

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

1 Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Lausunnon annettu kokonaisuus sisältää uuden esitetyn lain ja useita muutoksia lakiin ammatillisesta koulutuksesta ja lakiin sekä asetukseen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Esitetyt muutokset ovat erittäin suuria ja vaikutuksiltaan ennakoimattomia. Esitetyn rahoitusmallin muutos ja hallituksen tekemä 100 miljoonan leikkaus ammatillisen koulutuksen rahoitukseen yhdistettynä aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkauttamiseen aiheuttaa koulutuksen järjestäjille tilanteen, jossa toimintaa on sopeutettava. Käytännössä tämä tarkoittaa henkilöstön vähentämistä ja opetustyön leikkaamista.

Muutosten kokonaisvaikutus tulee kohdistumaan erityisesti aikuisten mahdollisuuteen vaihtaa alaa ja opiskella uusi tutkinto. Suomessa on runsaasti ammatteja, joissa vain koko tutkinnon suorittamisen antaa kelpoisuuden alalle.

Emme kannata esitystä, jossa koko tutkinnon suorittamisesta saisi rahoitusta vain niiden opiskelijoiden osalta, jotka ovat aiemmin suorittaneet pelkästään perusasteen koulutuksen. Esitetyt muutokset heikentävät koulutusjärjestelmän kykyä vastata yksilöiden, työmarkkinoiden ja yhteiskunnan tarpeisiin.

OAO edellyttää, että muutosten kokonaisvaikutusten arviointi tulee tehdä kattavasti koulutuksen järjestäjien rahoituksen, henkilöstövaikutusten ja koulutuksen laadun osalta.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

2 Ehdotettu laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen määräaikaisesta kokeilusta on pääsääntöisesti kannatettava

Ammatillisen koulutuksen saavutettavuus tulee turvata siten, että opiskelijoilla on mahdollisuus tulla kohtuullisten matkojen päästä oppilaitokseen. Jos saavutettavuus ymmärretään vain etäopiskelun

lisäämisenä ja digitalisaation hyödyntämisenä, niin se ei edistä nuoren opiskelijan kasvua, oppimista ja opiskeluvälmiuksien kehittymistä.

Toivomme, että esitetty laki vahvistaa koulutuksen laatua asetetun tavoitteen mukaisesti parantaen nykytilaa. Erityisesti ammatillisen koulutuksen oppivelvolliset opiskelijat tarvitsevat opettajan antamaa opetusta jokaisena koulupäivänä. Kaikki opiskelijat eivät ole valmiita itsenäiseen työskentelyyn ja liiallinen itseohjautuvuuden vaatimus heikentää koulutuksen tuloksellisuutta ja opiskelijan sitoutumista opintoihinsa. Alalle kiinnittyminen ja oppimisen laadun ja opinnoissa mukana pysymisen kannalta on huolehdittava siitä, että lähiopetusta on riittävä määrä.

Kokeiluluvassa määrätään opetus- ja tutkintokielestä. Mikäli koulutusta annetaan useammalla opetus- tai tutkintokielellä, on varmistettava opettajien osaamien ja huolehdittava lisä- ja täydennyskoulutustarpeista. Laadukkaan opetuksen antaminen muulla, kuin omalla äidinkielellä, edellyttää opettajilta hyvää kielen ja alan ammattisanaston hallintaa.

Kokeilulupa koskee 40 koulutuksen järjestäjää. Edellytämme kuitenkin, että kaikkia koulutuksen järjestäjiä kohdellaan tasapuolisesti, yhdenvertaisesti ja läpinäkyvästi. Kokeilussa mukana olevat voivat lopettaa tai käynnistää eri alojen koulutusta. Kokeilulla on monenlaista ja - tasoista vaikutusta myös opetushenkilöstöön, joiden vaikutuksia esityksessä ei ole arvioitu. Tavoite kannustaa koulutuksen järjestäjiä yhteistyöhön on kannatettavaa, mutta esityksessä ei ole avattu, miten käytännössä ehkäistään epätarkoituksenmukainen päällekkäisen koulutusten järjestäminen alueella.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

3 Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

3.1 Oppivelvollisilla perusrahoituksen osuus tulee olla toisen asteen opiskelijoiden tasavertaisen kohtelun mahdollistamiseksi yhtenevä lukiokoulutuksen kanssa eli 90 %.

