

Turun kaupungin lausunto hallituksen esityksestä laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Ammatillisen koulutuksen lainsäädännön muuttamisella 2018 pyrittiin keventämään ammatillisen koulutuksen byrokratiaa ja mahdollistamaan joustavat toimintamallit koulutuksenjärjestäjille. Todellisuudessa ammatillisen koulutuksen järjestämislupamenettely, valtionosuusrahoitteisen työvoimakoulutuksen neuvottelut sekä vuosittain useiden suoritusrahoitusten ja erillisen strategiarahoituksen hakeminen lisäsivät hallinnollista työtä. Muutoksen yhteydessä päätettiin myös arvioida tehtyjen muutosten vaikutuksia. Kokonaisuutena ammatilliseen koulutukseen liittyvien lakien tarkastelu ja muuttaminen on nyt erittäin ajankohtaista.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Ammatillisen koulutuksen toiminnanohjaus on nykyisellään liian jäykkä, ja esimerkiksi uusien tutkintojen tai englanninkielisten tutkintojen järjestämisoikeuksien saaminen ovat olleet työllistäviä ja liian hitaita. Vaikka koulutuksenjärjestäjällä olisi ollut työelämän kanssa yhteistyössä valmistellut hakemukset ja muut alueelliset perustelut, silti hakemuksia ei ole hyväksytty.

Toiminnanohjauksen kokeilu on tärkeä ja kiireellinen, jotta koulutuksenjärjestäjät pystyisivät nykyistä joustavammin ja tehokkaammin vastaamaan alueellisiin koulutustarpeisiin. Uudistus mahdollistaa myös joustavamman työskentelyn vuonna 2025 aloittavien työllisyysalueiden kanssa jatkuvan oppimisen palveluiden tuottamisessa ja työllisyyden parantamisessa koulutuksellisin keinoin. Vahva alueellinen yhteistyö elinvoimatoimijoiden kanssa on oleellista opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa käytävien neuvottelujen pohjaksi.

Esitetyn kokeilun kesto 1.1.2025-31.12.2033 on riittävän pitkä, jotta ennen mahdollista toiminnan vakiinnuttamista saadaan riittävästi kokemusta käytänteistä ja toimivuudesta. Lakiluonnoksen 8 §:ssä mainitut tekijät kokeiluun valittavista koulutuksenjärjestäjistä ovat perusteltuja.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen on hyvä tavoite. Lakiesityksessä olisi vain perusrahoitus ja harkinnanvarainen rahoitus. Esimerkiksi strategiarahoitus nykymuotoisena poistuisi, mikä on kannatettavaa. Lisäksi eri kertoimia tulisi karsimaan merkittävästi.

Laskennallisen perusrahoituksen laskennallisuus kahden edellisen vuoden toteutumaan perustuen on parempi kuin nykyinen yhteen vuoteen perustuva, koska esim. ammatillisen koulutuksen tulokset ovat hyvin riippuvaisia myös suhdannevaihteluista. Laskennallisen perusrahoituksen määräytymisperusteiden muutos ei ole koulutuksenjärjestäjän kannalta kannatettava, koska se lisää koulutuksenjärjestäjästä riippumattomien tekijöiden, kuten työllisyystilanteen, vaikutusta rahoitukseen. Opiskelijavuosiin perustuva perusrahoitusosuus tulisi pitää riittävän korkeana, jotta koulutuksen järjestäjä voi toteuttaa yhteiskuntavastuutaan ja taata laadukkaan opetuksen, ohjauksen ja tuen erityisesti oppivelvollisille sekä maahanmuuttajataustaisille opiskelijoille. Koulutuksenjärjestäjä toivoo rahoitukseen ennakoitavuuden lisääntymistä.

Opiskelijavuosien painotuksien karsiminen on kannatettavaa. Eri tutkintojen rahoitusryhmien säilyttäminen lakiesityksen mukaan on kannatettavaa, koska koulutusten toteutusten kustannusten erot ovat merkittäviä. Osassa tutkinnoissa rahoituskerroin on aleneva, eikä sille nähdä perusteita.

Opiskelijoiden lähtötason määrittelyyn olisi hyvä saada selvennystä. Perusopetuksen todistusten arviointi on selkeä, mutta miten muut, kuten kielelliset valmiudet, jotka mainittu perusteluosassa? Miten tietoa näistä muista lähtötasoon vaikuttavista tekijöistä tullaan kokoamaan ja millaista mahdollista uudenlaista raportointia tämä edellyttäisi? Vieraskielisyyden huomioiminen rahoituksessa on kannatettava muutos, koska kielellisten ja muiden perusvalmiuksien vahvistaminen lisää kustannuksia.

