Marko Aaltonen
Opetusneuvos
Opetushallitus
4.11.2024 OPH-5794-2024

Sivistysvaliokunta perjantai 08.11.2024 klo 11.30 / HE 161/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

Tiivistelmä

Opetushallitus pitää toiminnanohjauksen kokeilua hyvänä tapana selvittää ammatillisen koulutuksen toteuttamisen vaikuttavuutta. Tärkeää on taata sekä kokeilun valinta- ja arviointiprosessin että koulutuksen järjestämisen laadunhallinta. Opetushallitus katsoo, että joidenkin tutkintojen järjestämiseen voisi olla tarpeen myös velvoittaa työvoiman saatavuuden ja huoltovarmuuden varmistamiseksi. Englanninkielinen koulutus edellyttää Opetushallitukselta tutkinnon perusteiden uudistamista kielitaitovaatimusten osalta. Perustetyö ja lisääntyvät käännöstarpeet kasvattavat Opetushallituksen kustannuksia. Opetushallitus näkee tavoitteet rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta kannatettavina, mutta näkee kuitenkin haasteita opiskelijavuosiin perustuvan rahoituksen pienentämisessä nykyisestä 70 prosentista 50 prosenttiin erityisesti oppivelvollisten kohdalla. Muutokset voivat heikentää koulutustarjontaa ja lisätä alueellista eriarvoisuutta. Opetushallitus näkee, että tutkinnon osien suorittaminen edistää joustavampaa osaamisen täydentämistä ja työllistymistä, mutta toteaa myös, että rahoitusjärjestelmä voi vaikuttaa koulutustarjontaan ja vaikeuttaa koulutetun työvoiman saantia aloilla, joilla ammatissa toimimisen edellytyksenä on koko tutkinnon suorittaminen.

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteet perustuvat hallitusohjelmaan, jonka mukaan ammatillisen koulutuksen tavoitteena on varmistaa jokaiselle opiskelijalle riittävät ammatilliset ja sivistykselliset valmiudet sekä työelämätaidot siirtyä opintojen jälkeen työelämään tai jatko-opintoihin. Opiskelijoiden työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen ja siten vaikuttavuuden vahvistaminen ovat Opetushallituksen mielestä

erittäin hyviä ja tavoiteltavia lähtökohtia. Työvoiman nopean kouluttamisen ja riittävän osaamisen varmistaminen tutkinnon osia suorittamalla on myös kannatettava tavoite, ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen tätä tukemaan on aikuisopiskelijoiden osalta perusteltu. Oppimisen tuen yhtenäistäminen perusopetuksesta toiselle asteelle on opiskelijoiden hyvinvointia ja tuen kokonaisuutta selkeyttävä tavoite.

Laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta

Ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilulla on tarkoitus selvittää, miten uudenlainen aiempaa kevyempi sopimukseen ja neuvotteluun perustuva ohjausmalli vaikuttaisi koulutuksen laatuun, vaikuttavuuteen ja saavutettavuuteen. Kokeiluun osallistuvien laaja tutkintojen järjestämisoikeus antaisi mahdollisuudet suunnata nykyistä joustavammin koulutustarjontaa työelämän alueellisten ja paikallisten tarpeiden mukaisesti. Tämä tukee opiskelijoiden valinnanmahdollisuuksien lisääntymistä sekä entistä joustavampia tutkintojen ja tutkinnon osista koostettavien pienten osaamiskokonaisuuksien suorittamista. Nyt on joissakin tilanteissa tullut esiin, että joustavia opintopolkuja ja valinnaisuuksien hyödyntämistä toisista tutkinnoista estää se, että kyseisellä koulutuksen järjestäjällä ei ole järjestämislupaa kaikkiin tutkintoihin.

Opetushallitus näkee toiminnanohjauksen kokeilun hyvänä uudenlaisena ohjaustapana, jolla voidaan selvittää ammatillisen koulutuksen toteuttamista entistä vaikuttavammin ja tuloksellisemmin. Opetushallitus näkee tärkeänä hallituksen esityksessä mainitut kokeilun valintamenettelyn läpinäkyvyyden ja kriteeriperustaisuuden sekä kokeilun systemaattisen seurannan ja arvioinnin. Kokeiluluvan myöntämisedellytykset on hyvin kuvattu hallituksen esityksessä. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvin yhteistyö kokeiluun valittaessa sekä vaikuttavuutta arvioitaessa varmistaa kokeilun valinta- ja arviointiprosessin tietoperustaisuutta ja puolueettomuutta. Opetushallitus näkee, että koulutuksen järjestäjien

kokeiluhakemuksissa on tärkeää määritellä laadukkaan koulutuksen toteuttaminen monipuolisesti. Parhaillaan on valmisteilla lainsäädännön muutos, jolla poistettaisiin koulutuksen järjestäjien velvoite laatia tutkintokohtainen osaamisen arvioinnin toteuttamissuunnitelma. Tämä vahvistaa osaltaan tarvetta koulutuksen ja tutkintojen järjestämisen laadunvarmistamiselle muilla tavoin. Tärkeätä on, että koko koulutusprosessi opiskelijavalinnasta henkilökohtaistamisen käytäntöihin ja osaamisen arviointiin toteutuu laadukkaasti ja vaikuttavasti. Oppilaitosten oppimisympäristöjen ja toimintakulttuurin sekä johtamisen tulee tukea vastuullisten ja kestävää kehitystä tukevien toimintatapojen oppimista sekä taata turvalliset ja terveelliset puitteet oppimiseen.

