

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Savon koulutuskuntayhtymä kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyvistä laeista.

Ammatillista koulutusta koskevaa toiminnan ohjausta, rahoitusjärjestelmää sekä oppimisen tukea koskeva uudistus ja siihen liittyvä hallituksen esitysluonnos on laaja kokonaisuus. Kiire näkyy mm. rinnakkaistekstien puuttumisena. Hallituksen lain valmistelulle antama aikataulu on ollut varsin tiukka.

Kansallisesti tulee tukea paikallisella tasolla tehtävää koulutusmuotojen ja -asteiden välistä yhteistyötä kuten korkeakouluväylien edelleen kehittämistä. Myös järjestäjä rakenteen kehittämistä tulee tukea. Harkinnanvaraista rahoitusta tulee käyttää kilpailukykyisen järjestäjä rakenteen ja väestökehityksen vaatiman rakenteellisen uudistuksen tukemiseen.

Tavoitteena on, että aikuisten täydennys- ja lisäkoulutustarpeet toteutetaan tutkinnon osia suorittamalla. Uudistus on myönteinen. Sen osalta on huomioitava, että tutkinnon perusteita tulee uudistaa systemaattisesti, nopeasti ja siten, että ne vastaavat työelämän muuttuviin tarpeisiin.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Savon koulutuskuntayhtymä pitää kokeilua kannatettavana. Kokeilun tulee kattavuudeltaan ja laajuudeltaan olla riittävä. Savon koulutuskuntayhtymä katsoo, että kokeiluun on valittava lähtökohdiltaan monialaisia koulutuksen järjestäjiä eri puolilta maata, jotta alueelliset erityispiirteet voidaan huomioida.

Kokeiluun tulee valita max 40, mutta neuvottelumenettelyn vaativuuden takia kokeiluun osallistuvia voi olla vähemmänkin. Kokeiluun valittavilla koulutuksen järjestäjillä tulee olla tosiasialliset toiminnalliset ja taloudelliset mahdollisuudet joustavasti vastata alueen väestön ja työelämän tarpeisiin.

Tavoite tulisi olla prosessin aikana oppiminen. Mikäli vaikuttavuus voidaan todeta nopeammin kuin kahdeksassa kokeiluvuodessa, voidaan toiminta vakinaistaa ennen vuotta 2033. Kokeilulain vaikuttavuuden arviointia tulee tehdä koko kokeilun ajan.

Kokeilua koskevassa esityksessä 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.

Savon koulutuskuntayhtymä katsoo, että kokeilun ohjausvälineiden, järjestämislupasäätelyn ja neuvottelumenettelyn rooli ja asema tulee selkeyttää. Neuvottelumenettelyä koskevaa säädöstä tulee tarkentaa ja selkeyttää siten, että neuvotteluissa keskeisten ehdotusten mukaisesti neuvottelut ja siihen liittyvä sopimus koskee vain koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua koskevia tavoitteita. Lisäksi tulee täsmentää säädösten, mistä asioista opetus- ja kulttuuriministeriö voi päättää, mikäli sopimukseen ei päästä.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Eryteisesti kuntataustaiset, monialaiset koulutuksenjärjestäjät kantavat merkittävästi yhteiskuntavastuuta. Savon koulutuskuntayhtymä katsoo, että yhteiskuntavastuusta huolehtiminen tulee ottaa mukaan rahoitusjärjestelmän yhdeksi perustaksi niin oppivelvollisten kuin jatkuvan oppimisen osalta huomioiden vieraskieliset oppijat. Lähtötason huomioiminen painotuskertoimena nähdään hyvänä, mutta epäselväksi jää, miten lähtötaso määritellään ja onko kyseinen painotuskerroin riittävän kattava.

Savon koulutuskuntayhtymä katsoo, että rahoitusjärjestelmän vaikuttavuuden varmistamiseksi tarvitaan koulutuksen järjestäjäkohtaiset koelaskelmat eri tilanteissa. Esitysluonnos ei anna selkää vastausta siihen, minkälaiseen toimintaan ja opiskelijavalintaan ehdotettu rahoitusjärjestelmä tosiasiallisesti kannustaa koulutuksen järjestäjiä.