Esitetty tuloksellisuuteen painottuva rahoitusmalli (50/30/20) ei sovellu oppivelvollisiin suunnattuun koulutukseen ja heidän tarpeisiinsa. Kun suunnitellaan, järjestetään ja päätetään koulutuksesta alle 18-vuotiaille, ensisijaisesti tulee huomioida nuoren etu. Ammatillista koulutusta koskevan lainsäädännön tulee tukea ja mahdollistaa opiskelijan kehittyminen parhaalla mahdollisella tavalla opiskelijan omien kykyjen ja koulutuksen tavoitteiden mukaisesti. Välittömänä tuloksena ei aina ole työllistyminen tai jatko-opinnot. Opetushenkilöstön työssä painottuu entistä enemmän ennaltaehkäisevä lastensuojelu ja yhteiskunnallinen vastuu nuorista. Tuloksellisuutta painottuvassa rahoitusmallissa nämä tavoitteet eivät toteudu.

Muiden kuin oppivelvollisten osalta rahoitusmallissa tulee säilyttää nykyinen 70 % perusrahoitusosuus.

3.2 Esitämme, että jatko-opinnoiksi luetaan osaamistasoa kohottavat ammatti- ja erikoisammattitutkinnot.

Koulutuksen järjestäjät eivät pysty vaikuttamaan opiskelijoiden työllistymiseen tai jatko-opintoihin pääsemiseen, joten näiden määräytyminen yhdeksi rahoituksen perusteeksi on kohtuutonta.

Korkeakouluissa on rajallinen määrä opiskelupaikkoja ja kaikki eivät tarvitse tai hyödy korkeakoulututkinnosta. Ammatti – ja erikoisammattitutkinnot mahdollistavat osaamisen syventämisen.

3.3 Emme kannata erityisen tuen kertoimen poistamista, vaan esitämme sen säilyttämistä.

Rahoitusmallin uudistamista perustellaan tarpeella yksinkertaistaa ja selkeyttää sitä, mikä sinänsä on tavoiteltavaa. On otettava huomioon, että ammatilliseen koulutukseen hakeutuu runsaasti erityistä tukea tarvitsevia opiskelijoita. Opiskelijat ovat eriarvoisessa asemassa riippuen koulutuksen järjestäjien taloudellisesta tilanteesta ja arvovalinnoista, jos sitä ohjaava kerroin poistetaan. OAO ei näe kertoimien poiston vahvistavan niiden opiskelijoiden asemaa, jolla on erilaisia tuen tarpeita.

3.4 Kannatamme periaatetta uudesta painotuskertoimesta, joka perustuu opiskelijan lähtötasoon

Kannatamme uutta kerrointa, mutta on huomioitava kerrointa määritettäessä, että opiskelijoilla on oppimisvaikeuksien lisäksi psyykkisiä ja sosiaalisia ongelmia, jotka on tiedostettava. Lisäksi ammatilliseen koulutukseen hakeutuu kansanvälisiä opiskelijoita ja huomattava määrä opiskelijoita, jotka ovat suorittaneet peruskoulun vuosia tai jopa vuosikymmeniä sitten, joiden todistusten vertailu voi olla haastavaa. On epäselvää, miten painotuskerroin voidaan määritellä.

3.5 Koulutuksen järjestäjän vuotuinen rahoituksen vaihteluväli voi olla enintään +/-3 %.

Rahoitusmallin muutos vaikuttaa merkittävästi rahoituksen jakautumiseen ammatillisen koulutuksen järjestäjien välillä. Pienten ja yksialaisten koulutuksen järjestäjien ei ole mahdollista tasata rahoituksen muutoksia eri koulutusalojen välillä. Rahoitusmallin muutoksessa esitetään kolmen vuoden siirtymäaikaa, jolloin laskennallinen rahoitus voi laskea kolmen vuoden aikana 22 % tai nousta jopa 30 %. Rahoituksen vaihteluväli ei voi olla näin suuri vaikuttamatta koulutuksen järjestäjän toimintaedellytyksiin, koulutuksen laatuun ja opiskelijoiden saamaan opetukseen ja oppimisen tukeen. On luota-va mekanismi, jolla turvataan rahoituksen ennakoitavuus ja toiminnan mahdollisuudet.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

4 Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset vaativat tarkennuksia

Pykälät 63 § ja 64 § edellyttävät tarkennuksia.

OAO kannattaa säädöstä opiskelijan oikeudesta tukiopetukseen 63 §. Oppimisen tuessa on kuitenkin täsmällisesti määriteltävä opiskelijan oikeus paitsi opettajan antamaan tukiopetukseen, kielelliseen tukeen, opiskeluvalmiuksia tukeviin opintoihin ja erityisopettajan antamaan tilapäiseen erityisopetukseen sekä opiskeluvalmiuksia tukeviin opintoihin.

Lainsäädännössä on määriteltävä opiskelijan oikeus opiskeluvalmiuksia tukeviin opintoihin, koska opiskelijoiden tarve OPVA-opinnoille on selkeä.

