

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta. Lisäksi ehdotetaan muutettavan lakia ammatillisesta koulutuksesta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta sekä oppimisen tuesta.

Palvelujalojen ammattiliitto PAM suhtautuu eräisiin hallituksen esityksen sisältöihin positiivisesti, mutta ei täysin ilman varauksia. Palvelualat ovat dynaaminen ja heterogeeninen kokonaisuus, jossa muutoksen vauhti voi olla suuri. Mitä tehokkaammin koulutuksenjärjestäjät kykenevät vastaamaan työelämän muutoksiin, sitä tehokkaammin palvelualojen työmarkkinat saavat osaavaa työvoimaa. Ammatillisen koulutuksen järjestämislupaprosessin sujuvoittaminen ja rahoituksen työelämän tarpeisiin pohjautuvan ohjausvaikutuksen kehittäminen voivat parhaimmillaan olla askelia oikeaan suuntaan.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

HE:n sisältö:

Esityksessä ehdotetaan, että 1.1.2026–31.12.2033 toteutettaisiin kokeilu ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksesta. Kokeiluun valittaisiin enintään 40 koulutuksen järjestäjää, joiden järjestämisluvat korvattaisiin määräajaksi kokeiluvuilla.

Toiminnanohjauksen kokeilun tavoitteena on selvittää miten kansallisia, alueellisia ja koulutuksen järjestäjän tavoitteita voidaan yhteensovittaa. Tarkoituksena on lisäksi selvittää parantaako uusi ammatillisen koulutuksen ohjausmalli koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta. Kokeilussa mukana olevien järjestämislupamenettelyä ja siihen liittyvää normiohjausta kevennettäisiin ja näille koulutuksen järjestäjille annettaisiin laaja tutkintojen järjestämisoikeus.

Kokeiluluvan saaneella ammatillisen koulutuksen järjestäjällä olisi pääsääntöisesti oikeus järjestää kaikkia ammatillisesta koulutuksen tutkintorakenteeseen kuuluvia tutkintoja ja niin sanottua laajennettua oppisopimuskoulutusta niiden tutkintojen ja osaamisalojen osalta, joita koulutuksen järjestäjällä ei olisi kokeiluvuassaan. Lisäksi koulutusta voisi järjestää vapaasti myös työvoimakoulutuksena ja englannin kielellä

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitäisi neljän vuoden välein koulutuksen järjestäjien kanssa neuvottelut koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua koskevista tavoitteista. Tavoitteet kirjattaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön ja koulutuksen järjestäjän väliseen sopimukseen, ja tavoitteiden toteutumista seurattaisiin kokeilun aikana.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös muutoksia työelämätoimikuntien määrään, jäsenten enimmäismäärään ja tehtäviin. Toimikuntien roolia tutkintorakenteen ja tutkinnon perusteiden kehittämisessä vahvistettaisiin, kun taas näyttöjen toteutuksen osaamisen arvioinnin laadunvarmistuksen tehtävä supistuisi.

PAMin näkemys:

PAM ei eräitä seikkoja lukuun ottamatta koe hallituksen esitystä toiminnanohjauksen kokeilusta huonona. Työelämän dynamiikka vaatii ammatilliselta koulutukselta sellaista muutosherkkyyttä, joka ei nykyisellään ole aina ollut mahdollinen. Uuden ammatillisen koulutuksen järjestämissopimuksen solmimisessa menee usein aivan liian kauan. Kyky vastata ripeästi työelämän vaatimukseen laadun heikentymättä on suomalaisen ammatillisen koulutuksen menestyksen avain.

On kuitenkin muutamia seikkoja, joihin kokeilun toteutuksessa on syytä kiinnittää huomiota. Kahdeksan vuoden kokeilu-aika on hyvin pitkä. PAM ehdottaa, että OKM ja osallistuvat koulutuksenjärjestäjät pitävät aina kahden vuoden välein väliarvioinnin, jossa arvioidaan kokeilun etenemistä, onnistumisia ja parannusehdotuksia. Tarpeen vaatiessa OKM voisi määrätä tietyn koulutuksenjärjestäjän kohdalla kokeilun päättyneeksi ennen kokeilujakson loppua.