Lausunto liiketoiminnan perustutkinnosta ja sen kustannusryhmän muutoksesta.

Kustannusryhmä 1 painokertoimen radikaali pienentäminen asettaa liiketoiminnan perustutkinnon täysin toisarvoiseen asemaan muiden perustutkintojen rinnalla.

Mikäli liiketoiminnan perustutkintoon kohdistuva rahoitus pienenee, vaikuttaa se väistämättä jo entisestään karsittuun, minimitasolla olevaan lähiopetuksen määrään, eivätkä koulutuksenjärjestäjät pysty opetuksessa vastaamaan tutkinnon perusteiden mukaisiin ammattitaitovaatimuksiin, jotka työelämän kanssa on yhteistyössä laadittu. Tämä heikentää opiskelijoiden työllistymistä sekä jatko-opintovalmiuksia ja se johtaa väijäämättä myös opiskeluaikojen pidentymiseen sekä työelämävalmiuksien heikkenemiseen. Liiketoiminnan perustutkinnon painokerroin on nykyiselläänkin jo pieni ja opetustoteutusten ryhmäkoot ovat maksimitasoilla. Liiketoiminnan pt:n pysyminen kustannusryhmässä 1 sekä sen esitetty pienennys, heikentää huomattavasti myös opiskelua yksilöllisten suunnitelmien mukaisesti. Tämä rajaa opiskelijoiden mahdollisuutta erikoistua kohti oman alansa asiantuntijuutta ja syventää osaamisen hankkimista. Tämänhetkiseläkin rahoitustasolla työelämästä tuleva palaute on toisinaan kriittistä opiskelijoiden valmiuksien osalta, ja rahoituksen vielä pienentyessä työelämästä tulevat palautteet ovat vaarassa kääntyä negatiiviseksi, eikä se takaa tasa-arvoisia koulutusmahdollisuuksia kaikille.

Liiketoiminnan perustutkinnon uusissa 1.8.2024 voimaan astuvissa tutkinnonperusteissa näkyy erityisesti työelämän kasvava vaade digitaalisuudelle. Lisäksi liiketoiminnan uudistuvassa tutkinnon perusteissa on tuotu esiin yhä erikoistuneemmat työelämän tarpeet, joihin koulutuksenjärjestäjien tulee vastata asiantuntijuudella ja riittävällä ajantasaisella välineistöllä, jotka vaativat taloudellisia panostuksia ja jatkuvaa oppimisympäristöjen kehittämistä sekä henkilöstön osaamisen kehittämistä ja ylläpitämistä. Esitetyllä kustannusryhmämuutokselle ei voida vastata enää koulutuksen järjestämisen kustannuksiin. Lisäksi liiketoiminnan pt. on generinen tutkinto, johon ohjautuu paljon tukea tarvitsevia opiskelijoita ja suunnitellut tuen toteutuksen ja rahoituksen muutokset haastavat erityisesti, mikäli liiketoiminnan pt:n painokerroin pudotetaan esitetylle tasolle.

Suunniteltu kehitys liiketoiminnan perustutkinnon osalta on täysin päinvastaista uusien tutkinnon perusteiden tavoitteiden sekä rahoitusuudistuksen kanssa, jossa painotetaan entistä enemmän koulutuksen vaikuttavuutta ja läpimenoa. Kuitenkin Vipusen viimeisimmän, vuoden 2022 valtakunnallisen tilaston mukaan, liikelatouden opinnoista valmistuneista opiskelijoista 83,7 % on työllistynyt tai siirtynyt jatko-opintoihin.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Oppimisen tuen ratkaisuisissa tulee tunnistaa eri koulutusmuotojen erityispiirteet. Ammatillisen koulutuksen erilaisiin oppimisympäristöihin, tapoihin opiskella sekä moninaiseen tutkintotarjontaan tulee kiinnittää huomiota oppimisen tuen uudistamisessa.