Opiskelijan oikeudessa erityiseen tukeen (64 §) tulee oppimisvaikeuksien määrittelyn pohjautua erityisopettajan pedagogiseen arviointiin ja tiedonsiirrolla saatuun tietoon opiskelijan aiemmasta

tuesta. Edellytyksenä ei tule olla ainoastaan lääketieteelliset diagnoosit tai tietyt testit. Lisäksi opiskelijalla tulee olla oppimisen ongelmien lisäksi oikeus erityiseen tukeen myös muista perustelluista. Esimerkiksi tietyt terveydelliset tai sosiaaliset syyt luovat tarpeen säännölliseen ja pitkäaikaiseen oppimisen tukeen.

Tiedonsiirto oppilaskohtaisista aikaisemmista tukitoimista koskevista päätöksistä pitää saada lainsäädännön avulla toimimaan nykyistä paljon paremmin ja tasalaatuisemmin. Säädösperusteluissa on mainittava opiskelijaa opettavien opettajien oikeudesta tarkastella oppimisen tukea koskevia päätöksiä.

Tilauškoulutusta koskevat säädösehdotukset

5 Tilauškoulutusta koskevat säädösehdotukset ovat osin kannatettavia

OAO kannattaa tilauškoulutusta (33§) koskevia tarkentavia kirjauksia muilta osin, mutta ehdotettua tekstiä tarkennettavaksi seuraavasti:

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

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

6 Asetusluonnos ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista vaatii muutoksia

6.1 OAO kannattaa säilytettävänä kertoimina asetuksessa esityksen mukaisesti vaativan erityisen tuen korotuskertoimia, majoituskerrointa sekä kustannusryhmien painokertoimia.

6.2 Kustannusryhmien osalta tulee tehdä siirtoja.

Kustannusryhmän yksi (1) ja kaksi (2) osalta perustutkinnot tulee siirtää kustannusryhmästä toiseen siten, että liiketalouden perustutkinto siirretään kustannusryhmästä 1-->2:een ja sosiaali- ja terveysalan, lääkealan, kasvatus- ja ohjausalan, hammastekniikan, välinehuoltoalan perustutkinnot siirretään kustannusryhmästä 2--> 3:een.

Kustannusryhmästä 2 siirrettävät perustutkinnot ovat aloja, joissa on työvoimapulaa. Jos niiden tutkintojen järjestäminen tulee taloudellisesti kannattamattomaksi, vaikuttaa se niiden järjestämisen mahdollisuuksiin ja halukkuuteen. Erityisesti sosiaali- ja terveysalan perustutkintojen osalta koulutuksen laadun varmistaminen riittävällä tietoperustalla ja käytännön toimenpiteiden harjoittelulla koulussa vaikutetaan asiakas- ja potilasturvallisuuteen. Jos tutkintoja ei siirretä kustannusryhmästä toiseen esitetyllä tavalla, vaadimme, että nykyisen asetuksen kustannusryhmien 1 ja 2 painotusker-toimet (0,78 ja 0,97) säilytetään ennallaan koulutuksen laadun varmistamiseksi.

Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen osalta mainitaan, että poistetaan niitä koskeva rahoitusta alentava tutkintotyypikerroin. Useimmat näistä tutkinnoista ovat kustannusryhmässä 1, jossa

painotuskerrointa esitetään alennettavaksi 0,78 --> 0,41. Lisäksi esityksessä on muutoksia kustannusryhmästä 2 --> 1 (esim. maatalousalan at ja eat), jolloin painotuskerroin muuttuu 0.97 --> 0.41. Lisäksi viisi ammatti- tai erikoisammattitutkintoa (esim. kuljetusalan at ja maanrakennusalan eat) on siirretty kustannusryhmästä 4 --> 2, jolloin painotuskerroin muuttuu 1,46-->0,83. Koulutuksissa tarvittavien tilojen, kaluston, sen käytön ja ylläpidon kustannukset tulee huomioida rahoituksessa. Osa tutkintojen sisällöistä ja vaatimuksista määräytyy muussa lainsäädännössä tai viranomaismääräyksissä, joilla on velvoittava luonne koulutuksen sisältöön ja toteutukseen. Koulutuksia ei ole mahdollista järjestää esitetyllä rahoituksella.

6.3 OAO esittää nykyisen käytännön säilyttämistä opiskelijamaksujen osalta.

Opiskelijamaksujen poistaminen ammatti ja erikoisammattitutkinnoista muuttaa koulutuksen järjestämisen entistä kannattamattommaksi.

