

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö (VN/14518/2020) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallituksen esityksen luonnos ja sen tiivistelmä: <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM003:00/2020>

Tampereen kaupungin/Tampereen seudun ammattiopiston lausunto Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntöön

Muutokset ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin

Lakiehdotuksen sisältämät korjaavat viittaukset järjestämisluvassa määrättävistä tutkinnoista ja koulutuksesta sekä työntekijöitä ja viranhaltijoita koskevan lainsäädännön soveltamisesta ovat ajantasaisia ja selkeyttävät ammatillisen koulutuksen toteuttamista.

Muutosehdotuksen mukaan jatkossa olisi mahdollisuus suorittaa perustason ammattipätevyys perustason ammattipätevyyskokeella. Perustason ammattipätevyys -tutkinnon osassa näyttöön ohjaaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että opiskelija ohjataan suoraan perustason ammattipätevyyskokeeseen. Koulutuksen järjestäjälle syntyvä työ ja kustannukset henkilökohtaistamisesta ja perustason ammattipätevyyskokeen järjestämisestä ja arvioinnista ovat suurempia kuin muiden ammatillisten tutkinnon osien kohdalla vastaavassa tilanteessa, jolloin ohjataan suoraan näyttöön. Perustason ammattipätevyyskoe on kuitenkin vaativampi järjestää kuin koulutus + koe -mallin teoriakoe. Eryityisesti perustutkinnoissa esitetty muutos on haasteellinen. Ammattitutkintoa suorittavilla on pääsääntöisesti aiempaa kokemusta ja osaamista alalta, joten he eivät välttämättä tarvitse lainkaan koulutusta perustason ammattipätevyyskokeesta selvitäkseen tai koulutusta tarvitaan vain vähän. Muutosehdotuksen mukaan työelämätoimikunta vastaa kokeiden järjestämisestä ja todistusten antamisesta. Ehdotus on perusteltu ja kokonaisuuteen soveltuva.

Muutosehdotuksessa esitetään työnantajan velvollisuudeksi antaa työtodistus oppisopimuskoulutusopiskelijalle. Koska oppisopimus on määräaikainen työsopimus, on loogista, että työnantajalla on lakisääteinen työtodistuksen antamisvelvollisuus. Esitetyllä muutoksella edistetään opiskelijoiden yhdenvertaista palvelua ja selkeytetään koulutuksen järjestäjän ja työnantajan vastuita. Työnantajan kirjoittamaa työtodistusta opiskelija voi käyttää työhäussa ja osaamisen tunnistamisen ja hankkimisen tukena henkilökohtaistamisessa.

Lausunnossa käsitellään muutoksia muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn johtuen 1.1.2020 voimaan tulleesta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista. On hyvä, että esityksessä myös arvioidaan lain yhteensopivuus Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Muutokset liikenteen palveluista annettuun lakiin

Liikenteen palveluista annettuun lakiin ehdotetut muutokset koskevat oikaisuvaatimusta ja muutoksen hakua. On selkeää ja tarkoituksenmukaista, että silloin, kun perustason ammattipätevyys suoritetaan osana ammatillista koulutusta, noudatetaan muutoksenhaussa ammatillisen koulutuksen säädöksiä.

Muutokset lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

Rahoitusmallin muutosten vaikutukset eivät kohtele tasapuolisesti kaikkia koulutuksen järjestäjiä. Muutosten perusteluna käytetään rahoituksen ennakoitavuutta ja mahdollista oppivelvollisuuden laajentamista, mikä voi kasvattaa tarvetta lisätä opetusta ja ohjausta.

- Perusrahoituksen ennakoitavuus paranee hieman, kun perusrahoituksen prosenttiosuus jatkuu 70 prosenttina, eikä harkinnanvaraisia määrärahoja tai strategiarahoitusta enää vähennetä rahoituksesta.
- Oppivelvollisuuden laajeneminen ei ole perusteluna riittävä. Erityisopiskelijat huomioidaan jo nyt ammatillisen koulutuksen rahoitusmallissa korotuskertoimella.
- Opetuksen ja ohjauksen tarpeen lisääntyminen ei ole perusteltu syy mallin muutokselle. Nykyisellä rahoitusmallilla esimerkiksi harkinnanvaraista korotusta voidaan osoittaa tarvittaessa opetuksen ja ohjauksen lisäämiseen.
- Simulointimallin mukaan rahoitusmallin muutos vaikuttaa negatiivisesti merkittävästi vain kahden koulutuksen järjestäjän rahoitukseen. Rahoitusmallin muuttaminen vain muutaman järjestäjän rahoituksen varmistamiseksi ei ole perusteltua.

