

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Vantaan kaupunki pitää lausuntoluonnoksella olevia säädöksiä oikeansuuntaisina. Erityisesti kokeilulakiin kuuluva järjestämisluopamenettelyn keventäminen ja tavoite yhdistää paikalliset koulutustarpeet ja valtakunnalliset tavoitteet ovat kannatettavia. Samoin rahoituksen yksinkertaistaminen on tervetullut tavoite.

Vantaan kaupunki pitää erittäin tärkeänä sitä, että yhteiskuntavelvoite tulee huomioitua rahoituksessa. Siksi rahoituksen taustalaskelmissa oleva kuntaomisteisten järjestäjien rahoitusmuutos (-1 %) on väärän suuntainen. Säädösluonnoksissa on jäänyt vähälle huomiolle myös ammatillisen koulutuksen sisällä tapahtuva osaamistason nostomahdollisuus ja sitä tukeva rahoitus. Lisäksi oppimisen tukea koskevia kirjauksia ei ole rakennettu opiskelijoiden tarpeista erilaisissa oppimisympäristöissä vaan lähinnä erityisopettajien työtehtävien kautta.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Vantaan kaupunki kannattaa toiminnanohjauksen kokeilua. Se mahdollistaa hyvin käytettynä alueellisten tarpeiden ja erityispiirteiden huomioimisen. Järjestämisluopamenettelyn keventäminen on kannatettavaa.

Neuvottelumenettelyyn tarvitaan kuitenkin täsmennystä erityisesti pääkaupunkiseudun näkökulmasta, sillä 6 §:ssä toiminta-alue, todetaan, että koulutuksen järjestäjä vastaa kokeiluluvassa määrätyn toiminta-alueensa oppivelvollisten ja muiden ryhmien kouluttamisesta, mutta ei välttämättä kannan yksin tätä vastuuta. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miten vastuunjako alueella käytännössä jaetaan.

Läpinäkyvyyden tarve koskee myös lakiesityksen 11 §:ää, jonka mukaan neuvottelujen lopullisen päätöksen voi tehdä viimesijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö. Näin meneteltäisiin, jos tavoitteita ei saada yhteensovitetuiksi ja muut erityiset syyt edellyttävät. Neuvottelun rakenne ja luonne tulee määrittellä yhdenvertaiseksi ja keskustelevaksi. Neuvottelumenettely ei saa johtaa siihen, että koulutuksenjärjestäjän asiantuntemusta ei oteta huomioon.

Toiminnanohjauksen kokeilun säädökset vaativat vielä tarkentamista, jotta valtionohjaus ja paikalliset tarpeet saadaan paremmin tasapainoon. Erityisesti neuvottelumenettely ja järjestämislupasääntely kaipaavat vielä tarkennusta. Kokeilun onnistumisen kannalta on välttämätöntä, ettei sen ulkopuolelle jää muita tutkintoja kuin erityiset kalliit tai kansainvälisillä sopimuksilla / laeilla ja asetuksilla pois rajautuvat tutkinnot.

Kokeilusäädöksistä ei selviä, voiko oppisopimuskoulutuksen tietopuolista opetusta hankkia ostopalveluna. Se mahdollisuus on erityisen tärkeä, jotta koulutuksenjärjestäjä ei joudu kohtuuttomien investointien ja muutosten eteen nopealla aikataululla vaan voi ostaa palvelun tarvittaessa ulkoa.

Vantaan kaupunki pitää hyvänä 4 §:ssä esitettyä säädöstä Opetus- ja tutkintokielestä, jonka mukaan koulutuksen järjestäjä voisi järjestää koulutusta englannin kielellä ilman järjestämisluvan muutoksen hakemista opetus- ja kulttuuriministeriöltä.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää uudistettaisiin siten, että jatkossa valtion talousarvioon sisältyvä ammatillisen koulutuksen määräraha koostuisi toteumiin perustuvasta laskennallisesta perusrahoituksesta sekä harkinnanvaraisesta rahoituksesta.

