AMMATTIOSAAMISEN KEHITTÄMISYHDISTYS

LAUSUNTO

6.11.2024

Eduskunnan sivistysvaliokunta

HE 161/2024 vp

AMKE ry:n lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Ammatillinen koulutus uudistuu joustavasti ja tarvittaessa nopeasti yhteiskunnan ja työelämän tarpeiden muuttuessa. Viimeisen kolmen hallituskauden aikana on tehty merkittäviä uudistuksia, joiden toimeenpanoon ammatillisen koulutuksen järjestäjät eivät ole saaneet riittävästi aikaa. Sipilän hallitus toteutti historiallisen suuren reformin, Rinteen – Marinin hallitus oppivelvollisuuden laajentamisen ja maksuttoman toisen asteen ja nyt Orpon hallitus toiminnanohjauksen, rahoituksen sekä toiminnanohjauksen uudistuksen.
Kaikkia edellä olevia uudistuksia on perusteltu toimintaympäristön muutoksilla.

AMKE painottaa, että valmisteilla oleva uudistus tulee toteuttaa siten, että saavutetaan ammatillisen koulutuksen toiminnallinen vakaus useamman hallituskauden ajaksi. Samalla tulee turvata riittävä ja ennakoitava rahoitus laadukkaan ammatillisen koulutuksen varmistamiseksi.

Työvoimapalvelu-uudistus vaikuttaa merkittävästi ammatillisen koulutuksen osaamis- ja koulutuspalveluiden ekosysteemiin. AMKE katsoo, että ammatillisen koulutuksen uudistuksen tulee tukea koko koulutuksen järjestäjäkentän mahdollisuutta olla mukana toteuttamassa työvoimapalveluihin liittyviä osaamis- ja koulutuspalveluita.

Uudistuksesta tulee tehdä jatkuvaa vaikuttavuusarviointia. Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöuudistukseen liittyvät rahoitus- tai muut muutokset eivät saa vaikuttaa sellaisten koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä kohtuuttomasti heikentävästi, joiden toiminta nykytilanteessa on tuloksellista (tutkinnot) ja vaikuttaa (työllistyminen ja jatko-opinnot) sekä taloudellisesti kestävällä pohjalla.

AMKE kiittää lainsäädäntövalmistelun avoimuutta pois lukien se, etteivät koulutuksen järjestäjät ole pyynnöistä huolimatta saaneet opetus- ja kulttuuriministeriön tekemiä rahoitusuudistuksen koulutuksenjärjestäjäkohtaisia vaikutussimulaatioita. Hallituksen esitykseen on tehty muutoksia ammatillisen koulutuksen järjestäjien palautteen perusteella.

Ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauskokeilua koskevat säädösehdotukset

Toiminnanohjauksen kokeilu on järjestämislupien vapauttamisen sekä koulutuksen järjestäjien ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisen vuoropuhelun lisäämisen näkökulmista kannatettava. Tärkeää on seurata kokeilun vaikuttavuutta koko kokeilun ajan.

AMKE esittää, että kokeilussa todennetusti koulutuksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta parantavat menettelyt valtavirtaistetaan koko järjestäjäkenttään jo ennen kokeilun päättymistä. Esimerkiksi, jos järjestämislupien vapauttamisesta saadaan hyviä kokemuksia, tulisi kaikkien koulutuksen järjestäjien järjestämislupia vapauttaa (samoilla ehdoilla, kuin kokeilussa mukana olevat) jo ennen kokeilun päättymistä vuoden 2033 lopussa. Kun työelämällä on osaamistarve, siihen tulee koulutuksen järjestäjän voida vastata nopeasti omalla toiminta-alueellaan.

Kokeilun tulosten odottaminen vuoden 2033 loppuun on pitkä aika. AMKE esittää, että toiminnanohjauksen kokeilua arvioidaan jatkuvasti. Laajempi arviointi toteutetaan neljän vuoden jälkeen (strategiakausi). Tämän jälkeen tulisi päättää vakinaistetaanko toiminta tai osa toiminnasta koskemaan kaikkia koulutuksen järjestäjiä, keskeytetäänkö kokeilu vai jatketaanko sitä.

Ehdotuksen mukaan toiminnanohjauskokeiluun valitaan enintään 40 koulutuksen järjestäjää. AMKE pitää tärkeänä, että kokeiluun valittavat järjestäjät edustavat kattavasti erityyppisiä koulutuksen järjestäjiä ja, että Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi riippumattomana toimijana pisteyttää kokeiluun hakijat hakukriteereiden mukaisesti.