Positiivista on, että kokeilussa koulutuksenjärjestäjille mahdollistetaan englanninkielisen koulutuksen helpompi järjestäminen. Samalla on tärkeää huomioida, että oppijoiden kotimaisten kielten taitoja ei myöskään pidä unohtaa. Ammatillisen koulutuksen on oltava työelämälähtöistä, mutta samalla se antaa myös eväitä laajempaan yhteiskunnassa pärjäämiseen. PAMin kanta on, että jokaisen valmistuneen on omattava suomalaisessa yhteiskunnassa pärjäämiseen riittävä kotimaisten kielten taito riippumatta tutkinnon suorittamisen kielestä. Kokeiluun osallistuvien koulutuksenjärjestäjien on pidettävä tästä huolta.

Kokeilun onnistumisen mittaristoa on syytä arvioida jatkossa tarkasti. Miten kykenemme arvioimaan, onko kokeilu onnistunut? Saavatko koulutuksenjärjestäjät järjestettyä uutta koulutusta paikallisen työelämän tarpeiden mukaan nykyistä nopeammin? Onko hankkeella vaikutuksia jatko-opintoihin hakeutumiseen? Nouseeko valmistuneiden työllisyysaste? Ilman tarkempaa mittaristoa hankkeen onnistuminen jää epäselväksi.

Hallituksen esitys asettaa varjon työelämätoimikuntien tulevaisuuden ylle. On tärkeää muistaa, että työelämätoimikuntien kaltaisia työelämän osapuolia ja opetusalan asiantuntijoita yhteen tuovia foorumeita ei ole muita. Työelämätoimikuntien määrän hätäinen pienentäminen tai niiden tehtävien kaventaminen ei tässä kohtaa ole tarpeellista. Toimikuntien kolmivuotiskausi on vasta aivan alussa. PAMin mielestä mahdolliset reformit on suunniteltava kolmikantaisesti kaikessa rauhassa. Syytä hätäilyyn ei ole. Nykyisille työelämätoimikunnille tulisi sen sijaan antaa selkeä seurantarooli toiminnanohjauksen kokeilussa.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

HE:n sisältö:

Hallituksen esityksen mukaan ammatillisen koulutuksen rahoitusmallia yksinkertaistettaisiin ja sen ohjausvaikutusta parannettaisiin karsimalla painotus- ja korotustekijöitä ja niiden kertoimia, sekä keskittämällä jäljelle jäävät kustannusvaikutuksia tasaavat painotus- ja korotustekijät opiskelijavuosirahoitukseen.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamisella esityksessä tavoitellaan koulutuksen järjestäjien kannustimia vahvistamalla, että opiskelijat suorittavat opintoja, valmistuvat, työllistyvät ja siirtyvät jatko-opintoihin valmistumisen jälkeen. Lisäksi tavoitellaan sellaisten kannusteiden luomista, jotka ohjaavat opiskelijoita suorittamaan tutkintoja pienempiä osaamiskokonaisuuksia, joilla vastataan jatkuvan oppimisen edellytysten vahvistamiseen ja alueelliseen työvoimatarpeeseen.

Lisäksi uudistuksella tavoitellaan rahoituksen ohjausvaikutuksen parantamista yksinkertaistamalla rahoitusjärjestelmää ja lisäämällä rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta. Lisäksi yksinkertaistamalla rahoituksen hakua tavoitellaan koulutuksen järjestäjien ja opetushallinnon hallinnollisen työn vähenemistä.

