

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Kirkkopalvelut ry kiittää mahdollisuudesta lausua ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja siihen liittyvistä säädöksistä. Kirkkopalvelut ry pitää ammatillisen koulutuksen rahoitukseen esitettyjä uudistuksia pääosin kannatettavina. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä on nykymuodossaan monimutkainen ja joiltain osin se hankaloittaa pitkän aikavälin rahoituksen ennakoitavuutta. Näkemyksemme mukaan rahoitusjärjestelmän, toiminnanohjauksen, aikuisväestön osaamisen hankkimisen, oppimisen tuen sekä tilauskoulutusten järjestämisen suunnitelluissa muutoksissa on kuitenkin seikkoja, joita on syytä arvioida lain ja asetusten tulevassa jatkovalmistelussa.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Kirkkopalvelut ry pitää hyvänä, että ammatillisen koulutuksen toiminnanohjausta uudistetaan. Uudistuksella tulee keventää ja sujuvoittaa nykyistä varsin raskasta järjestämislupamenettelyä.

Kokeiluun suunnitellaan valittavaksi 40 koulutuksen järjestäjää (29,4 % koulutuksen järjestäjistä). Näkemyksemme mukaan kokeiluun mukaan otettavien järjestäjien määrä on varsin pieni - suurin osa (n. 70 %) koulutuksen järjestäjistä jäisi kokeilun ulkopuolelle. Esitetty kokeiluajan kesto 1.1.2026 - 31.12.2033 on varsin pitkä eli kahdeksan (8) vuotta. Olisivatko johtopäätökset kokeilusta ja sen tuloksista nähtävissä lyhyemmälläkin kokeiluajalla?

Esityksestä ei selviä, mitä tapahtuu kokeilun jälkeen niiden järjestäjien toimintaedellytyksille, jotka ovat tuon kokeiluajan mukana kokeilussa. Esityksestä ei myöskään selviä se, miten kokeilu vaikuttaa niiden koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiin, jotka jäävät kokeilun ulkopuolelle. Lisäksi auki jää kysymys tilanteesta, jossa kokeilussa mukana oleva koulutuksen järjestäjä ei saavuta ministeriön kanssa sovittuja strategisia tavoitteita.

Kokeilulle asetettavia tavoitteita eikä sen vaikutuksia ole riittävästi selvitetty, joten katsomme, että kokeiluun valittavien määrää ei tulisi ennakoon tarkasti rajata ja ministeriön valitsemien järjestäjien osallistuminen kokeiluun voisi perustua koulutuksen järjestäjän harkintaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tekemän valintapäätöksen seurauksena kokeilun ulkopuolelle jäävien toimintaedellytykset (98 koulutuksen järjestäjää) on turvattava. Esityksessä todetaan, että järjestämislupien vähimmäisopiskelijavuosimäärät korvattaisiin tavoitteellisilla opiskelijavuosimäärillä.

Kirkkopalvelut ry katsoo, että kokeilun ulkopuolella olevien toimintaedellytyksien turvaaminen edellyttää rahoitusjärjestelmän säilyttämistä nykyisellään. Näiden järjestäjien tulevien vuosien rahoituspäätöksen tulee jatkossakin perustua toimintavuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden toteutumaan. Kokeilun ulkopuolelle jäävien järjestäjien (n. 70 % järjestäjistä) mahdollisuudet kasvattaa omaa suoritekertymää sekä suunnitella ja uudistaa tutkintotarjontaansa tulee varmistaa.

Kirkkopalvelut ry katsoo, että kokeiluun tulee ottaa mukaan kuntataustaisten alueellisten koulutuksen järjestäjien lisäksi valtakunnallisia, yksityisiä koulutuksen järjestäjiä. Edellytykseksi ei tule säätää, että koulutuksen järjestäjä kykenee toteuttamaan järjestämislupansa puitteissa toiminta-alueensa kaiken ammatillisen koulutuksen vaan alueellinen koulutustarjonta tulee perustua eri koulutusten järjestäjien yhteistyöhön, työelämän osaamistarpeiden tunnistamiseen ja yhteisesti määritettyihin alueellisiin työllistymistavoitteisiin.