Ehdotettu rahoitusmalli on Tampereen seudun ammattiopiston oman laskentasimuloinnin perusteella Tampereen seudun ammattiopistolle huonompi. Suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuuden jääminen pienemmäksi ei välttämättä kannusta jatkamaan toiminnan kehittämistä, jota on jo määrätietoisesti tehty nykyisen lain rahoitusmallin mukaan.

Muutosehdotuksen mukaan ammatillisen koulutuksen rahoitusosuudet säilytettäisiin varainhoitovuoden 2020 tasossa (70% - 20% - 10%) ja perusrahoituksen harkinnanvaraisina korotuksina myönnettäviä määräaikaista lisämäärärahoja koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin. Verrattaessa näillä rahoitusosuuksilla laskettua rahoituksen määrää varainhoitovuoden 2020 rahoitukseen, jossa prosenttiosuudet ovat esityksessä ehdotetun mukaiset 70, 20 ja 10 prosenttia, näyttää siltä, että suoritus- ja vaikuttavuusosuuksien kasvaessa rahoitustaso laskisi erityisesti suurilla kunnallisilla ammatillisen koulutuksen järjestäjillä ja näistä etenkin kuntayhtymien sijaan kaupungeilla

Muutosehdotus sisältää rahoituksen perusteena käytettävän opiskelija- ja työelämäpalautteen keräämiseen liittyviä tarkentavia muutoksia, joiden mukaan opiskelija- ja työelämäpalautteen keräämisessä otettaisiin käyttöön automaattiset palautejärjestelmät. Tästä syystä ehdotetaan myös työelämäpalautteen käyttöönottoa siirrettäväksi vuodelle eli vuoteen 2023, jolloin työelämäpalautteen keräämisessä voitaisiin suoraan siirtyä automaattiseen palautejärjestelmään. Automaattisten palautejärjestelmien käyttöönotto ja sen toimivuus rahoituksen perusteena on haasteellinen kokonaisuus, mikä edellyttää suunnitelmallista valmistelua ja käytännön toteuttamiseen liittyviä kokeiluja. Rahoituksen perusteena käytettävän palautejärjestelmän käyttöönoton siirtäminen vähintään vuodelle on perusteltua.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusosuudet ja kuljettajien perustason ammattipätevyyskokeen suorittaminen

Lausuntopyyntöissä on maininta Perustason ammattipätevyys -tutkinnon osan työstä ja kustannuksista, joka ei ota huomioon riittävästi opiskelija- aineksen muutosta eikä ajoneuvojen teknistä kehitystä. Suoriterahoitus ammattipätevyyden osalta ei ole riittävä, kun katsotaan siihen sisältyvää järjestämistä kokonaisuutena.

10.8.2020

Erilaisista liikennejärjestelmistä ja -ympäristöistä kuljettajakoulutukseen hakeutuvien ja opiskelijoiksi valittujen osuus on kasvanut koko 2000 luvun, mutta etenkin 2015 jälkeen kasvu on voimistunut. Kuljettajaksi opiskelevien kolmiulotteinen havainnointi- ja motoriikkataitojen kehittyminen vaativat enemmän harjaannuttamista kuin aikaisemmin. Haasteita kuljettajaopetukseen lisäävät linja-autojen ja ajoneuvoyhdistelmien pidentyneet mitat ja kasvaneet massat, lisäksi autokouluissa kuljettajakoulutuksen opetustuntien niin ajo- kuin teoriaopetustuntimäärän pienentyminen tieliikennelain uudistamisessa vuosien 2018 ja 2019 aikana. Nykyiset ajotuntimäärät eivät mahdollista ohjaavan ammatillisen ajo-opetuksen toteutumista siinä määrin kuin nähdään tarpeellisena. Kuljetusyritykset odottavat huomattavasti osaavampia kuljettajia oppilaitoksista. Kuljettajakoulutuksen ajo-opetus, kuormakorien ja ajoneuvojen lisälaitteiden käytön opetus vaativat lisäpanostusta, koska opetus on toteutettava yksilöopetuksena. Haastetta ammatillisen koulutuksen toteuttamiseen lisää myös se, että opiskelijoiden lähtötaso ammatillisessa kuljettajakoulutuksessa on laskenut huolestuttavalla tavalla. Pitkän ajan kehityksen seuraus lainsäädännöllisistä muutoksista johtuen on johtanut tilanteeseen, jossa oppimisen/osaamisen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää aiempaa enemmän resursointia, jotta voidaan saavuttaa vaadittu osaamistaso työllistymistä varten. Ammattipätevyysajolla on kyetty tähän asti varmistamaan ajotaidon kehitystä. Todennäköistä on, että ajokorttiin tähtävää ajo-opetuksen määrää joudutaan lisäämään samassa suhteessa kuin koulutus + koe -mallissa ammattipätevyysajo-opetusta annettiin opiskelijalle. Kustannusten laskeminen käytännössä ei tule toteutumaan esitetyllä tavalla.