Hallituksen esityksessä mainitaan, että kokeiluun osallistuvienkin osalta opetus- ja kulttuuriministeriö voisi rajoittaa joidenkin tutkintojen järjestämistä. Opetushallituksen mielestä joidenkin tutkintojen osalta voisi olla tarpeen myös velvoittaa näiden alojen koulutuksen ja tutkintojen järjestämiseen, jotta voidaan varmistaa alojen riittävä työvoiman saatavuus ja huolehtia myös riittävästä huoltovarmuudesta. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi sukellusala ja nuohousala, joiden osaajille on tarve, mutta koulutusmäärät ja koulutusten tarjoajien määrät ovat vähäiset. Toiminnanohjauksen kokeilussa korostetaan työelämän kanssa käytäviä alueellisia keskusteluita sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja koulutuksen järjestäjien vuoropuhelua ja neuvotteluja, jotka parhaimmillaan tukevat suuntaamaan koulutusta alueellisten työvoimatarpeiden mukaisesti eri aloille.

Kokeilulain mukaan ammatillisen koulutuksen ja tutkintojen järjestäminen olisi mahdollista myös englannin kielellä. Opetushallitus näkee tärkeäksi, että maahan muuttaneiden kohdalla huolehditaan riittävästä kotoutumisesta ja suomen ja ruotsin kielen perustaidoista. Ammatillisessa koulutuksessa on useita tutkintoja, joista valmistutaan ammatteihin, joissa tarvitaan ainakin välttävää kotimaisten kielten osaamista. Asiakaspalvelun ja -kohtaamisten sujuvuus sekä työnteon turvallisuus

työntekijälle itselleen ja asiakkaille ovat ensiarvoisen tärkeitä, ja erityisesti näitä osaamisia sisältävien tutkintojen osalta on tarpeen varmistaa riittävä kotimaisten kielten osaaminen. Tutkinnon perusteiden kielitaitovaatimukset on tarpeen arvioida tutkintokohtaisesti, mikäli koulutuksia järjestetään jatkossa mittavasti englannin kielellä. Tämä aiheuttaa Opetushallitukselle tarpeen uudistaa tutkinnon perusteita, jotta varmistetaan riittävä suomen ja ruotsin kieliosaaminen. Tämä on tärkeää etenkin ammateissa, joissa asiakkaalla on laissa turvattu oikeus saada hoivaa tai palvelua Suomen kansalliskielillä. Tutkinnon perusteiden uudistaminen ja lisääntyvät käännöstarpeet kasvattavat Opetushallituksen kustannuksia.

Muutokset lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

Hallituksen esityksen mukaan jatkossa valtion talousarvioon sisältyvä ammatillisen koulutuksen määräraha koostuisi toteumiin perustuvasta laskennallisesta perusrahoituksesta sekä harkinnanvaraisesta rahoituksesta. Lisäksi tavoite on karsia merkittävästi painotus- ja korotustekijöitä ja niiden kertoimia, sekä keskittämällä kustannusvaikutuksia tasaavat painotus- ja korotustekijät opiskelijavuosirahoitukseen. Opetushallitus näkee tavoitteet rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta sekä läpinäkyvyyden ja ennakoitavuuden lisäämisestä hyvinä. Vaikka lain muutoksessa osa kertoimista poistui, niin tilalle on tullut myös uusia kertoimia, jotka edelleen tekevät rahoitusjärjestelmästä jossain määrin monimutkaisen. Kertoimet tulisivat koskemaan jatkossa ainoastaan opiskelijavuosirahoitusta, mikä selkeyttää rahoituslaskentaa ja helpottaa myös sen pohjalta ennakoivaa toimintaa koulutuksen järjestäjien keskuudessa.

Opiskelijavuosiin perustuva rahoitus on uudistuksessa tarkoitus pienentää nykyisestä 70 prosentista 50 prosenttiin. Opetushallitus näkee tässä haasteita erityisesti oppivelvollisten kohdalla, sillä heille on tärkeää mahdollistaa yhdenvertaiset ja

laadukkaat oppimisen mahdollisuudet riittävällä rahoituspohjalla. Työllistymisen ja jatko-opintoihin sijoittumisen merkitys osana rahoitusjärjestelmää kannustaa koulutuksen järjestäjiä toteuttamaan työelämän ja opiskelijoiden kannalta merkittävää koulutustarjontaa ja siten se tukee osaltaan koulutustarjonnan kohtaantoa työelämän tarpeiden kanssa. Opetushallitus esittää huolensa siitä, että aikuisten ammatilliseen koulutukseen kohdistuvat rahoitusleikkaukset tulevat vaikuttamaan myös oppivelvollisten koulutustarjontaan, koska nuorten ja aikuisten koulutusta ei järjestetä erillisinä. Tämä voi vaikuttaa koulutusmahdollisuuksiin etenkin suurimpien kaupunkikeskusten ulkopuolella sekä lisätä alueiden koulutuksellista eriarvoistumista ja vaikuttaa työvoiman saantiin eri alueilla. Pienet ammattialat saattavat jäädä myös heikompaan asemaan, jos koulutuksen järjestämistä suunnataan opiskelijamääriltään suurille aloille.