Savon koulutuskuntayhtymä katsoo, että erityisen tuen sitominen vahvasti erityisopettajan antamaan erityisopetukseen kaventaa opiskelijalle annettavaa erityistä tukea nykytilaan verrattuna. Savon koulutuskuntayhtymä katsoo, että lakiesityksessä kuvattu ero oppimisen tuen ja erityisen tuen välillä on liukuva ja opiskelijan on saatava tarvitsemaansa tukea joustavasti ja oikea-aikaisesti ilman tarpeettomia viivytyksiä. Esimerkiksi lakiesityksen pykälän 64 vaade todennetuista oppimisvaikeuksista voi viivästyttää tuen saamista, sillä oppimisvaikeuksien todentaminen voi olla vaikeaa saada ja on aikaa vievä prosessi. Lakiesityksessä jää epäselväksi, miten erityisopettajan antama erityisopetus eroaa oppimisen tukea ja erityistä tukea annettaessa. Lakiesitys jättää myös epäselväksi, tapahtuuko tuen saamisessa esimerkiksi laadullista ja määrällistä eroa siirryttäessä oppimisen tuesta erityiseen tukeen.

Savon koulutuskuntayhtymä pitää tarkoituksenmukaisena, että päätös opiskelijalle annettavasta erityisestä tuesta tehdään vain sellaisessa tilanteessa, jossa ammatillisessa perustutkinnossa opiskelijan osaamista mukautetaan tai ammattitaitovaatimuksista tai osaamistavoitteista poiketaan. Muussa tilanteessa opiskelija saisi tarvitsemaansa oppimisen tukea joustavasti opetus-, ohjaus- ja opiskeluhuoltohenkilöstöltä tarveperusteisesti. Tulee muistaa, että koulutuksen järjestäjä päättää henkilöstöstä ja sen moniammatillisen osaamisen hyödyntämisestä.

Nuorten opiskelijoiden hyvinvointiin sekä opiskelukuntoisuuteen liittyvät haasteet ovat monisyisiä. Koulutusjärjestelmä ei nyky muodossaan pysty näihin vastaamaan. Kuntaliiton ammatillisen koulutuksen Areena on tehnyt aloitteen kuntouttavan opetuksen mallin valmistelun aloittamisesta opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välisenä yhteistyönä. Kuntouttavassa opetuksessa yhdistettäisiin sote-palveluja, työpajatoimintaa ja koulutusta. Toiveena on, että kuntouttavan opetuksen mallin valmistelua edistetään kuluvalle hallituskaudella.

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.

Kommentit liittyen esityksen kohtaan 2.4.7 Erityisestä tuesta ja poikkeamisesta päättäminen, sekä pykäliin 63 § ja 64 §:

2.4.7 Erityisestä tuesta ja poikkeamisesta päättäminen

Esityksessä lukee näin: ”Jos oppivelvolliselle on tehty perusopetuslain mukainen perusopetuksen päättyessä voimassa oleva päätös erityisestä tuesta, koulutuksen järjestäjän on selvitettävä ja arvioitava opiskelijan erityisen tuen tarve perusopetuksen aikana tehdyn erityisen tuen päätöksen pohjalta.” Esitämme, että tiedonsiirtoa peruskouluista toiselle asteelle selkeytetään tuen ennakkoinnin ja määrittämisen parantamiseksi.

Esityksessä lukee näin: ”...arvioitava opiskelijan erityisen tuen tarve perusopetuksen aikana tehdyn erityisen tuen päätöksen pohjalta” Esitämme, että perusopetuksen jälkeisen tuen tarve arvioidaan uudelleen joko valtakunnallisilla ohjeilla tai oppilaitoksen omilla pedagogisilla selvityksillä.

63 §. Oikeus oppimisen tukeen

Pykälässä lukee näin: ”Oppimisen tuki kirjattaisiin opiskelijan henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan, kuten opiskeluvaihtumia tukevat opinnot kirjataan. Tukiovetus olisi

opettajan antamaa opetusta, jolla vastattaisiin opiskelijan tuen tarpeisiin. Opiskelijalla, jolla olisi vaikeuksia oppimisessa ja opiskelussa, olisi oikeus saada tukiopetusta tutkintokoulutuksessa muun opetuksen ja ohjauksen ohella. Tukiopetusta voitaisiin antaa myös opiskelijalle, joka olisi jäänyt tilapäisesti jälkeen opinnoissaan, tai joka tarvitsisi muusta syystä tukea ja ohjausta tutkinnon tai koulutuksen suorittamiseen. Tukiopetusta voitaisiin antaa opiskelutaitojen, kuten kielellisten, matemaattisten tai tietoteknisten valmiuksien vahvistamiseksi taikka opiskelutekniikkaan liittyvien taitojen tukemiseksi.”