PAM näkemykset:

PAMin mielestä hallituksen esityksen ammatillisen koulutuksen rahoituksen uudistamiseen liittyvät ehdotukset ovat pääsääntöisesti kannatettavia. Nykyinen rahoitusjärjestelmä on erinomaisen monimutkainen ja läpinäkymätön. Erilaisia painotus- ja korotuskertoimia on lukemattomia, mikä tekee kokonaisuuden arvioinnista työlästä. Hyvin pienen vaikutuksen omaavien painotusten ja kertoimien vähentäminen on paikallaan.

Koulutuksen järjestämistä paremmin ohjaa rahoituksen jakautuminen perus-, suoritus- ja vaikuttavuuselementteihin. Tässä hallitus on tekemässä kohtuullisen merkittävää muutosta, kun perusrahoituksen suhteellista osuutta nykyiseen verrattuna pienennetään. Uudessa rahoitusmallissa perusrahoituksen osuus olisi 50 prosenttia (nykyään 80 prosenttia), suoritusrahoituksen osuus 30 prosenttia (nyk. 10) ja vaikutusrahoituksen osuus yhteensä 18+2 prosenttia (nyk. 10).

PAM on jo pidempään ollut avoin suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen suhteellisen osuuden kasvattamiselle. Työelämä tarvitsee osaajia – usein myös siten, että olemassa olevan osaamisen päälle rakennetaan uutta osaamista kokonaista tutkintoa pienemmillä osilla. Myös ammatillisen koulutuksesta valmistuneiden nuorten työllisyysasteessa on varaa kasvuun. Näitä muutosten vauhdittaminen rahoitukseen luotavilla kannustimilla on positiivista.

Samalla on toki huolehdittava, että ammatillisen koulutuksen laatu pysyy hyvänä tai jopa nousee. Kaikenlainen tutkintotehtäily on estettävä, minkä vuoksi esim. työelämätoimikuntien laadunvarmistukseen liittyviä tehtäviä ei hallituksen esityksen muiden uudistusten yhteydessä ole järkevää harkita.

PAM kannattaa hallituksen esityksen kirjausta luopua mahdollisuudesta periä opiskelijalta tutkintomaksuja ammatti- ja erikoisammattitutkintojen suorittamisesta.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

HE:n sisältö:

Esityksessä ehdotetaan, että oppimisen tuen järjestelmää uudistettaisiin. Opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot korvattaisiin oikeudella oppimisen tukeen, joka olisi matalan kynnyksen tukimuoto. Lisäksi opiskelijan oikeutta erityiseen tukeen uudistettaisiin vahvistamalla opiskelijan oikeutta erityisopetukseen.

PAMin näkemykset:

PAM suhtautuu positiivisesti siihen, että erityistä tukea tarvitsevat opiskelijan oikeutta erityisopetukseen vahvistetaan. Suomessa valitsee melko selkeästi yhteinen tahtotila työllisyysasteen nostolle ja sen saavuttamiseksi myös erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden panos työmarkkinoille on tärkeä. Jokaisella on myös oikeus kokea työnteon kautta olevansa osa suomalaista yhteiskuntaa.

Muutos voi olla haastava sikäli, että päteviä ammatillisia erityisopettajia ei Suomessa ole tarpeeksi. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä syy olemaan pyrkimättä oppimisen tuen tason nostamiseen.

Helsingissä, 11. kesäkuuta 2024

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry

Annika Rönni-Sällinen

puheenjohtaja

Mikko Laakkonen

koulutus- ja elinkeinopoliittinen asiantuntija

mikko.laakkonen@pam.fi

p. 040 521 7041

VN/33727/2023

opetus- ja kulttuuriministeriö

11.6.2024

Tiivistelmä:

PAM kannattaa eri keinoja, joilla ammatillista koulutusta kehitetään työelämälähtöisemmäksi ja työllistymisen näkökulmasta tehokkaammaksi. Samalla PAM ei kannata työelämätoimintien roolin hätköityä kaventamista, vaan esittää toimikuntien kehittämiseksi kolmikantaista suunnittelua.

Avainsanat:

Ammatillinen koulutus, toiminnanohjaus, rahoitus