Rahoitusjärjestelmän suuntaaminen kannustamaan jatkuvassa oppimisessa tutkinnon osien suorittamiseen on tärkeää muun muassa sen vuoksi, että muun ammatillisen koulutuksen (ammatillista osaamista syventävä tai täydentävä koulutus) rahoitus olisi tarkoitus poistaa, jolloin tutkinnon osat tarjoavat entistä useammalle mahdollisuuden osaamisensa päivittämiseen tai täydentämiseen. Rahoitusjärjestelmän on tärkeää kannustaa koulutuksen järjestämistä aikuisille tutkinnon osia suorittamalla. Tähän hallituksen esityksessä pyritään mm. opiskelijavuosirahoituksen osuuden pienentämisellä. Pitkien koko tutkintoon johtavien opintopolkujen merkitystä aikuisten keskuudessa pyritään vähentämään myös kohdentamalla jatkossa entistä isompi osuus rahoituksesta työllistymisen ja jatko-opiskeluun siirtymisen perusteella.

Opetushallitus tuo esiin myös sen, että joillakin aloilla ammatissa toimimisen edellytyksenä on koko tutkinnon suorittaminen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla, kasvatusalalla, liikenne- ja kuljetusalalla, maataloudessa ja eläintenhoidossa sekä sähköalalla säädöksissä edellytetään tiettyjen tutkintojen ja osaamisalojen suorittamista, jotta voi saa pätevyyden toimia alan työtehtävissä. Opetushallitus huomauttaa, että

rahoitusjärjestelmä ei jatkossa välttämättä kannusta koulutuksen järjestäjiä tarjoamaan näitä tutkintoja jatkuvan oppimisen puolella.

Muutoksen lakiin ammatillisesta koulutuksesta

Hallituksen esityksen mukaan opiskelijalla olisi oikeus oppimisen tukeen osana tutkintokoulutusta. Oppimisen tuki olisi sekä opettajan antamaa tukiopetusta että opetus- ja ohjaushenkilöstön antamaa tukea ja ohjausta, mitä opiskelija tarvitsee tutkinnon tai koulutuksen perusteiden ammattitaitovaatimusten ja osaamistavoitteiden saavuttamiseksi. Oppimisen tuki toteutettaisiin matalan kynnyksen tukiopetuksena, tukena ja ohjauksena ja sitä tulisi olla opiskelijoille saatavissa riittävästä, oikea-aikaisesti ja laadultaan sellaisena, että se edistäisi opiskelijoiden osaamista, osaamisen osoittamista näytöissä, valmistumista, työllistymistä ja jatko-opintoihin siirtymistä sekä hyvinvointia. Tämä tavoite on kannatettava.

Oppimisen tuen painopisteen siirtyminen matalan kynnyksen tukeen voi tarkoittaa koulutuksen järjestäjän toiminnan tarkoituksenmukaista uudelleen organisointia ja henkilöstön roolien uudelleen tarkastelua. Tämä on tärkeä huomio ja roolien tarkastelua olisi hyvä tehdä oppimisen tuen laajassa viitekehyksessä; tukena, joka pitää sisällään niin matalan kynnyksen oppimisen tuen (mm. tukiopetus), erityisen tuen, opinto-ohjauksen, yhteisöllisen hyvinvoinnin kuin henkilökohtaistamisprosessinkin.

Hallituksen esityksessä esitetään poistettavaksi sellainen muu osaamista syventävä tai täydentävä koulutus, joka ei ole tutkintoon tai tutkinnon osan suorittamiseen tähtäävää. Opetushallitus näkee, että tämä aiheuttaa tarpeen arvioida millaisia koulutuksia muuna ammatillisena koulutuksena on järjestetty ja olisiko joitakin aiheita tarpeen sisällyttää

osaksi tutkintokoulutusta. Mikäli tarve tulee esille, se edellyttää ammatillisten tutkinnon perusteiden muuttamisen, ja tähän Opetushallitukselle tulee olla riittävät resurssit.

Kaupunkiraideliikennekuljettajan tarvitseman osaamisen sisällyttäminen osaksi ammatillista tutkintojärjestelmää tuo kyseisen osaamisen näkyväksi tutkinnon perusteissa. Tämä selkeyttää henkilöliikenteen osalta ammatillisen koulutuksen järjestelmää. Tämä edellyttää Opetushallituksella kuljetusalan ammattitutkinnon perusteiden muutoksen sisällyttämällä sinne kaupunkiraideliikenteen kuljettamisessa edellytettävä osaaminen.