Savon koulutuskuntayhtymä korostaa, että esityksessä huomioidaan myös opiskelijan haasteet, jotka voivat tulla esille opiskeluhuollon puolelta, esim. mielenterveyden haasteiden ja nepsy-kirjon tuomat haasteet. Tukiopetuksen monet muodot voisivat olla oikeinkin sopivia tukemaan oppimistavoitteiden saavuttamista. Opiskeluhuollon kanssa tehtävässä yhteistyössä voi tulla esille pedagogisia keinoja opiskelijan tukemiseksi, yleensäkin ilmentyä tukiopetuksen tarvetta. Tässäkin kohden tarpeellisen tiedon siirtymisen merkitystä voisi jossain ohjeistuksessa korostaa – laadittava valtakunnalliset, sekä Hyvinvointialuetta sekä koulutuksen järjestäjiä velvoittavat toimintaohjeet.

64 §. Oikeus erityiseen tukeen

Pykälässä lukee näin: ”Erityisellä tuella tarkoitettaisiin erityisopettajan antamaa opetusta. Lisäksi erityisellä tuella tarkoitettaisiin erityisopettajan konsultaatioon perustuvaa muuta opetusta ja ohjausta, jota voisi antaa muu opetus- ja ohjaushenkilöstö, sekä opiskelijan tarvitsemia muita erityisiä opetus- ja opiskelujärjestelyjä.” Savon koulutuskuntayhtymä esittää huomioitavaksi laajasti muunkin opiskelijoille tukea tarjoavan henkilöstön. Opiskeluhuollon suunnalta tulevat tukitoimi- ja erityisen tuen tarpeen suositukset on irrotettu kokonaan esityksestä, ja esim. mielenterveyden haasteiden tuoma erityisen tuen tarve on sivuutettu, vaikka psyykkiset ja esim. NEPSY-kirjolla olevien haasteet tuovat valtavasti paineita ja tarpeita erityisen tuen pedagogiikkaan. Yhteistyön mahdollisuus ja merkitys siis pitäisi olla selvemmin esillä. Laista saa nyt sen käsityksen, että opiskeluhuoltoon liittyvät asiat eivät liity erityiseen tukeen millään lailla.

Pykälässä lukee näin: ”Erityistä tukea voitaisiin järjestää opiskelijan tarpeiden mukaisesti erityispedagogisin monipuolisoin ja vaihtelevien menetelmin. Opiskelijan tarvitsema erityinen tuki työpaikalla järjestettävässä koulutuksessa tulisi myös varmistaa.” Hyvänä lisäyksenä lakiin olisi kirjaus, jossa korostetaan toimintaa yhteistyössä työpaikalla opiskelijaa ohjaavan henkilöstön kanssa, ja näin varmistettaisiin mahdollisuus tiedonsiirtoon esim. työpaikkaohjaajan kanssa.

Pykälässä lukee näin: ”Opiskelijan tarvitsema erityisen tuen tarve, suunnitellut tukitoimet ja erityisjärjestelyt kirjattaisiin opiskelijan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelmaan tutkinnon osittain nykytilaa vastaavasti. Kirjauksissa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota tukitoimien ja erityisjärjestelyjen toteutumisen seurantaan ja tukitoimien vaikuttavuuden arviointiin.” Kirjaamisen periaatteet tulisi esittää yksiselitteisen selkeästi.

Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Savon koulutuskuntayhtymä näkee, että ehdotus sellaisenaan vaikeuttaisi tilauuskoulutuksen toteuttamista olennaisesti. Pykälä tulisi muotoilla niin, että opiskelijoiden yhdenvertainen kohtelu toteutuu ja kaupallisten yritysten hyödyntämistä on mahdollista jatkaa tietyin reunaehdoin.

