

Asia: VN/14704/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Tiivistelmä lausunnon keskeisestä sisällöstä

Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry on erittäin huolestunut ammatillisen aikuiskoulutuksen tulevaisuudesta. Hallituksen esittämä 100 miljoonan euron leikkaus kohdennetaan aikuisten, jo tutkinnon suorittaneiden koulutukseen. Samaan aikaan hallitus on jo lakkauttanut aikuiskoulutustuen ja heikentänyt aikuiskoulutukseen osallistumisen mahdollistavaa sosiaaliturvaa. Näiden toimin yhteisvaikutusta ei ole riittävästi arvioitu ja eivätkä ne tue jatkuvan oppimisen tavoitteita, joihin kaikki eduskuntapuolueet olivat vielä viime hallituskaudella vahvasti sitoutuneet.

SAK pitää perusteltuina ehdotettuja esityksiä ja panostuksia oppivelvollisten osalta, Hallituksen linjauksen mukaisesti säästöt kohdennetaan siten, että rahoituksen ja opiskelijapaikkojen vähennyksiä ei kohdenneta perusopetuksen päättävien nuorten tai vailla ammatillista perustutkintoa olevien koulutukseen. HOKS-prosessin kehittäminen tuo työkaluja oppivelvollisten nuorten opintoihin kiinnittymiseen ja opintojen läpäisyyseen. Samalla on varmistettava, että HOKS:n keventämisestä vapautuva aika kanavoituu opetuksen ja ohjauksen lisäämiseen, eikä se ole pelkkä säästökeino. Tältä osin esitys vaatisi vielä täsmennystä.

Lisävalmistelu on tarpeen myös osaamisen arvioinnin toteuttamissuunnitelmasta (OAT) tehtyyn esitykseen. Ilman korvaavaa työkalua ja työelämätoimikuntien roolin tarkentamista SAK ei ole valmis lakkauttamaan OAT:n laatimista kokonaan. Lisäpanostus lukiokoulutuksen rahoitukseen oppimisen tuen osalta on tervetullut ja tarpeellinen.

Ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Osana norminpurkua ja säätötoimia esityksessä ehdotetaan muutoksia opiskelijoiden henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman (HOKS) ja koulutuksen järjestäjän osaamisen arvioinnin toteuttamissuunnitelmaa (OAT) käytänteisiin.

Jatkossa oppivelvollisten kohdalla HOKS kevenisi siten, että siihen ei enää tunnustettaisi ja tunnustettaisi muuta kuin ammatillisten tutkintojen perusteiden mukaista osaamista tai lukio- ja korkeakouluopintoja tai niihin rinnastettuja virallisia opintoja. SAK pitää perusteltuna, että koulutuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta tunnistaa ja tunnustaa aiemmin hankittua osaamista oppivelvollisilta muuta kuin aiempien opintojen perusteella. Muutos selkeyttää oppivelvollisten opiskelun alkua. Samalla on kuitenkin varmistettava, että HOKS:n keventämisestä vapautuva aika kanavoituu opetuksen ja ohjauksen lisäämiseen, eikä se ole pelkkä säästökeino. Tältä osin esitys vaatisi vielä täsmennystä.

Esityksen mukaan käytännöt osaamisen osoittamisen osalta säilyisivät ennallaan. Jatkossakin kaikille opiskelijalle järjestetään mahdollisuus osaamisen osoittamiseen mahdollisimman pian sen jälkeen, kun katsottu osaaminen on saavutettu. Tältä osin SAK kiinnittää huomion näyttötilanteiden ja -paikkojen riittävään määrään ja laatuun sekä arvioijien osaamiseen. Etenkin arviointeja vastaanottavien työelämän edustajien koulutukseen ja arviointiosaamisen kehittämiseen on jatkuva tarve.

Osaamisen arvioinnin toteuttamissuunnitelma on keskeinen työkalu ammatillisen koulutuksen laadun ja tasalaatuisuuden varmistamisessa. Kuten esityksen perusteluissa todetaan OAT:n avulla koulutuksen järjestäjä ohjaa opettajia, ohjaajia ja arvioijia osaamisen arviointiin liittyvissä tilanteissa. SAK ei pidä tarpeellisena, että OAT:sta luovutaan kokonaan. Mikäli OAT:sta luovutaan ilman korvaavaa laadunvarmistustyökalua, huolena on, miten varmistetaan osaamisen arvioinnin laatu ja opiskelijoiden osaamisen yhdenvertainen arviointi.