Kokeilu ei myöskään saa vaarantaa toimialakohtaisesti erikoistuneiden yksityisten koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä, että erityisalojen työllisyys sekä toimialan kehitys on turvattu nyt ja tulevaisuudessa. Toimialakohtaisesti erikoistuneet koulutuksen järjestäjät ovat yhdessä työelämän toimijoiden kanssa varmistaneet pitkän aikavälin, toimialakohtaisen ja osaamistarpeisiin perustuvan koulutuksen kehityksen. Tämän työn jatkuvuus on varmistettava kokeilun ai-kana. Näillä koulutuksen järjestäjillä tulee olla kokeilun aikana mahdollisuudet järjestämisluvan uudistamiseen ja suoritemäärien kasvuun, jotta tavoiteltua joustavuutta koulutusten järjestämisessä ja työelämän tarpeisiin vastaamisessa ei vaaranneta.

Kirkkopalvelut ry pitää hyvänä, että kokeilussa mukana olevilla olisi mahdollisuus järjestää tutkintojärjestelmän kaikkia tutkintoja ja myös laajennettua oppisopimustehtävää.

Pidämme myös hyvänä esitystä, jonka mukaan tähän oikeuteen on tehty joitakin poissulkevia rajauksia eräiden erityisalojen suhteen (§ 1).

Kirkkopalvelut ry kuitenkin esittää, että lueteltuihin, kokeilun ulkopuolelle rajoitettaviin tutkintoihin on lisättävä kasvatusta- ja ohjausalan perustutkinto. Tutkinto täyttää kokeilulain 5 §:n 2. kohdan kriteerin siitä, että osaamista säännellään lailla. Tutkinto on mainittu varhaiskasvatuslain (540/2018) 28 §:ssä kelpoisuusehtona varhaiskasvatuksen lastenhoitajan tehtävään.

Kasvatus- ja ohjausalan tutkintokoulutuksen järjestäjiltä edellytetään vahvaa ohjauksen ja vuorovaikutuksen erityisosaamista sekä erikoistumista ja eri toimintaympäristöjen omaleimaisen arvoperustan ja toimintakulttuurin tuntemista. Tämän perustutkinnon suorittajamäärät ovat erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella pieniä. Edellä kuvatun vuoksi tutkinnon koulutustarve ja koulutuksen järjestäjän järjestämisedellytykset on arvioitava.

Ehdotamme myös muiden ns. SORA-tutkintojen lisäämistä asetuksen 1 §:ssä mainittuihin rajoitettaviin tutkintoihin. Näissä tutkinnoissa on ensiarvoisen tärkeää arvioida koulutustarpeen lisäksi erityisesti koulutuksen järjestämisedellytykset potilas- ja asiakasturvallisuuden vuoksi. Nämä tutkinnot ja koulutusalat ovat myös huoltovarmuuden näkökulmasta erittäin tärkeitä.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Kirkkopalvelut ry katsoo, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän yksinkertaistaminen on yleisesti ottaen kannatettava. Nykyinen järjestelmä on monimutkainen ja vaatii koulutuksen järjestäjiltä hallinnollista työtä tarpeettoman paljon.

Rahoitusjärjestelmän tulee tukea koulutuksen järjestäjien toiminnan ennakoivuutta ja kyvykkyyttä vastata työelämän ja toimintaympäristön nopeasti muuttuviin tarpeisiin.

Katsomme, että koulutuksen järjestäjien kannalta on hyvä, että rahoitusjärjestelmän isojen sekä kohtuuttomien muutosten ja vaikutusten estämiseksi asetut ylä- ja alarajat ovat kannatettavia. Tämä auttaa koulutuksen järjestäjiä sopeuttamaan uudistuksesta johtuvat vaikutukset pidemmälle aikajaksolle.

Kirkkopalvelut ry pitää hyvänä, että oppivelvollisten nuorten koulutuksen rahoitus on esitettyssä rahoitusmallissa hyvin turvattu.

Tulevaisuudessa on kuitenkin myös tärkeää turvata aikuisväestön osaamisen uudistaminen jatkuvan oppimisen periaatteiden mukaisesti. Aikuisväestön osaamisen uudistamisen painopisteen siirtyminen tutkintoa pienempiin osiin edesauttaa tämän tavoitteen etenemistä. Kuitenkin jatkossakin tulee turvata edellytykset aikuisten tutkintotavoitteiselle koulutukselle.

Rahoitusjärjestelmän tulee kannustaa järjestäjiä tarjoamaan koulutusmahdollisuuksia alan vaihtajille ja työelämän tarpeista nousevalle osaamisen päivittämiselle.