Olemme tutustuneet Tutkintovientitoimikunnan lausuntoon pykäläehdotuksineen ja perusteluineen ja kannatamme Tutkintovientitoimikunnan ehdotusta.

Esitys lakiin ammatillisesta koulutuksesta 33 § Tilauuskoulutus

Nyt lausunnolla oleva luonnos 33 § linjaa, että tilaajan tulisi olla myös koulutuksen rahoittaja. Tämä asettaisi koulutuksen järjestäjän tytär- ja osakkuusyhtiöt haastavaan tilanteeseen.

Tilauuskoulutuksessa kyseessä on käytännössä useamman tilaajan ketjusta ja rahoitus voi tulla myös kolmannelta osapuolelta.

Kuntalaki edellyttää, että kuntayhtymät yhtiöittävät voittoa tavoittelevan kaupallisen toiminnan. Käytännössä tällöin tytär- tai osakkuusyhtiö tekee kaupalliset sopimukset EU:n ulkopuolella, ja toimii tilaajana kuntayhtymältä. Tytär- tai osakkuusyhtiö perii tilauuskoulutukseen liittyvät maksut ulkomaiselta tilaajalta tai muulta koulutuksen kustantavalta taholta, joka voi olla myös ns. kolmas osapuoli (esimerkiksi YK-järjestö, tai kehityspankki).

Nyt esitetty 33 § muotoilu asettaa koulutuksen järjestäjät ja heidän tytär- ja/tai osakkuusyhtiöt haastavaan tilanteeseen sopimusoikeudellisissa kysymyksissä. Ei myöskään ole tarkoituksenmukaista, että nämä yhtiöt rahoittavat itse koulutuksen, koska silloin ei ole kysymys viennistä.

Mikäli muotoilu olisi seuraava, toisi se läpinäkyvyyttä eri tilaajien välisiin sopimuksiin ja toisaalta velvoittaisi koulutuksen järjestäjiä tarkistamaan, että mahdolliset kumppanit toimivat eettiseltä pohjalta.

33 §. Koulutuksen järjestäjä voi järjestää tilauuskoulutuksena opiskelijaryhmälle järjestämisluvassa määrättyjä tutkintoja ja tutkinnon osia sekä niihin valmistavaa tutkintokoulutusta. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että tilauuskoulutukseen osallistuvilla on alan edellyttämät valmiudet ja he ovat tietoisia oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tilaajana voi toimia tilauuskoulutuksessa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö.

Koulutuksen järjestäjän tulee varmistaa, että tilauskoulutuksessa rahoittajana toimii Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

-

Asetusluonnokset

Opiskelija- ja työelämäpalautte ovat erittäin tärkeitä koulutuksen järjestäjän laadun ja vaikuttavuuden kehittämisessä. Rahoituksen laskennan perusteena ne ovat kuitenkin huonosti toimivia ja aiheuttavat sekä koulutuksen järjestäjille että työpaikoille tarpeetonta byrokratiaa.

Savon koulutuskuntayhtymä esittää, että palautteita käytettäisiin ensisijaisesti opetuksen laadun kehittämiseen, ja toissijaisesti rahoituksen määräytymisen yhtenä perusteena.

Muut kommentit

Savon koulutuskuntayhtymä on ollut mukana laatimassa lausuntoa: Urheilijoiden ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja Olympiakomitean yhteinen lausunto ammatillisen koulutuksen lainsäädännöstä.

Lausunto on laadittu Suomen Olympiakomitean ja 17 urheilijoiden ammatillisen koulutuksen järjestäjän yhteistyönä.

Helve Heikki
Savon koulutuskuntayhtymä/Varkauden lukio

Kumpulainen Kristiina
Savon koulutuskuntayhtymä - Kristiina Kumpulainen, kehityspäällikkö, on laatinut lausunnon yhteistyössä kuntayhtymän johtaja Heikki Helveen kanssa. Heikki Helve hyväksyy lausunnon.