Valmistuvien ja työllistyvien merkitys rahoituksessa kannustaa laadukkaaseen ja tulokselliseen toimintaan. On kuitenkin huomioitava, että Varialla on koulutuksessaan muiden kunnallisten koulutuksenjärjestäjien tapaan yhteiskunnallinen rooli ja Varia huolehtiikin omalta osaltaan koko ikäluokan kouluttamisesta. Vantaan kaupunki kannattaa sitä, että lakiesityksen mukaan toteutuneita opiskelijavuosia painotettaisiin jatkossa tutkintorakenteeseen kuuluvien eri tutkintojen sekä tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen (TUVA) koulutuksen järjestämisellä ja opiskelijan lähtötasolla. Rahoituksessa olisikin otettava huomioon myös PKS-kuntien erityispiirteet kuten monikielisten oppijoiden suuri määrä (pykälä 32 c).

Kun työllistymisen sekä jatko-opiskelun merkitys rahoituksen perusteena kasvaa merkittävästi nykyisestä, on järjestämislupamenettelyssä jatkossa huomioitava nykyistä joustavammin paikalliset työvoimatarpeet. Näemme hyvänä kokeilulakiin suunnitellun kirjauksen laajasta järjestämisluvasta ilman erillistä hakuprosessia. Lisäksi koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia saada ajantasaista tietoa jatko-opintoihin ja työelämään sijoittumisesta tulisi kehittää.

Opiskelijoiden lähtötason huomioiminen rahoituksessa on kannatettavaa. Esityksessä jää kuitenkin epäselväksi, miten lähtötaso määritellään, 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.

Tavoite rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamiseksi sekä rahoituksen perusteena olevien toteumatietojen pääosin reaaliaikainen seuranta on kannatettava. Tutkinnon osia pienempien osaamiskokonaisuuksien huomioiminen rahoituksen perusteena on kannatettavaa.

Rahoitusmallia yksinkertaistaessa karsitaan merkittävästi painotus- ja korotustekijöitä. On tärkeää, että jatkossakin pystytään huomioimaan eri kohderyhmien erityistarpeet. Oppivelvollisuuden laajentumisen myötä ammatillisessa ja TUVA-koulutuksessa opiskelee yhä enemmän opiskelijoita, joiden osalta tarvitaan erityisiä opetusta ja opintoja tukevia, pedagogisia ja opiskeluhuollollisia toimia, seurannan ja valvonnan lisäksi.

Hallituksen esityksessä esitetään erityisen tuen korotuskertoimen poistamista. Vantaan kaupunki katsoo, että tämän poistaminen vaikuttaa merkittävästi tuen järjestämiseen, eikä sitä tule poistaa ilman korvaavaa rahoitusta. Erityinen tuen tarve pitää sisällyttää mukaan lähtötasokertoimeen.

Esityksessä oppimisen tuki korvaa opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot (OPVA) ja samalla rahoituksesta poistuu OPVAN korotuskerroin. Esityksessä jää epäselväksi, huomioituuko OPVAN kertoimen poistuminen opiskelijavuosirahoituksen osuudessa, kun opiskelijoiden lähtötaso huomioidaan. Variassa vieraskielisiä opiskelijoita on tällä hetkellä 42 % koko opiskelijamäärästä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla määrä on 65 %, mikä aiheuttaa opetukseen erityisjärjestelyjä. Vaikka kustannusryhmien painokertoimien muutos kuvataan tekniseksi, kun arvojen hajonta ykkösen molemmin puolin kasvaa, mietityttää miksi esimerkiksi sosiaali- ja terveysala on jätetty kustannusryhmään 2, kun moni aiemmin 2-ryhmässä olleista tutkinnoista on siirretty ryhmään 3, esimerkiksi hius- ja kauneudenhoitoala, matkailuala, ravintola- ja cateringala, turvallisuusala.

Opiskelijavuosien osalta siirryttäisiin täysin toteumiin perustuvaan rahoitukseen. Esityksessä esitetään, että ammatillisesta koulutuksen annetun lain 26 § muutettaisiin siten, että järjestämisluvassa määrättäisiin jatkossa rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Enimmäismäärällä rajoitettaisiin ainoastaan jatkuvan oppimisen

opiskelijavuosien määrää. Enimmäismäärä rajaisi rahoituksen luvassa määriteltyyn tasoon. Opiskelijavuosien enimmäismäärä määriteltäisiin kaikissa ammatillisen koulutuksen järjestämisluvissa ensikertaisesti 1.1.2026 alkaen. Ammatillisen koulutuksen kokeilussa mukana olevilla järjestäjillä enimmäismäärästä sovittaisiin neuvottelujen yhteydessä. Vantaan kaupungin mielestä enimmäismäärän määrittäminen on tarpeellista epätarkoituksenmukaisen kilpailun välttämiseksi.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettuun tutkintorakenteeseen kuuluvat tutkinnot jaetaan kustannusryhmiin tutkinnon järjestämisestä aiheutuvien keskimääräisten kustannusten perusteella. Kustannusryhmien välisien muutosten peruste ei aukea luonnoksesta. Myös ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kertoimet tulee tarkistaa uudelleen, jotta se ohjaa osaamistason nostamistavoitteiden mukaisesti perustutkinnon suorittaneita suorittamaan ammatti- tai erikoisammattitutkintoja.

Vantaan kaupunki näkee perustelluksi, että palautteiden painoarvo rahoituksessa laskee, koska sekä opiskelija- että työelämäpalautteiden kerääminen on ollut haastavaa. Kannatettavaa on myös se, että kysymysten määrää on vähennetty. Erityisesti työelämäpalaute on osoittautunut pääkaupunkiseudulla kuormittavaksi, koska työnantaja vastaa usean koulutuksen järjestäjän lähettämään kyselyyn. Tietojen keruuta olisi syytä keventää huomattavasti ja keskittää kansallisesti.

Muutosten siirtymäajaksi asetetaan rahoituksen ylä- ja alarajat. Vantaan kaupunki näkee tämän rahoituksen hallinnan kannalta toimivaksi esitykseksi.

Harkinnanvaraisella rahoituksella rahoitettaisiin jatkossa eduskunnan päättämät kohdennukset ja lisäykset, strategisen kehittämisen rahoitus, koulutuksen järjestämiskustannuksiin liittyvistä syistä ja muista välttämättömistä tarpeista aiheutuvat rahoituksen korotukset sekä edellisen varainhoitovuoden korjaukset ja oikaisut. Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan on huolehdittava, että harkinnanvarainen rahoitus ei vaikuta perusrahoitukseen heikentävästi.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Tavoitteena on yhdenmukaistaa toisen asteen oppimisen tuen ja erityisen tuen säädöksiä. Tämä ei ole kannatettavaa, koska oppimisen tuki ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa on erilaista. On huomioitava riittävällä tavalla oppimisen tuen ja erityisen tuen ulottaminen työssä oppimiseen ja taitojen oppimiseen. Jos säädökset ovat ”liian” yhdenmukaisia niin riskinä on, että oppimisen tuki ja erityinen tuki painottuu YTO-aineisiin. Oppimisen tuen ketju ei säädösmuutoksilla välttämättä yhtenäisty varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle, jos muutoksessa ei huomioida, että tiedon siirtoon koulutusasteiden välillä tarvitaan toimiva järjestelmä.

Lakiesityksen 63 §:ssä Oikeus oppimisen tukeen on huomioitava, että opettajan sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön lisäksi oppimisen tukea voi antaa opiskeluhoitohenkilöstö. Pykälässä on tärkeää korostaa, että oppimisen tuen suunnittelussa ja antamisessa yhteistyö opetus- ja ohjaushenkilöstön

sekä opiskeluhuollon kanssa on keskeistä. Riittävän oppimisen tuen tarjoaminen vaatii myös riittävästi resursseja, mikä on huomioitava rahoituksessa. Lisäksi, jotta oikea-aikainen ja matalan kynnyksen tuki mahdollistuisi, olisi tärkeää käyttää henkilöstön työpanos erityisesti ohjaukseen ja opetukseen, ei kirjaamiseen.

Vantaan kaupunki pitää kannatettavana lakiehdotuksen 63 §:n säännöskohtaisia perusteluita, jossa määritellään, että oppimisen tukea tulisi olla opiskelijoille saatavissa riittävästi, oikea-aikaisesti ja laadultaan sellaisena, että se edistäisi opiskelijoiden osaamista, osaamisen osoittamista näytöissä, valmistumista, työllistymistä ja jatko-opintoihin siirtymistä sekä hyvinvointia.

Erityinen tuki tulisi nähdä laajempaan kuin lakiluonnoksessa esitettynä erityisopettajan antamana tukena. Se, milloin oikeus erityiseen tukeen syntyy, on kirjattu lakiesitykseen aika yleisesti, jolloin voi syntyä käytännön toteutuksessa kiista siitä, onko oikeus toteutunut vai ei. Lähtökohtana tulisi olla opiskelijan tarve, ei eri työntekijäryhmien (erityisopettajien) tehtävät. Huolena on, että tuen saanti ehdotetussa muodossa tosiasiallisesti kaventaa opiskelijoiden saamaa tukea. Olisi myös hyvä pohtia, onko henkilöresursseja viisasta käyttää erityisen tuen hallintopäätöksiin vai pitäisikö normeja purkaa. Opiskelijan tarvitsema erityisen tuen tarve kuitenkin kirjataan henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan.

Kuulimme Vantaan ammattiopisto Varian opiskelijoita säädösehdotuksista. Opiskelijat pitivät pääosin säädösehdotuksia hyvinä, mutta olivat huolissaan siitä, miten opettajien ja erityisopettajien aika riittää oppimisen tuen ja erityisen tuen antamiseen ja kokivat, että tukea pitäisi saada enemmän. Tämä vaatii resursseja. Erityisesti he pohtivat, miten tukea saadaan ammatillisiin opintoihin ja työelämässä oppimiseen. Opiskelijat nostivat esiin myös sen, että on sattumanvaraista, kuinka tukea oppimiseen saa työpaikoilla oppimisessa, siihen olisi myös kiinnitettävä enemmän huomioita. He nostivat esiin myös sen, että nykyisessä mallissa sekä erityisen tuen päätöksen että tuen saaminen voi olla hankalaa, ja toivoivat, että erityisen tuen saaminen tulee jatkossa sujuvammaksi.

Vantaan kaupunki pitää tärkeänä oppimisen tuen jatkuvuutta koulutuspolun eri vaiheissa. Opiskelijan on tärkeää saada tarvitsemansa tuki koulutuspolkunsu eri vaiheissa ja oikea-aikaisesti. Jotta opiskelijan oppimisen tuen tarvetta voidaan arvioida ja suunnitella mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, on tärkeää, että Perusopetuslain (628/1998) 17 §:n mukaisen peruskouluopetuksen päättyessä oppivelvollisen voimassa olevan erityisen tuen päätös siirtyy ammatilliseen koulutukseen. Jotta tiedon siirtyminen tapahtuu mahdollisimman sujuvasti, oikea-aikaisesti ja tietoturvallisesti, suosittaa Vantaan kaupunki, että tiedonsiirto tapahtuisi tulevaisuudessa valtakunnallisesti KOSKI-palvelun kautta.

Vantaan kaupunki 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. Lisäksi kysymykseksi jää, missä vaiheessa, ja miten nämä todennetaan, ja tarkoittaako se tällöin lisääntyviä erityisopettajien seuloja/koulupsykologien tutkimuksia?

Vantaan kaupungin mielestä 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.

Vantaan kaupunki 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 ja tarveperusteisesti opetus-, ohjaus- ja opiskeluhuoltohenkilöstöltä.

Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Vantaan kaupunki kannattaa laki ammatillisesta koulutuksesta 33 §:n muuttamista esitetyn mukaisesti. Esitys selkeyttää koulutuksen järjestäjälle tilauuskoulutukseen liittyviä edellytyksiä ja turvaa tilauuskoulutukseen osallistuvan oikeuksia.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

-

Asetusluonnokset

Asetus ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista

Vantaan kaupungin näkökulmasta hyvää asetuseronnoksessa on se, että suurimpien rahoituksen määräytymistekijöiden eli opiskelijavuosien, osaamispisteiden ja tutkintojen osalta säädös yksinkertaistuu, kun pienemmistä korotus- ja vähennyskertoimista luovutaan. On myös hyvä, että työllistymisen ja/tai jatko-opintojen merkitys kasvaa vaikuttavuudessa.

Palautteista saatavan osuuden (1 % ja 1 %) voisi jättää kokonaan pois rahoitusvaikuttavuudesta, sillä palautteen keräämisen organisoiminen rahoituksen saamisen edellyttämällä tavalla vie

kohtuuttoman paljon resursseja ja rasittaa lisäksi työpaikkaohjaajia ja työnantajia. Vastaaminen kuormittaa, kun useampi koulutuksen järjestäjä pyytää samaa palautetta samaan aikaan. Myös opettajat kokevat työläänä työpaikkojen ja opiskelijoiden jatkuvan muistuttelun vastaamisesta. Palautteella on laadunhallinnan ja toiminnan kehittämisen kannalta suuri merkitys ja sen kerääminen voitaisiin järjestää yksinkertaisemmin muulla tavoin, jos rahoitusvaikutusta ei olisi.

Muut kommentit

-

Nordman Enni
Vantaan kaupunki - Kasvatuksen ja oppimisen toimiala