Kokeiluun valitaan koulutuksen järjestäjiä, joiden taloudellinen ja toiminnallinen kyvykkyys on keskimääräistä parempi ja lisäksi valitut saavat muita koulutuksen järjestäjiä selkeästi vapaamman mahdollisuuden toteuttaa koulutusta. Näistä syistä AMKE esittää, että vaikuttavuusarvioinnissa painotetaan kokeilussa mukana olevien toiminnallista kehittymistä niiden lähtötilanteeseen nähden.

Opetusministeriö käy toiminnanohjauskokeiluun kuuluvien koulutuksen järjestäjän kanssa suoria ohjauskeskusteluita. Lisäksi kokeiluun kuulumattomien koulutuksen järjestäjien toiminnan kehittämistä tulee tukea aktiivisesti.

AMKE huomauttaa, että hallituksen esityksestä ei selviä, miten aiotaan toimia toiminnanohjauskokeilun päätyttyä.

Epäselväksi jää esimerkiksi:

- Vakinaistetaanko kokeiluun kuuluvien toiminta kokeilun mukaiseksi, jolloin osa koulutuksen järjestäjistä jää edelleen epätasa-arvoiseen asemaan järjestämislupamenettelyn suhteen?
- Avataanko vapaa tutkintojen järjestämislupamenettely kaikille?
- Etsitäänkö uusi menettely ohjauskeskusteluihin?
- Toteutetaanko rakenteellinen uudistus ja vähennetäänkö oleellisesti koulutuksen järjestäjien määrää?

Läpinäkyvyyden lisäämiseksi olisi tärkeää vielä kirkastaa kokeilun tavoitetta sekä sitä, miltä haluttaisiin ammatillisen koulutuksen näyttävän vuonna 2033.

Tällä hetkellä tutkintojen järjestämislupaprosessi on liian hidas. Koulutuksen järjestäjien toiminta-alueilla tapahtuu nopeita työvoima- ja osaamistarvemuutoksia. Esimerkiksi teollisuuden investoinnit edellyttävät usein merkittävän määrän uutta työvoimaa sekä henkilöstön osaamisen kehittämistä. Uuden tutkinnon järjestämislupamenettely saattaa kuitenkin kestää useita vuosia.

Kokeiluun kuulumattomien koulutuksen järjestäjien järjestämislupahakemukset tulee käsitellä kohtuullisessa ajassa. AMKE esittää, että tutkintojen järjestämislupahakemusten käsittely saisi kestää enintään puoli vuotta, jollei pidemmälle käsittelyajalle ole perusteltua syytä.

AMKE pitää hyvänä, että kokeiluun kuuluvat saavat järjestää tutkintokoulutusta englannin kielellä ilman järjestämislupahakemusta. On tärkeää, että englanninkielisessä koulutuksessa varmistetaan opiskelijalle myös riittävät suomen tai ruotsin kielen valmiudet.

AMKE painottaa, että mikäli englanninkielisen koulutuksen järjestämislupamenettelyn vapauttamisesta saadaan myönteisiä kokemuksia, tulee lupamenettelystä luopua kaikkien koulutuksen järjestäjien osalta. Lisäksi mahdollisuus järjestää työvoimakoulutusta tulee olla kaikilla koulutuksen järjestäjillä.

AMKE katsoo, että harkinnanvaraista rahoitusta tulee myöntää toiminnanohjauskokeilussa oleville koulutuksen järjestäjille huolehtien siitä, että ei heikennetä samanaikaisesti merkittävästi kokeiluun kuulumattomien toimintaedellytyksiä. Rahoituksen kohdentumisen epätasapainoisesti kokeiluun kuuluvien ja kokeiluun kuulumattomien välillä vaikuttaa kokeilusta saatavien tulosten luotettavuuteen.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

AMKE kannattaa rahoitusuudistuksen tavoitetta tehostaa koulutuksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Rahoitusuudistuksen osalta ei ole kuitenkaan esitetty riittäviä taloudellisia vaikuttavuusarviointeja koulutuksen järjestäjien toimintaan. AMKE vaatii, että opetus- ja kulttuuriministeriön julkistaa ensi tilassa koulutuksen järjestäjien käyttöön rahoituksen laskentamalleja. Tämä auttaa koulutuksen järjestäjiä ennakoimaan rahoitustaan ja suunnittelemaan talouttaan toiminnan muuttuessa.

AMKE kannattaa esitystä, että ammatillisen koulutuksen rahoituksena myönnettäisiin jatkossa laskennallista perusrahoitusta sekä harkinnanvaraista rahoitusta. Jatkossa koulutuksen järjestäjälle myönnetään ennen varainhoitovuoden alkua tehtävällä päätöksellä laskennallista perusrahoitusta kunkin rahoitusosuuden euromäärästä se osuus, joka vastaa koulutuksen järjestäjän suoritteiden suhteellista osuutta kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista.