Lain ammatillisesta koulutuksesta lausunnossa todetaan, että perustason ammattipätevyyskokeen suorittaminen ilman sitä edeltävää pakollista koulutusta on näille henkilöille nopea ja joustava tapa hankkia tieliikenteen henkilö- ja tavarakuljetuksissa kuorma- ja linja-auton sekä niiden ja hinattavan ajoneuvon muodostaman ajoneuvoyhdistelmän kuljettajana toimimiseen tarvittava todistus ammattipätevyydestä ja siirtyä jouhevasti työelämään. Siltä osin, kun työelämään siirtyminen toteutuu, tulisi rahoituksessa huomioida kannustavasti suoriterahoituksessa tehokkuus. Henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa (HOKS) aikaisemman osaamisen tunnistaminen ja perustason ammattipätevyyskokeen valitseminen pitäisi olla peruste 30% suoriterahoituksen saamiseksi varainhoito vuoden 2021 mukaisesti.

Muutokset lakiin valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä

Lakimuutosehdotuksen mukaan koulutuksen järjestäjien tulee tallentaa opiskelijoiden ja vastuullisten työpaikkaohjaajien sähköpostiosoitteet Koski-tietovarantoon, jotta niitä voidaan käyttää palautekyselyjen lähettämisessä.

Esitetyt muutokset tarkentavat tietovarannon käyttötarkoitusta ja ammatillista koulutusta koskevien tietojen sisältöä ja säilytysaikoja. Nämä ovat välttämättömiä lähtökohtia toteuttamiselle. Ehdotetut muutokset ovat haasteellisia ja niiden käyttöönottoon tulee varata riittävästi aikaa. Hyvää on se, ettei jatkossa koulutuksen järjestäjien tarvitse manuaalisesti toimittaa vastauslinkkejä opiskelijoille tai työpaikkaohjaajille. Toimintaa selkeyttää, että opetushallitus voi lähettää vastauslinkit suoraan Koski-tietovarantoon tallennettujen opiskelijan tai vastuullisen työpaikkaohjaajan yhteystietojen ja tutkinnon osien tai tutkinnon suorittamista koskevien tietojen perusteella.

Erityisesti työpaikkaohjaajakyselyssä tiedonkeruun toteuttaminen manuaalisesti ilman automaatiota koulutuksen järjestäjien toimesta linkkejä lähettämällä muodostuisi erittäin työlääksi toteuttaa, sillä yksittäisellä opiskelijalla voi olla yhden vuoden aikana useita oppisopimus- tai koulutusoppisopimusjaksoja. Manuaalisesti toteutettu palautteen keruu olisi myös virhealttiimpi toimintatapa.

10.8.2020

Opetushallituksen tulisi määrätä tarkemmin tallennettavien tietojen tietorakenteesta sekä siitä, miten tallennettavat tiedot pidetään ajantasaisina. Esitetty vaatimus siitä, että koulutuksen järjestäjä tallentaa opiskelijan ajantasaisen sähköpostiosoitteen ja vastaa tallennettujen tietojen oikeellisuudesta on erittäin haastava. Tietojen muuttuminen, järjestelmien yhteensopivuus ja toimivuus sekä suuret asiakas- ja opiskelijavirtaumat tulee ottaa huomioon lain ja sitä soveltavien säädösten soveltamisessa ja toimeenpanon käyttöönotossa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta selkeyttää ammatillisen koulutuksen uudistamisen kokonaisuutta ja tarkentaa uuden lainsäädännön mukaista koulutus- ja tutkintotoimintaa.

Tampereella 10.8.2020

Jaakko Stenhäll
Apulaispormestari
Tampereen kaupunki