Urheilijoiden ammatillisen koulutuksen rahoitus olisi parempi toteuttaa kertoimella perusrahoituksessa kuin harkinnanvaraisella rahoituksella.

Ammatillisten tutkintojen kertoimien yhtenäistäminen siten, että ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kerroin poistuu ja samalla opiskelijamaksut niistä poistuvat, on kannatettava muutos.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen lopettaminen nyky muodossa on koettu haastavaksi, koska sen eri toteutusmallien kautta on saatu uudenlaista tukipalvelua opiskelijoille, joiden heterogeenisuus on laajeneva. Tukipalveluissa tulee olla useita eri vaihtoehtoja ja malleja, joilla opiskelijoiden erilaisiin tarpeisiin pystytään vastaamaan paremmin.

Opiskelijan oikeus oppimisen tukeen koskee jokaista opiskelijaa ja on kannatettava sekä toimintaa selkeyttävä muutos. Oikeus erityiseen tukeen on kirjattu nyt aikaisempaa paremmin lakiin. Tämän perusteena tulisi olla todennetut oppimisvaikeudet tai muut syyt, joiden vuoksi opiskelija tarvitsee säännöllistä ja pitkäaikaista erityisopetusta. Mitä tarkoitetaan todentamisella, vaatiiko esim. testausta? Myös muut syyt vaativat tarkempaa määrittelyä. On hyvä, että laissa on korostettu erityisopettajan konsultatiivista roolia, jolloin erityisopettaja on opettajien tukena erityistä tukea vaativissa pedagogisissa ratkaisuissa. Samanaikaisesti rahoituslain puolella erityisen tuen korotettu kerroin on esitetty poistettavaksi. Tätä osaltaan korvaisi uusi rahoituksen kerroin, jossa huomioidaan opiskelijoiden lähtötaso. Lähtötason arviointiin perusteluosuudessa on mainittu perusopetuksen päättötodistus sekä opiskelijan kielelliset valmiudet. Tuleeko näiden kautta tuleva korotus olemaan riittävä verrattuna aikaisempaan erityisen tuen kertoimeen?

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kohdentaminen vain ammatillisiin tutkintoihin, tutkinnon osiin sekä valma- ja telma-koulutuksiin rajaa rahoituksen hyödyntämistä muuhun ammatillista osaamista syventävään ja täydentävään koulutukseen sekä henkilöstökoulutukseen. Samanaikaisesti elinkeinoelämän kautta tulee vahvaa viestiä siitä, että tarvittaisiin myös tutkinnon osia pienempiin osaamisalueisiin kohdentuvia koulutuksia ja ns. täsmäkoulutuksia. Tällöin em. koulutustarjonta siirtyisi 100-prosenttisesti asiakkaiden rahoittamaksi koulutukseksi, ellei sitten Jatkuvan oppimisen keskuksen valtionavustusten kautta mahdollisteta tätä tarjontaa erityisesti työvoimapula-aloilla. Myytävät palvelut eivät ole mahdollisia kunnallisille toimijoille kilpailuneutraliteettilain vuoksi.

Opiskelijavuosien määrän rajaaminen muiden kuin oppivelvollisten osalta kaventaa koulutuksenjärjestäjän joustavia mahdollisuuksia toteuttaa palveluitaan. Alueelliset tarpeet ovat hyvin vaihtelevia, ja esimerkiksi maahanmuuttajaväestön osalta koulutustarpeet ovat laajoja ja useilla kaupunkialueilla kasvavia. Opiskelijavuosien seuranta päätöksentekoon pidemmällä ajalla on kannatettavaa, samoin opiskelijavuosien päättäminen neljän vuoden ajalle. Nämä lisäävät koulutuksenjärjestäjän toiminnan ennakoitavuutta, kun päätökset eivät muutu vuosittain. Toisaalta pitäisi olla myös yllättävissä alueellisissa tilanteissa mahdollisuus hakea kesken kauden

muutoksia, esim. muutokset alueen työllisyydessä. Ammatillisen koulutuksen toiminta ja tuloksellisuus ovat vahvassa yhteydessä alueen elinkeinoelämän tilanteeseen.