Esityksen mukaan järjestämisluvassa määrättäisiin jatkossa rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Enimmäismäärällä rajoitettaisiin ainoastaan jatkuvan oppimisen opiskelijavuosien määrää. AMKE pitää ongelmallisena, että opiskelijavuosien enimmäismäärä määriteltäisiin seuraavaksi neljäksi vuodeksi. Mikäli koulutuksen järjestäjän toiminnassa tai toimintaympäristössä tapahtuu merkittäviä muutoksia, tulee opiskelijavuosien enimmäismäärää voida muuttaa tilanteeseen nopeasti reagoiden.

Esityksen mukaan uutena rahoitusperusteena otetaan käyttöön lähtötasokerroin. Lähtötasokriteeri muodostettaisiin opiskelijoiden peruskoulun päättötodistuksen arvosanojen keskiarvon ja pohjakoulutustiedon perusteella.

AMKE kannattaa lähtötasokertoimen käyttöönottoa. Se painottaa rahoitusta heikommilla arvosanoilla ammatillisen koulutuksen aloittaviin. Haasteena on, että kuntien ja koulujen arviointikäytännöissä ja -periaatteissa on ollut merkittäviä eroja. Opetushallitus on laatinut päättöarvioinnin kriteerit eri oppiaineisiin arvosanoille 5, 7 ja 9, jotka tulivat voimaan 2021. Näiden vaikutusta oppilaiden yhdenvertaisuuteen tulee seurata ja arvioida. Arvioinnin haasteista tarvitaan lisätutkimusta ja arvioinnin tasalaatuisuuden lisäämistä.

Osa koulutuksen järjestäjistä on keskittynyt jatkuvan oppimisen koulutukseen. Opiskelijoilla on usein jo suoritettuna vähintään toisen asteen tutkinto. Näillä koulutuksen järjestäjillä rahoitus saattaisi ilman muutosleikkuria pienentyä yli viisi prosenttia. Tästä syystä lainsäädäntöön esitetään lisättäväksi ”Ammatillisen koulutuksen suoritteisiin perustuva rahoitus vuosina 2026–2028” -pykälä, jonka tarkoituksena on tasata uudesta rahoitusjärjestelmästä johtuvia koulutuksen järjestäjäkohtaisia yli viisi prosenttia olevia suhteellisia muutoksia kolmena ensimmäisenä vuotena. AMKE kannattaa rahoituksen tasausjärjestelmän käyttöönottoa.

Opiskelijoilta perittävät maksut

Esitystä siitä, että ammatti- tai erikoisammattitutkintoihin osallistuvilta ei saisi periä opiskelijamakuja on päätetty lausuntopalautteen perusteella muuttaa siten, että mahdollisuus opiskelijamaksuihin säilytettäisiin. Koska opiskelijamaksut säilytetään, päätettiin myös säilyttää tutkintotyyppikerroin. AMKE kannattaa esitystä.

AMKE pitää kuitenkin tärkeänä, että ammatti- ja erikoisammattitutkinnot pidetään myös tulevaisuudessa valtionosuusrahoituksen piirissä, eikä niistä tehdä markkinaehtoisesti tarjottavia. Näin varmistetaan yhteiskunnan intressi näiden tutkintojen kehittämiseen sekä yksilöiden mahdollisuus ammatilliseen jatkuvaan oppimiseen taloudellisesta asemasta riippumatta.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

AMKE pitää oppimisen tuen uudistamista erittäin tärkeänä, koska sekä nuorten, että aikuisten oppimisen tuen tarpeet ovat moninaistuneet ja lisääntyneet merkittävästi viime vuosina.

Uudesta matalan kynnyksen oppimisen tuesta säädettäessä kumottaisiin ammatillisen koulutuksen säännös oppimisvalmiuksia tukevista opinnoista. Koulutuksen järjestäjät ovat kehittäneet OPVA-opintojen sisältöihin ja toteutustapoihin toimivia ratkaisuja. Hyviä kokemuksia on erityisesti vieraskielisten opiskelijoiden valmiuksien vahvistamisesta OPVA-opintojen avulla. AMKE toteaa, että on tärkeää hyödyntää näitä malleja ja oppeja oppimisen tuen uudistuksessa.

AMKE pitää kannatettavana, että opiskelijalle annettava oppimisen tuki ja erityinen tuki kohdentuvat tukeen, jota hän tarvitsee tutkinnon tai tutkinnon perusteiden ammattitaitovaatimusten ja osaamistavoitteiden saavuttamiseksi. Mikäli opiskelija tarvitsee hoidollisia tai kuntoutuksellisia palveluja, tulee ne saada sen alan ammattilaisilta, hyvinvointialueiden tuottamana, yhteistyössä koulutuksen järjestäjän kanssa.