6.4 Tehdyillä esityksillä on kumuloituva vaikutus suoraan tai välillisesti aikuisten koulutusmahdollisuuksiin.

Opiskelijatyövuosien enimmäismäärä aikuisten osata rajoittaa kouluttautumismahdollisuuksia. Esitys siitä, että koko tutkinnon suorittamisesta saa rahoitusta pelkästään niiden opiskelijoiden osalta, jotka ovat aiemmin suorittaneet ainoastaan perusasteen koulutuksen, heikentää taloudellisia mahdollisuuksia järjestää ko. koulutusta. Pääosa ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista ovat kustannusryhmissä, joiden painokerrointa esitetään laskettavaksi, mahdollisuus kerätä opiskelijamaksuja ja työnantajien koulutustuki esitetään poistettavaksi. Nämä esitykset yhdistettynä kehysriihen rahoitusleikkaukseen vaikeuttaa huomattavasti kohtaanto-ongelman ratkaisemista ja osaavan työvoiman saantia. Tehtyjen esitysten yhteisvaikutus heikentää merkittävästi aikuisten opiskelun mahdollisuuksia.

6.5 OAO kannattaa TUVA-koulutuksen kertoimen nostoa

Kertoimen nosto on tarpeen, koska ryhmät ovat hyvin heterogeenisiä ja erittäin vaativia, jolloin ryhmissä on tarve opettajan lisäksi kokoaikaiselle erityisopettajalle. Kertoimen nosto tukee myös maahanmuuttajataustaisia opiskelijoita siirtymä- ja nivelvaiheissa.

Asetusluonnokset

7 Yhteenveto

Hallituksen esitysluonnoksesta OAO nostaa tärkeimmiksi tarkastelukohteiksi:

- Laskennallisen perusrahoituksen eri osien osuuksia tulee ehdottomasti tarkastella uudelleen

Opiskelijavuosiin perustuvan rahoituksen osuus tulee olla suurempi, (oppivelvolliset 90 %, muut 70 %) ja työllistymisen sekä jatko-opintoihin siirtymisen painoarvon tulee olla pienempi. Koulutusten järjestäjillä ei ole yhdenvertaisia mahdollisuuksia vaikuttaa työllistymiseen ja jatko-opintoihin (mm. ala, alue, opiskelijoiden tuen tarpeet).

- Kustannusryhmissä 1 ja 2 olevia perustutkintoja on muutettava kustannusryhmästä ylempää esitetyllä tavalla. Lisäksi on esitetty tiettyjen ammatti- ja erikoisammattitutkintojen siirtämistä kustannusryhmästä 4 kustannusryhmään 2 (esim. kuljetusalan ja sukellusalan ammattitutkin-to). Tämä ei mahdollista koulutuksen kustannusten vuoksi. Koulutuksessa tarvittava kalusto, niiden ylläpito ja huolto on kallista. Osassa tutkintoja on noudatettava viranomaismääräyksiä ammattipätevyydestä, jotka määrittävät mm. opetusmääriä ja opetuksen toteutusta. Ne lisää-vät koulutuksen kustannuksia. Myös opiskelijaturvallisuus pitää pystyä varmistamaan.
- Koulutuksen järjestäjien rahoituksen vaihteluväli esitetyssä rahoitusmallissa on liian suuri. Se voi olla korkeintaan +/- 3 %. Rahoitusta koskevien säännösten muuttumisen lisäksi on huomioitava, että koulutuksen järjestäjän rahoitus voi nousta tai laskea merkittävästi hallituksen tekemän rahoitusleikkaus päätöksen vuoksi. Näiden yhteisvaikutus pitää huomioida.
- Opiskelijan oikeutta tarvitsemaansa oppimisen tukeen tulee tarkentaa ja vahvistaa: mitä opiskelija tarvitsee, mitkä ovat tuen eri muodot. Tukiopetuksen lisäksi tulee mainita tilapäi-nen/osa-aikainen erityisopetus, kielellinen tuki, opiskeluvaihteluja tukevat opinnot sekä se, ke-nellä on oikeus antaa tukea. Toimijoiden käsitteitä on tarkennettava: opettaja, erityisopetta-ja, opinto-ohjaajakäsitteet puuttuvat esityksestä kokonaan. Oppimisen tuen uudistamisessa tulee varmistaa, että myös rahoitus ohjaa antamaan tukea – rahoituksen korotuskertoimen poisto on merkittävä riski.
- Uudistuksen tuloksena hallinnollisen työn tulee vähentyä

HOKS:ia koskevat säädökset pitää avata ja tarkastella miten kirjaamisvelvoitteita voidaan vähentää. Muutosten yhteydessä on tarkistettava vaikutukset asetuksen ammatillisesta koulutuksesta 3 lukuun, Henkilökohtaistaminen, sekä lakiin valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereis-tä (994/2017, luku 2, 9 §)

Muut kommentit

8 Muut kommentit

- Lakia ammatillisesta koulutuksesta (61§) on muutettava siltä osin, että opiskelijalla on oltava lakiin perustuva oikeus opettajan antamaan opetukseen ja ohjaukseen samoin kuin lukiokoulutusta koskevassa laissa. Laista puuttuu yhteys asetukseen opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998).

Hietalahti Lauri
OAJ:n ammatilliset opettajat OAO ry