Kirkkopalvelut ry kannattaa ehdotusta opiskelijoilta perittävien maksujen poistamisesta (105 §). Tämä mahdollistaisi ammatti- ja erikoisammattitutkinnon tai tutkinnon osien suorittamisen ilman tutkinnon suorittajalta perittäviä maksuja. Tällä olisi myönteinen vaikutus esimerkiksi kiinnostukseen täydentää työuran aikana osaamistaan yksittäisillä tutkinnon osilla. Mikäli nämä maksut poistetaan, tulee kuitenkin huolehtia riittävästä perusrahoituksesta myös näissä tutkinnoissa. Esitetyssä rahoitusmallin uudistuksessa suurin osa näistä tutkinnoista on siirretty tutkintojen kustannusryhmä 1-koriin. Tätä esitystä on hyvä arvioida uudelleen.

Esitysluonnoksessa esitetään, että aiemmin tutkinnon suorittaneista ei saataisi suoritusrahoitusta eikä heidän sijoittumisensa opintojen jälkeen olisi rahoituksen näkökulmasta merkittävää. Katsomme, että tämä vaikuttaa negatiivisesti työelämässä olevien aikuisten koulutusmahdollisuuksiin. Niillä aloilla, joilla on tarkat lainsäädännössä määritellyt kelpoisuudet (esim. sosiaali- ja terveysala, varhaiskasvatus), on työllistymisen kannalta tärkeää saada valmiiksi kokonainen tutkinto, ei vain tutkinnon osia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalle hakeutuvista aikuisista suuri osa on alan vaihtajia. Kirkkopalvelut ry esittää, että erityisesti työvoimapula-alojen tutkintojen osalta tätä uudistusta on arvioitava uudelleen.

Esityksen mukaan työllistymisen merkitys korostuu entistä enemmän keskeisenä osana vaikuttavuusrahoitusta (18 %). Kirkkopalvelut ry pitää esitystä hyvänä. On kuitenkin syytä huomioida, että nuoret, erityistä tukea ja ohjausta tarvitsevat ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt eivät välttämättä työllisty heti tutkinnon suoritettua vaan vasta vuosien jälkeen. Työllistymisen esteitä on erilaisia: kokonaisu-elämäntilanne, kokemattomuus, tavoitteiden epäselvyys, epämotivoiva koulutusala tai terveydentila. Näihin ei koulutuksen järjestäjä voi suuressa määrin opintojen aikana vaikuttaa.

Esitämme, että vaikuttavuusrahoituksessa huomioitaisiin erityistä tukea tarvitsevien työllistyminen esimerkiksi neljän (4) vuoden valmistumisen jälkeisenä aikana porrastetusti.

Kohdassa, jossa sisäoppilaitosmuotoisuus esitetään muutettavaksi majoituskorvaukseksi, mainitaan, että 30 järjestäjästä 21 on joko kansanopiston tai liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitäjiä. Tekstin sisällön mukaan kyseinen toimenpide ei toteudu järjestäjäneutraalisti, koska se kohdistuu 70 % kahteen järjestäjätyyppiin.

Esitetyn majoituskorvauksen tason on vastattava sisäoppilaitosmuotoisuuden suuruutta (0,77), jotta järjestäjät voivat kehittää ja ylläpitää oppilasasuntoloiden asumiskelpoisuutta. Tätä muutosta suunniteltaessa on syytä huomioida, että mikäli rahoitus ohjaa sisäoppilaitosmuotoisen toiminnan kohti majoittumiseen liittyvää rahoitusta - verrattuna vuokrasuhteeseen, menetetään samalla yksi kasvatus- ja ohjausalan sekä liikunta-alan tärkeä oppimisympäristö ja pedagogiset mahdollisuudet opiskelijoiden ohjauksessa.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Kirkkopalvelut ry on huolissaan erityisen tuen rahoituksen riittävydestä ja korostaa, että erityisen tuen korostuskertoimien poistaminen ei saa tapahtua ilman korvaavaa rahoitusta. On tärkeää huomioida, että opintojen aikaiseen tukitoimien rahoitukseen on panostettava.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset on arvioitava uudelleen.

Tilastot osoittavat, että erityisen tuen tarve on räjähdysmäisesti kasvanut. Esityksessä kuvattu ”oikeus oppimisen tukeen” ei sisällä korotuskerrointa ja lisäksi tukiopetuksen maksuttomuus (oppimisen tuki ja erityinen tuki) vaikuttavat oleellisesti siihen, miten tukea tullaan käytännössä järjestämään ja toteuttamaan. Esityksestä puuttuu opettajien lisätyöstä johtuvien kustannusten korvaaminen. Opiskelijan oikeus saada laadukasta ja oikeudenmukaista oppimisen tukea vaarantuu, jos tälle työlle ei ole selkeästi kohdennettua taloudellista korvausta.