Esityksen mukaan tukiopetus olisi opettajan antamaa opetusta, jolla vastattaisiin opiskelijan tuen tarpeisiin. AMKE ehdottaa harkittavaksi, että tukiopetusta voisi olla myös opettajan konsultaatioon perustuva tuki ja ohjaus, jota voisi antaa myös muu opetus- ja ohjaushenkilöstö, esimerkiksi oppimisvalmentajat. Tämä edistäisi uudistuksen tavoitetta siitä, että opiskelija saa tukea riittävästi ja oikea-aikaisesti.

Esityksessä erityinen tuki on sidottu vahvasti erityisopettajan antamaan erityisopetukseen. AMKE pitää kuitenkin erittäin hyvänä, että erityisopettajan konsultaatioon perustuvaa muuta opetusta ja ohjausta voisi antaa muu opetus- ja ohjaushenkilöstö. Moniammatillinen yhteistyö on edellytyksenä sille, että erityistä tukea voidaan tarjota riittävästi ja laadukkaasti.

Esityksen mukaan erityistä tukea saavan opiskelijan osalta ammatillisen perustutkinnon perusteiden mukaista osaamisen arviointia voidaan mukauttaa laatimalla opiskelijalle yksilöllinen osaamisen arviointi. AMKE katsoo, että yksilöllinen arviointi tulisi täsmentää tarkoittamaan sanallista kuvailevaa osaamisen arviointia sen sijaan, että olisi velvoite laatia yksilölliset 5-portaiset arviointikriteerit.

Esityksen mukaan opiskelijalla on oikeus erityiseen tukeen todennettujen oppimisvaikeuksien, vamman, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi oikeus erityiseen tukeen. AMKE kiittää, että esityksessä on selkiytetty perusteita erityiseen tukeen sekä kuvattu kattavasti menettelyitä oppimisvaikeuksien todentamiseksi.

AMKE toteaa, että hallitusohjelmaan kirjattu tavoite yhtenäisestä oppimisen tuen ketjusta ei toteudu uudistuksessa perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen välillä. Jatkotyöskentelyssä on tärkeää siirtyä sektoreittain tehdystä valmistelusta tuen yhtenäisyyttä vahvistavaan yhteistyöhön.

Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Hallituksen esitysluonnoksessa tilauskoulutusta olisi rajoitettu voimakkaasti. Saadun palautteen perusteella tilauskoulutusta koskevat ehdotukset päätettiin poistaa hallituksen esityksestä ja jatkovalmistella omana erillisenä kokonaisuutenaan. AMKE kannattaa tätä esitystä.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Henkilöstökoulutus ja muu ammatillinen koulutus

Hallituksen esitysluonnoksessa esitettiin, että muun kuin tutkinnon perusteisiin pohjautuvasta ammatillisen koulutuksen rahoituksesta luovutaan. Jatkovalmistelussa esitystä päätettiin muuttaa lausuntopalautteen perusteella siten, että muu kuin tutkinnon perusteisiin pohjautuva ammatillinen koulutus poistettaisiin laista ja rahoitusjärjestelmästä vasta kolmen vuoden siirtymäajan jälkeen. AMKE kannattaa tätä esitystä.

AMKE pitää tärkeänä, että jos muu ammatillinen koulutus on sellaista, että se kohdistuu osaamiseen, johon tutkintojärjestelmässä ei ole tutkintoa tai tutkinnon osia, mutta sillä on selkeää kysyntää työelämässä, tulee tähän osaamiseen laatia tutkinnon perusteet tai tutkinnon osia sopivaan olemassa olevaan tutkintoon. Mahdollisuus toteuttaa ja hankkia osaamista tulee turvata välivaiheessa esimerkiksi harkinnanvaraisena rahoituksena.

AMMATTIOSAAMISEN KEHITTÄMISYHDISTYS

LAUSUNTO

Työelämätoimikunnat

Hallituksen esitysluonnoksessa esitettiin työelämätoimikuntien toimintaan merkittäviä muutoksia. Muun muassa työelämätoimikuntien määrää esitettiin vähennettäväksi sekä niiden tehtävien rajattavaksi nykyisestä.

Työelämätoimikuntiin ehdotetut muutokset jakoivat voimakkaasti lausunnonantajia. Työelämätoimikuntia koskevat ehdotukset päätettiin poistaa hallituksen esityksestä ja jatkovalmistella omana erillisenä kokonaisuutenaan. AMKE kannattaa tätä esitystä.

Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry

Veli-Matti Lamppu

toimitusjohtaja

Lisätiedot:

Veli-Matti Lamppu, toimitusjohtaja, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry
veli-matti.lamppu@amke.fi, 050 344 2554