstistä voi saada käsityksen, että jatkossa vammaiset opiskelijat opiskelisivat vain ammatillisissa erityisoppilaitoksissa. Ovatko seuraavat kaksi lainausta ristiriidassa keskenään?

“Tämä mahdollistaisi vammaisten opiskelijoiden entistä paremman mahdollisuuden osallistua ammatilliseen koulutukseen heidän valmiuksiaan ja kiinnostuksiaan vastaavassa koulutuksessa. Erityisopetuksen vahvistamisella koulutuksessa pyrittäisiin mahdollistamaan vammaisten opiskelijoiden tuen ja ohjauksen riittävyys sekä yhdenvertaiset mahdollisuudet opiskella yhdessä muiden kanssa” s. 40

“Vammaisten ammatillisesta koulutuksesta vastaavat ammatilliset erityisoppilaitokset”. s. 40–41

- Sivulla 60 kuvataan, että osana oppimisen tukea voidaan antaa myös erityisopettajan antamaa erityisopetusta kapealaisiin oppimisvaikeuksiin. Tämä perustelukohdassa kuvattu esimerkki sekoittaa oppimisen tuen, erityisen tuen ja erityisopetuksen käsitteitä.

- 64 §:ssä käytetään käsitteitä erityisopetus, erityinen tuki ja erityispedagoginen tuki. Ei ole kuitenkaan selvää, miten nämä kolme eri käsitettä määritetään, mitä ne käytännön toimissa eroavat toisistaan? Jos ne tarkoittavat samaa asiaa, se aiheuttaa tulkinnassa sekaannusta.

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

Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Jyväskylän koulutuskuntayhtymä Gradia näkee tärkeänä, että tilauuskoulutusta koskevaan lukiolain säännökseen tehdään muutoksia, joilla selvennetään voimassa olevaa sääntelyä ja puututaan tilauuskoulutuksessa havaittuihin epäkohtiin. Esitys selkeyttää koulutuksen järjestäjälle tilauuskoulutukseen liittyviä edellytyksiä ja turvaa tilauuskoulutukseen osallistuvan oikeuksia ja varoja. Gradia pitää tärkeänä, että esitys vastaa sisällöltään lakiin ammatillisesta koulutuksesta, ammattikorkeakoululakiin ja yliopistolakiin tehtäviä muutoksia.

Gradia kuitenkin huomauttaa, että kansainvälisessä toimintaympäristössä tilauuskoulutuksena rahoittajana toimii usein kolmas osapuoli (kuten Maailmanpankki tai YK:n rahastot), jolla on aito tahtotila huolehtia opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä niiden informoimisesta opiskelijalle. Lisäksi tilauuskoulutuksen välillisenä tilaajana kuntien tai kuntayhtymien ylläpitämissä oppilaitoksissa voi olla kuntalain vaatimusten mukaan perustettu tytär- tai osakkuusyhtiö, jonka toimintaedellytyksiä lainsäädännöllä ei tulisi rajoittaa. Lain muotoilussa tulisi siis mahdollistaa tilaajan oman rahoittamistarkoituksen lisäksi muiden julkisten tai yleishyödyllisten organisaatioiden rahoittajarooli.

Gradia näkee tärkeäksi, että lainsäädännössä tullaan edistämään hallitusohjelmassa mainittua ammatillisten koulutuksen järjestäjien mahdollisuutta myydä tutkintoon johtavaa koulutusta markkinoilla yksilöille samalla tavalla kuin korkeakoulutuksessa.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

-

Asetusluonnokset

Opiskelija- ja työelämäpalaute ovat erittäin tärkeitä koulutuksen järjestäjän laadun ja vaikuttavuuden kehittämisessä. Rahoituksen laskennan perusteena ne ovat kuitenkin huonosti toimivia ja aiheuttavat sekä koulutuksen järjestäjille että työpaikolle tarpeetonta byrokratiaa. Lisäksi mittarien erottelukyky on olematon, joskin ne antavat koulutuksen järjestäjälle hyvää lisäinformaatiota. Gradia esittää harkittavaksi, että ne poistetaan ammatillisen koulutuksen

rahoituksen perusteista ja näin yksinkertaistetaan rahoitusjärjestelmää. Opiskelija- kuin työelämäpalautetta voitaisiin käsitellä osana kokeilujen neuvottelumenettelyä.

Muut kommentit

Jyväskylän koulutuskuntayhtymä Gradia kantaa huolta aikuisten koulutusmahdollisuuksien heikkenemisestä. Kansallisessa koulutuspolitiikassa huomio tulisi kiinnittää osaamistason kohottamiseen kaikilla koulutustasoilla. Ammatti- ja erikoisammattitutkinnot ovat keskeinen väylä osaamisen päivittämiseen, täydennyskoulutukseen ja urakehitykseen työelämässä. Oppisopimus on tehokas tapa tuottaa koulutuspalvelua aidosti työssäkäynnin ohessa, omaa työtä ja osaamista kehittäen. Korkeakoulutettujen hakeutuminen at- ja eat-koulutuksiin osoittaa, että heillä ei ole tarve uusiin korkeakouluopintoihin vaan osaamisen kehittämiseen työtä tehden. Työelämän muuttavat tarpeet edellyttävät, että ketterä at- ja eat-opiskelu on mahdollista myös aiemman tutkinnon suorittaneille.

Gradia näkee myönteisenä, että aikuisten täydennys- ja lisäkoulutustarpeisiin vastataan aiempaa useammin tutkinnon osia suorittamalla. Tämän mahdollistamiseksi tutkinnon perusteita tulee uudistaa systemaattisesti, nopeasti ja siten, että ne vastaavat työelämän muuttuviin tarpeisiin ja pieniinkin osaamistarpeisiin.

Tokila Anu

Jyväskylän koulutuskuntayhtymä Gradia - Kuntayhtymän johtaja Anssi

Tuominen