OAT:t ovat myös työelämätoimikunnille keskeinen työkalu, jolla ne varmistavat ammatillisen koulutuksen laatua ja työelämälähtöisyyttä. Hallituksen esityksessä esitetään, että osaamisen arvioinnin toteuttamissuunnitelmasta luopuminen vähentäisi työelämätoimikuntien ja niiden tukena toimivan sihteeristön työmäärää. SAK katsoo, että esityksen perusteluissa käytetty työaika-arvio on ylimitoitettu ja tuo esiin, että OAT:n laadintaan on jo olemassa valmis tietosisältö.

Lukiolakia koskevat säädösehdotukset

Lukiolakia ehdotetaan muutettavaksi opintojen järjestämisen ja kodin ja oppilaitoksen yhteistyön osalta. Jatkossa koulutuksen järjestäjällä ei olisi velvoitetta laatia opetussuunnitelmaan perustuvaa vuosisuunnitelmaa vaan se voisi itse päättää kuinka toimii tältä osin.

Vuosittain laadittava opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma on käytännön toimintaa ohjaava asiakirja, jolla voidaan tarkentaa ja konkretisoida kunkin lukuvuoden oppimisen ja opetuksen tavoitteita sekä niihin liittyviä käytännön ratkaisuja. Se on koettu tärkeänä työkaluna lukion toiminnan ja johtamisen kannalta sekä toteutuneen toiminnan dokumentoinnissa.

Vuosisuunnitelma on toiminut lukiokoulutuksen laatutyökaluna samaan tapaan kuin OAT ammatillisella puolella. Luopumisella saavutetut säästöt eivät ole merkittäviä etenkään, kun kunkin lukuvuoden toimintaa on joka tapauksessa suunniteltava etukäteen, eikä muutos siten juurikaan vaikuttaisi kokonaistyöajassa olevan henkilöstön työvoimakustannuksiin. Näistä syistä SAK esittää harkittavaksi, onko vuosisuunnitelmasta luopuminen sittenkään tarpeen etenkään ilman korvaavaa työkalua.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, voisi opiskelijoiden huoltajien näkemysten selvittämistä koskevan velvollisuuden poistaminen heikentää opiskelijoiden ja huoltajien mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevaan ympäristöön ja päätöksiin. Selvittämisvelvollisuudesta luopumisesta arvioitu säästö olisi 250 000€. Koska säästö on melko vähäinen ja koska koulutuksen järjestäjälle jää kuitenkin edelleen velvollisuus yhteistyöhön opiskelijan huoltajien kanssa, on syytä pohtia uudelleen esityksen tarpeellisuus tältä osin. SAK huomauttaa, että lukiolaisten hyvinvointiin ja jaksamiseen liittyvät ongelmat ovat kasvussa ja niiden ratkaisemisessa kodin ja oppilaitoksen yhteistyön kehittäminen on keskeisessä roolissa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Hallitus on päättänyt kohdistaa ammatilliseen koulutukseen 100 miljoonan euron säästöt ja kohdentaa ne erityisesti jo aiemmin toisen asteen tutkinnon tai korkea-asteen tutkinnon suorittaneille aikuisille järjestettävään ammatti-, erikoisammatti- ja perustutkintokoulutukseen. Varainhoitovuonna 2025 leikkaus tehtäisiin vähentämällä suoritepääöksellä päätettäviä koulutuksen järjestäjän tavoitteellisia opiskelijavuosia.

SAK tuo esiin, että ammatti- ja erikoisammattitutkinnot ovat kustannustehokas tapa kohottaa väestön osaamistasoa työelämän tarpeita vastaavasti. Ammatillisen koulutuksen kehittämisessä tutkinnon osien ja niitä pienempien osaamiskokonaisuuksien työelämälähtöinen tarve on viime vuosina tunnustettu kiitettävästi, mutta yhtä lailla on edelleen tarkoituksenmukaista, että ammatillisen perustutkinnon suorittaneet voivat jatkaa opintojaan ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa. Toisin kuin korkeakoulututkintoja ammatti- ja erikoisammattitutkintoja voidaan suorittaa myös oppisopimuskoulutuksena. SAK:n mielestä näitä näkökulmia ei ole säästöjä kohdennettaessa otettu riittävästi huomioon.