Esityksessä todetaan, että ”Opiskelijalla oikeus erityiseen tukeen, jos hän tarvitsee todennettujen oppimisvaikeuksien vuoksi säännöllistä ja pitkäaikaista erityisopetusta eikä oppimisen tuki ole riittävää”. Esityksessä ei tule esille, mitä ovat todennetut oppimisvaikeudet ja miten ne todennetaan.

Kirkkopalvelut ry katsoo, että uudistuksessa on määriteltävä, miten tämä tarve todennetaan. Määrittelyn tulee perustua läpinäkyvään, julkisesti hyväksytyyn ja tunnistettavaan dokumenttiin, joka on koulutuksen järjestäjää sitova. Vain edellä kuvatulla tavalla turvataan opiskelijoiden oikeus tasavertaiseen ja yhdenmukaiseen kohteluun. Nyt esitetyt säädösehdotukset mahdollistavat tilanteen, jossa koulutuksen järjestäjille syntyy erilaisia tulkintoja siitä, millaiseen tukeen opiskelijalla on oikeus ja miten tuki toteutetaan.

Viimekädessä tämän epäselvyyden vaikutukset näkyvät opiskelijoiden arjessa esimerkiksi vaihtelevina käytäntöinä, jolloin opiskelijoiden oikeusturva vaarantuu. Ehdotuksen perusteella erityinen tuki poistuisi ja sen korvaisi erityisopetus. On tärkeää huomioida ja täsmentää laissa, miten tämä opetus rahoitetaan esitetyn painokertoimen poistuessa.

Oppimisen tuen kehittämisessä tulee hyödyntää täysimääräisesti mm. OPVA-opintojen kehittämisessä tehty hanketyö. Oppimisen tuen siirtyessä entistä enemmän kaikille opettajille, tulee huolehtia opettajien täydennyskoulutuksesta sekä oppilaitosten toiminnan kehittämisen edellytyksistä.

Tilaukoulutusta koskevat säädösehdotukset

Hallitus esittää lakiin ammatillisen koulutuksen toiminnan ohjauksen kokeilusta pykälään 33 lisäystä, jonka mukaan koulutuksen järjestäjä ei saa järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita tutkinto-opiskelijoiksi ilman koulutuksen rahoittamistarkoitusta.

Kirkkopalvelut ry toteaa, että tilauskoulutuksia koskevia säädöksiä on tarpeen arvioida ja tarvittaessa uudistaa. Toteamme kuitenkin, että säädösmuutokset edellyttävät riittävän laajaa ja perusteellista nykytilan selvitystä. Nykytilan selvitys puuttuu säädösmuutoksien perusteluosasta. Nykytilaa on arvioitu nyt eräiden yksittäisten tilauskoulutusten tilaajien ja koulutuksen järjestäjien välillä havaittujen ongelmien perusteella.

Nykytilan selvitys ja sen perusteella tehtävät johtopäätökset tulee arvioida ensisijaisesti koulutuksen järjestäjän suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksien näkökulmasta. Esityksessä ei ole nostettu esiin tilauskoulutusryhmien onnistumisia eikä niitä mahdollisuuksia, joita tilaiskoulutukset tuovat Suomen työvoimapulan ratkaisemiseksi.

Esityksessä hallituksen perustelut tilaajien rajaamiselle ovat suppeat. Lainsäädännöllä ei tulisi estää vastuullisten tilaajien/yhteistyökumppaneiden kanssa toteutettavia työvoimatarvelähtöisiä tilauskoulutuksia eikä sitä, että vastuullisella tilaajalla säilyisi oikeus saada korvaus järjestettävästä koulutuksesta opiskelijalta. Emme näe realistisena vaihtoehtona, että julkisilla sosiaali-, terveys- ja kasvatusalojen työnantajilla olisi mahdollisuus rahoittaa tilauskoulutuksia jatkossakaan.

Kannatamme 33 §:ään esitettyjä täsmennyksiä koskien koulutuksen järjestäjän huolehtimisvelvoitetta siitä, että tilauskoulutuksia koskevissa sopimuksissa on määriteltävä tilauskoulutukseen osallistuvien oikeudet ja velvollisuudet sekä turvattava tilauskoulutukseen osallistuvien tiedoksisaaminen.

Kirkkopalvelut ry esittää, että tilauskoulutuksille laaditaan yhteiset kansalliset suositukset laadun varmistamiseksi ja tilauskoulutusten väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi. Tärkeää on huomioida, että kaikkia koulutusasteita kohdellaan tilauskoulutusten osalta yhdenvertaisesti.

Tilauskoulutuksella pitää olla tarvetta työelämän ja alueen näkökulmasta, erityisesti mikäli sosiaali-, terveys- ja kasvatusalojen valtionrahoitteisiin koulutuksiin ei ole riittävästi hakijoita vastaamaan alueellisiin työvoimatarpeisiin.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Kirkkopalvelut ry kiinnittää huomiota Työelämätoimikuntien asettaminen ja kokoonpano (119 §) -esitykseen. Ehdotus työelämätoimikuntien lukumäärän vähentämisestä ei välttämättä tuota

tavoiteltua mahdollisuutta tarkastella tutkintoja ja ammatillista koulutusta laajempänä kokonaisuutena.

Työelämätoimikuntien vastuualueelle kuuluvat jo nykyisin useammat tutkinnot ja niiden toimialat. Kun yhden työelämätoimikunnan toimialat laajenisivat, niin tällöin työelämätoimikunnan jäsenten osaamisen tulisi vastaavasti olla nykyistä laaja-alaisempaa. Jäsenten määrällinen lisääminen ei välttämättä tue ehdotukseen kirjattua sisällöllisen laaja-alaisuuden tavoitetta. Jos työelämätoimikunnan toimialoja on useita, niin pykälän kolmannessa momentissa ehdotettujen jaostojen tarve on ilmeinen. Jaostojen tehtävä jää ehdotuksessa vielä epäselväksi. On mahdollista, että jaostot palvelisivat yksittäisen tutkinnon tai toimialaan liittyvien tutkintojen tarkastelua, mutta eivät välttämättä edistäisi tavoitteena olevan useamman toimialan kokonaistarkastelua.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (Työelämätoimikuntien tehtävät 120 §) ehdotetaan työelämätoimikuntien tehtävien vähentämistä siten, että tämä muuttaisi merkittävästi työelämätoimikuntien perustamisen yhteydessä määriteltyä aiempaa tarkoitusta ja roolia.

Ehdotuksessa työelämätoimikunnille jäävä ainoa tehtävä olisi osallistua ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteen ja tutkintojen perusteiden kehittämiseen. Ehdotuksessa ei kuvata tarkemmin, mitä tämä tehtävä tarkoittaisi käytännössä. Tutkintorakenteen ja tutkintojen perusteiden kehittäminen tapahtuu jo tällä hetkellä avoimella tavalla, johon myös työelämätoimikunta muiden toimijoiden ohella on voinut osallistua.

Kirkkopalvelut ry pohtii, mitä lisäarvoa työelämätoimikunta toisi tämän tehtävän kautta näihin prosesseihin.

Työelämätoimikunnilla on ollut pysyvä laadun varmistamisen tehtävä ja rooli. Kokemuksemme on ollut, että nämä työelämätoimikuntien nykyiset tehtävät eivät ole olleet luonteeltaan kontrolloivia vaan koulutuksen järjestäjien kehittämistyön tukemista vuoropuhelun keinoin sekä laadun näkökulmasta.

Näkemyksemme mukaan työelämän ja koulutuksen yhteistyö ohenisi, mikäli näyttöjen toteutuksen seuranta ja osaamisen arvioinnin laadunvarmistus ei jatkossa enää kuuluisi työelämätoimikunnalle. Tällä on merkitystä ammatillisen koulutuksen laatuun ja sen kehittämiseen. Koulutuksen laadunvarmistusta ei voida tehdä riittävän ennakoivasti, oikea-aikaisesti ja kattavasti ainoastaan tilastotietoon perustuvan koonnin ja yhteenvedon avulla, kuten lakiehdotuksessa esitetään.

Tähän asti työelämätoimikunnat ovat antaneet oman lausuntonsa järjestämislupaa haettaessa. Tämä on osaltaan ollut varmistamassa koulutuksen järjestäjän mahdollisuuksia tuottaa tutkintoja laadukkaasti, etenkin säänneltyihin ammatteihin johtavissa tutkinnoissa.

Asetusluonnokset

-

Muut kommentit

-

Ahonen Helena
Suomen Kansanopistoyhdistys - Finlands Folkhögskolförening ry

Kaukonen Nina
Kirkkopalvelut ry /STEP-koulutus - rehtori Helena Ahonen