SAK tuo esiin, että parhaillaan on valmistelussa ammatillisen koulutuksen toiminnan ohjauksen kokeilu, johon sisältyy ehdotuksia sekä ammatillisen koulutuksen kehittämiseen että rahoitukseen

liittyen. SAK katsoo, että kokeilun valmistelu ja nyt lausuttava esitys huomioidaan kokonaisuutena. Rahoituksen äkkinäisten muutosten vuoksi ammatillisen koulutuksen järjestäjät joutuvat haastavaan tilanteeseen.

Aiemman tutkinnon suorittaneiden joukko on varsin heterogeeninen. Toteutuessaan leikkaus voi kohdentua tässä joukossa eniten koulutusta tarvitseviin, joilla on esimerkiksi vanhentunut osaaminen tai työttömyysuhka. Esityksessä ei oteta mitenkään tähän kantaa, vaan asia jää koulutuksen järjestäjien valintojen varaan. Tästäkin syystä SAK esittää leikkauksen perumista.

Esityksen mukainen säästön kohdennus kunta-valtiosuhteessa tehtäisiin siten, että 42,6 miljoonaa euroa kohdistuu valtion ja 57,4 miljoonaa euroa kuntien asukaskohtaiseen rahoitusosuuteen. Tämä voi pieneltä osin helpottaa kuntien taloudellista tilannetta. SAK esittää huolen siitä säilyykö kokonaisrahoitus riittävällä tasolla. Kuntien taloudellinen tilanne ei saa vaikuttaa heikentävästi ammatillisen koulutuksen laatuun. Ammatillisen koulutuksen rahoitus on myös yleiskatteellista, joten leikkausten kohdentuminen jää merkittävien osin koulutuksen järjestäjän vastuulle.

Muut kommentit

SAK pitää ammatilliseen koulutukseen tehtävää leikkausta kohtuuttomana. Suoran 100 miljoonan euron leikkauksen lisäksi ammatillisen koulutuksen määrärahaa vähentävät vuoden 2025 osalta määräaikaisten lisäysten päättymisen. Ammatilliseen koulutukseen kohdentuva leikkaus on euromääräisesti yksi suurimmista yksittäisistä säästötoimenpiteistä julkisen talouden suunnitelmassa.

Säästöt heikentävät merkittävästi etenkin aikuisten mahdollisuuksia kehittää ja kohottaa osaamistasoaan sekä siirtyä tarvittaessa toiselle alalle. Ammatillisen muunto- ja täydennyskoulutuksen tarve koskee kaikkia toimialoja muun muassa muuttuneiden pätevyysvaatimusten tai osaamistarpeiden vuoksi. SAK:n edustamista toimialoista viimeisimpänä Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL on elokuussa 2024 tekemässään selvityksessä tuonut esiin, että heidän edustamillaan ammattialoilla 61 % työntekijöistä tarvitsee lisää koulutusta.

Hallituksen tavoitteena on parantaa julkisen talouden kestävyttä ja luoda edellytyksiä velkaantumisen kasvun taittamiseen. Osaamisen kehittämisen ja jatkuvan oppimisen edellytyksiä heikentämällä tähän tavoitteeseen on mahdoton päästä. SAK painottaa, että pienenevien ikäluokkien ja työmarkkinoiden jatkuvasti muuttuvien osaamistarpeiden näkökulmasta on kestävämpiä keinoja heikentää aikuisten täydennys- ja muuntokoulutuksen edellytyksiä. Leikkaukset aikuisten koulutukseen ovat omiaan heikentämään työllisyyttä, lisäämään työttömyyttä ja laskemaan tuottavuutta. Pelkona on, että työikäisen väestön osaamistaso jää jälkeen kilpailijamaista. Käsittelyssä olevassa lainsäädäntömuutosten toteutumisessa pitää seurata erityisesti matalasti koulutettujen mahdollisuuksia päästä opiskelemaan ja suorittaa opinnot loppuun.

Vanhala Laura
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry