

Asia: VN/33727/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta**

Hallituksen esitys laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta on kannatettava. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistaminen vaatii vielä tiedon analysointia ja vaikuttavuuden tarkastelua. Lisäksi erityisen tuen tarpeessa olevien opiskelijoiden määrän kasvu ja moninaiset tuen tarpeet edellyttävät esitetyn rahoitusmallin uudelleen tarkastelua.

Opetus- ja kulttuuriministeriön seuranta oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanosta vuosina 2021–2024 on vielä kesken. Ehdotukset muutoksista ammatillisen koulutuksen toiminnanohjaukseen, rahoitukseen ja oppimisen tuen järjestämiseen vaikuttavat merkittävästi tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa (TUVA) ja ammatillisessa koulutuksessa opiskelevien nuorten ja aikuisten tulevaisuuteen. Helsingin kaupunki katsoo, että esitetyistä muutoksista tulee tehdä laaja lapsivaikutusten arviointi niiden vaikutuksesta lapsiin ja nuoriin. Arvioinnissa tulee käsitellä positiivisten vaikutusten lisäksi myös riskejä lapsen edun toteutumiseksi esimerkiksi kuntataustaisten koulutuksen järjestäjien yhteiskuntavastuun toteuttamismahdollisuuksien osalta esitetyn kaltaisen rahoitusmallin tilanteessa.

Vuonna 2025 TE-palvelujen siirto kunnille, jossa työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut sekä elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla, tuo merkittävän yhteiskunnallisen vastuun kunnalle kohdennetuista ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin sopivista palveluista.

#### **Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset**

Laissa ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta, sen 1 §:ssä Lain tarkoitus, ehdotetaan säädettäväksi, että kokeilu toiminnanohjauksen kokeilusta toteutetaan ajalla 1.1.2026 - 31.12.2033. Helsingin kaupunki toteaa, että kokeiluun tulee valita lähtökohdiltaan erilaisia ja monialaisia koulutuksen järjestäjiä eri puolilta maata, jotta alueelliset erityispiirteet voidaan huomioida. Lisäksi on tärkeää, että jatkossakin koulutuksen järjestäjien yhdenvertainen asema säilyy. Neuvottelut tulee tehdä läpinäkyvästi.

Neuvottelumenettelyyn tarvitaan täsmennystä erityisesti pääkaupunkiseudun näkökulmasta, sillä 6 §:ssä Toiminta-alue, todetaan, että koulutuksen järjestäjä vastaa kokeiluluvassa määrätyn toiminta-alueensa oppivelvollisten ja muiden ryhmien kouluttamisesta, mutta ei välttämättä kanna yksin tätä vastuuta. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miten vastuunjako alueella käytännössä jaetaan.

Läpinäkyvyyden vaade koskee myös lakiesityksen 11 §:ää, jonka mukaan neuvottelujen lopullisen päätöksen voi tehdä viimesijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö. Näin meneteltäisiin, mikäli tavoitteita ei saada yhteensovitetuiksi ja muut erityiset syyt edellyttävät. Helsinki korostaa, neuvottelun rakenne ja luonne tulee määritellä yhdenvertaiseksi ja keskusteleväksi. Neuvottelumenettely ei saa johtaa siihen, että koulutuksenjärjestäjän asiantuntemusta ei oteta huomioon.

Helsingin kaupunki pitää hyvänä 4 §:ssä esitettyä säädöstä Opetus- ja tutkintokielestä, jonka mukaan koulutuksen järjestäjä voisi järjestää koulutusta englannin kielellä ilman järjestämisluvan muutoksen hakemista opetus- ja kulttuuriministeriöltä.

Esityksessä esitetään vankilaopetuksen painokertoimen poistamista perusrahoituksesta osaksi harkinnanvaraista rahoitusta ja sen järjestämisen mahdollistamista kaikille kokeiluluvassa oleville koulutuksen järjestäjille. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että vankilaopetusta uudistettaessa tulee jatkossakin huomioida kohderyhmän erityiset tarpeet ja oppimisympäristön reunaehdot. Tämä edellyttää myös koulutuksenjärjestäjältä erityisosaamista.

## **Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää uudistettaisiin siten, että jatkossa valtion talousarvioon sisältyvä ammatillisen koulutuksen määräraha koostuisi toteumiin perustuvasta laskennallisesta perusrahoituksesta sekä harkinnanvaraisesta rahoituksesta. Rahoitusmallia yksinkertaistettaisiin ja ohjausvaikutusta parannettaisiin karsimalla merkittävästi painotus- ja korotustekijöitä ja niiden kertoimia, sekä keskittämällä jäljelle jäävät kustannusvaikutuksia tasaavat painotus- ja korotustekijät opiskelijavuosirahoitukseen.

Opiskelijavuosien osalta siirryttäisiin täysin toteumiin perustuvaan rahoitukseen. Esityksessä esitetään, että 26 § muutettaisiin siten, että järjestämisluvassa määrättäisiin jatkossa rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Enimmäismäärällä rajoitettaisiin ainoastaan jatkuvan oppimisen opiskelijavuosien määrää. Enimmäismäärä rajaisi rahoituksen luvassa määriteltyn tasoon. Opiskelijavuosien enimmäismäärä määriteltäisiin kaikissa ammatillisen koulutuksen järjestämisluvissa ensikertaisesti 1.1.2026 alkaen. Ammatillisen koulutuksen kokeilussa mukana olevilla järjestäjillä enimmäismäärästä sovittaisiin neuvottelujen yhteydessä. Helsingin kaupungin mielestä enimmäismäärän määrittäminen on tarpeellista epätarkoituksenmukaisen kilpailun välttämiseksi.

Toteutuneita opiskelijavuosia painotettaisiin jatkossa tutkintorakenteeseen kuuluvien eri tutkintojen sekä tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen (TUVA) koulutuksen järjestämisellä. Lisäksi niitä painotettaisiin opiskelijan lähtötasolla, jota varten luotaisiin oma painotuskertoimensa.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettuun tutkintorakenteeseen kuuluvat tutkinnot jaetaan kustannusryhmiin tutkinnon järjestämisestä aiheutuvien keskimääräisten kustannusten perusteella. Kysymyksessä on muutos, joka johtuu siitä, että jatkossa kertoimet vaikuttaisivat vain 50 prosenttiin suoritteista nykyisen 90 prosentin sijasta.

Esityksessä kuitenkin sosiaali- ja terveysalan perustutkinto sekä kasvatusta- ja ohjausalan perustutkinto on jätetty kustannusryhmään 2, vaikka kyseisestä kustannusryhmästä on siirretty useampi tutkinto kustannusryhmään 3 (esimerkiksi hius- ja kauneudenhoitoalan perustutkinto ja ravintola- ja cateringalan perustutkinto). Esityksen mukaan kustannusryhmän 3 painokerroin pysyy olemassa olevana. Helsingin kaupunki on erityisen huolissaan siitä, että pienentyneen painokertoimen takia rahoitus ei riitä turvaamaan pääkaupunkiseudulle kriittisten kasvatusta- ja ohjausalan sekä sosiaali- ja terveysalan perustutkintojen koulutuksen järjestämistä.

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin esitettyjä painokertoimia tarkistetaan uudestaan. Nyt esitetyn mukaiset kertoimet vaikuttavat kyseisten tutkintojen järjestämismahdollisuuksiin, mikä hankaloittaa ennen kaikkea uutta ammatillista osaamista tarvitsevien henkilöiden kouluttautumismahdollisuuksia. Suurin osa ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista on kustannusryhmässä 1, jossa esitetty painokerroin on 0,41 kun se nykyisin on 0,78. Huolimatta siitä, että ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista poistetaan tutkintotyyppikerroin.

Kunnat kantavat yhteiskuntavastuuta myös heikot oppimisen edellytykset omaavien oppivelvollisten ja vailla toisen asteen tutkintoa olevien nuorten sekä heikossa työmarkkina-asemassa olevien aikuisten osaamisen kehittämisestä. Lähtötason huomioiminen painotuskertoimena nähdään hyvänä, mutta jää epäselväksi, miten lähtötaso määritellään, ja onko kyseinen painotuskerroin riittävä kattamaan yhteiskuntavastuun huomioimisen.

Myös oppivelvollisuuden korotuskertoimen poistaminen tulee korvata muulla tavalla. Helsingin kaupungilla on suuri vastuu tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen (TUVA) tarjonnasta ja järjestämisvelvollisuudesta. Oppivelvollisuuden laajentumisen myötä ammatillisessa ja TUVA-koulutuksessa opiskelee yhä enemmän opiskelijoita, joiden osalta tarvitaan erityisiä opetusta ja opintoja tukevia, pedagogisia ja opiskeluhuollollisia toimia, seurannan ja valvonnan lisäksi.

Esityksessä oppimisen tuki korvaa opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot (OPVA) ja samalla rahoituksesta poistuu OPVAn korotuskerroin. Helsingin kaupunki pitää eriarvoistavana rahoituksen vähentämisen varhaisen tuen ja ohjauksen järjestämisessä. Tämä on uhka opiskelijoiden oikeuksille saada oppimisedellytystensä mukaista opetusta ja ohjausta. Ilman rahoitusta ei pystytä toteuttamaan kohderyhmän tarpeita vastaavaa opetuksen eriyttämistä, henkilökohtaista ohjausta ja työelämässä tapahtuvaa oppimisen tukea.

Hallituksen esityksessä esitetään erityisen tuen korotuskertoimen poistamista. Poistaminen vaikuttaa merkittävästi tuen järjestämiseen, eikä sitä tule poistaa ilman korvaavaa rahoitusta. Erityisen tuen piirissä opiskelee Stadin ammatti- ja aikuisopistossa tällä hetkellä 24,0 % opiskelijoista.

Kuntaliiton ammatillisen koulutuksen Areena verkoston ehdotus Kuntouttavan opetuksen malliksi on kannatettava. Sillä vastattaisiin opiskelijoiden erilaisiin ja kasautuneisiin oppimisen tuen tarpeisiin, ja yhdistettäisiin kuntoutusta, sekä sopivia osia ammatillisesta koulutuksesta ja työpajatoiminnasta. Tämä malli tulee saattaa osaksi rahoitusta. On kuitenkin huolehdittava, että eri ministeriöiden alaisten toimintojen vastuujat ja rajat ovat selvät.

Rahoituksen muutosehdotuksen myötä vain ilman aikaisempaa perusasteen jälkeistä tutkintoa olevista saisi lisärahoitusta koko tutkinnoista kaikista tutkinnon osien osaamispisteiden saatavan rahoituksen päälle. Kohdennettujen koulutuspalveluiden tarve, jotka nopeuttavat asiakkaiden työllistymisen polkua on kasvanut. Helsingin kaupunki esittää, että tutkinnon osia pienemmät opintokokonaisuudet tulee saada rahoituksen perusteeksi, koska osaamisen päivittäminen ei aina

edellyttä koko tutkinnon osan suorittamista. Toisaalta tutkinnon osien nykyistä hallittavampi koko ja laajuuden parempi vertailtavuus edistäisivät joustavuutta. Työllistymistä tukemaan ja työelämän tarpeita vastaamaan tarvitaan jatkossakin erilaisia vaihtoehtoja, myös lyhytkoulutuksia, joiden järjestämiseen rahoitusjärjestelmän tulee kannustaa tukeakseen TE-uudistuksen nopeamman työllistymisen tavoitetta.

Muutoksen myötä työllistymiseen ja jatko-opintoihin perustuvaa rahoitusta saisi vain ennen koulutusta ei-työllisinä olleista. Nykyisin myös ennestään työllisinä olleista opiskelijoista saa vaikuttavuusrahoitusta puolet ei-työllisinä olleisiin nähden. Helsingin kaupunki pitää tätä uudistusta työllisyyttä tukevana rahoituksellisena uudistuksena, mutta näkee, että tämä kaventaa alanvaihtajien ja osaamista täydentävien mahdollisuuksia. Tämä tulee koskemaan erityisesti ammatti- ja erikoisammattitutkintojen järjestämismahdollisuuksia rahoituksen heikentyessä. Nämä tutkinnot ovat olleet tehokas keino kasvattaa ammattiosaamista ja syventää erikoisosaamista. Lisäksi on huomioitava, että ammatti- ja erikoisammattitutkinnot suoritetaan pääsääntöisesti oppisopimuksella, joka lisää yksilön työllistymismahdollisuuksia ja auttaa vähentämään työttömyyttä.

On perusteltua, että palautteiden painoarvo rahoituksessa laskee, koska sekä opiskelija- että työelämäpalautteiden kerääminen on ollut haastavaa. Kannatettavaa on myös se, että kysymysten määrää on vähennetty. Erityisesti työelämäpalautte on osoittautunut pääkaupunkiseudulla kuormittavaksi, koska työnantaja vastaa usean koulutuksen järjestäjän lähettämään kyselyyn.

Esityksessä esitetään, että kaupunkiraideliikenteen kuljettajan tehtäviin valmistava koulutus siirtyisi ammatilliseen tehtävään valmistavasta koulutuksesta 1.1.2026 osaksi kuljetusalan ammattitutkintoa. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan tutkintokoulutuksen myötä tuleva rahoitusmalli ei riitä turvaamaan kaupunkiraideliikenteen koulutusta, kun ottaa huomioon kyseisen tutkinnon kustannusryhmän painokertoimen (0,83). Koulutus on erityisen kallis toteuttaa, sillä siihen tarvittavan kaluston vuokrauskustannukset ovat korkeat ja ajo-opetuksessa yksilöllisen ohjauksen tarve on suuri. Lisäksi osa opetuksesta joudutaan toteuttamaan öisin, jolloin raiteet/kiskot ovat vapaana opetusajokäyttöön ja opettajan palkkakustannukset ovat tällöin korkeat. Aiemmin koulutuskustannuksiin on saatu opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää harkinnanvarasta rahoitusta erityisen kalliin koulutuksen järjestämiseksi. Koulutus on välttämätön pääkaupunkiseudun julkisen liikenteen toimivuuden varmistamiseksi. Tällä hetkellä Stadin ammatti- ja aikuisopistossa koulutetaan vuosittain raideliikenteen kuljettajia noin 170.

Muutosten siirtymäajaksi asetetaan rahoituksen ylä- ja alarajat. Tämä on rahoituksen hallinnan kannalta toimiva esitys myös Helsingin kaupungin näkökulmasta.

Harkinnanvaraisella rahoituksella rahoitettaisiin jatkossa eduskunnan päättämät kohdennukset ja lisäykset, strategisen kehittämisen rahoitus, koulutuksen järjestämiskustannuksiin liittyvistä syistä ja muista välttämättömistä tarpeista aiheutuvat rahoituksen korotukset sekä edellisen varainhoitovuoden korjaukset ja oikaisut. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan on huolehdittava, että harkinnanvarainen rahoitus ei vaikuta perusrahoitukseen heikentävästi.

Lopuksi on huomioitava, että ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden määrä on vuosikymmenessä lisääntynyt yli viidenneksen. Samassa ajassa opiskelijakohtaiset käyttömenot ovat pudonneet yli kuudenneksella. On huolestuttavaa, että samaan aikaan kun ammatillisen koulutuksen rahoitusmallia, toiminnan ohjausta ja oppimisen tukea uudistetaan merkittävällä tavalla, hallitus kohdentaa ammatilliseen koulutukseen rahoitukseen 100 miljoonan vuosittaisen leikkauksen. Leikkaus on esitetty kohdennettavaksi erityisesti jo tutkinnon suorittaneisiin, mutta rahoituksen

ollessa yleiskatteellista on kohdennuksen toteuttaminen esitetyllä tavalla käytännössä vaikeaa. Lisäksi ammatillisen koulutuksen leikkausta suunnitellaan tilanteessa, jossa aikuiskoulutustuki on päätetty lakkauttaa, mikä luo haasteita Helsingille, jossa työvoimapula-alojen ammattilaisten löytäminen on jo nyt hyvin haastavaa. Tarve ammatilliselle osaamiselle, jatkuvalle oppimiselle ja aikuiskoulutukselle on työmarkkinoilla suuri, minkä vuoksi ammatillisen koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia vastata tähän tarpeeseen pitäisi enemmän lisätä, kuin rajoittaa.

## **Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset**

Helsingin kaupunki pitää kannatettavana lakiehdotuksen 63 §:n säännöskohtaisia perusteluita, jossa määritellään, että oppimisen tukea tulisi olla opiskelijoille saatavissa riittävästi, oikea-aikaisesti ja laadultaan sellaisena, että se edistäisi opiskelijoiden osaamista, osaamisen osoittamista näytöissä, valmistumista, työllistymistä ja jatko-opintoihin siirtymistä sekä hyvinvointia. Tuessa on huomioitava myös opiskelijan mahdollinen täsmätyökykyisyys. Perusteluissa kannatettavaa on myös se, että oppimisen tukea voidaan järjestää opiskelijoille monipuolisesti, joustavasti ja vaihtoehtoisia menetelmiä hyödyntäen. Ammatillinen koulutus vastaa työvoimatarpeeseen, joten oppimisen tukemisessa täytyy huomioida myös työ- ja urasuunnitelmat sekä mahdollinen täsmätyökykyisyys.

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä oppimisen tuen jatkuvuutta koulutuspolun eri vaiheissa. Opiskelijan on tärkeää saada tarvitsemansa tuki koulutuspolkunsa eri vaiheissa ja oikea-aikaisesti. Jotta opiskelijan oppimisen tuen tarvetta voidaan arvioida ja suunnitella mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, on tärkeää, että Perusopetuslain (628/1998) 17 §:n mukaisen peruskouluopetuksen päättyessä oppivelvollisen voimassa olevan erityisen tuen päätös siirtyy ammatilliseen koulutukseen. Jotta tiedon siirtyminen tapahtuu mahdollisimman sujuvasti, oikea-aikaisesti ja tietoturvallisesti, Helsingin kaupungin näkökulmasta olisi suositeltavaa, että tiedonsiirto tapahtuisi tulevaisuudessa valtakunnallisesti KOSKI-palvelun kautta.

On tärkeää, että oppimisen tuki määritellään laajaksi kokonaisuudeksi, jonka muodostavat oppimisen tuki, erityisopetus, opinto-ohjaus ja hyvinvointia tukevat toimet. On myös pidettävä tärkeänä ammatillisen koulutuksen esteettömyyttä ja saavutettavuutta, jolloin kaikissa opiskeluympäristöissä (myös työpaikoilla) ja opetuksessa huomioidaan erilaiset toimintarajoitteet ja esimerkiksi opiskelijoiden neuropsykiatriset piirteet.

Lakiesityksen 63 §:ssä Oikeus oppimisen tukeen on huomioitava, että opettajan sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön lisäksi oppimisen tukea voi antaa opiskeluhoitohenkilöstö. Pykälässä on tärkeää korostaa, että oppimisen tuen suunnittelussa ja antamisessa yhteistyö opetus- ja ohjaushenkilöstön sekä opiskeluhoillon kanssa on keskeistä. Riittävän oppimisen tuen tarjoaminen vaatii myös riittävästi resursseja, mikä on huomioitava rahoituksessa.

Oppimisen tuessa tukiovetus terminä on liian kapea-alainen, koska oppimisen tuki nähdään paljon laaja-alaisempana opetus-, ohjaus- ja opiskeluhoitohenkilöstön yhteistyössä järjestämänä toimintana. On myös huomioitava, että ammatillisessa koulutuksessa opiskelijalla ei ole aikaan sidottua takarajaa oppimiselle, vaan hänelle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämisen suunnitelma tarvittavan osaamisen hankkimiseksi.

Opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot (OPVA-opinnot) ovat olleet Helsingin kaupungin ammatillisessa koulutuksessa erittäin tärkeä tukimuoto opiskelijoille. Kouluterveyskyselyn mukaan (v. 2023) lähes puolet Stadin ammatti- ja aikuisopiston opiskelijoista kokee vaikeuksia oppimistaidoissa. OPVA-opinnoilla on pystytty vastaamaan monenlaisiin tuen tarpeisiin ja antamaan valmentavaa tukea monipuolisesti ja vahvemmin kuin tutkintokoulutuksen osana olisi mahdollista. Rahoitus on

mahdollistanut uudelleenlaisille kohderyhmille pääsyn ammatilliseen koulutukseen. Esimerkiksi kielitaitotasovaatimusta on voitu madaltaa, kun suomen kielen opetusta on voitu tarjota runsaasti ammatillisen opetuksen rinnalla.

Helsingin kaupunki katsoo, että lakiesityksessä kuvattu ero oppimisen tuen ja erityisen tuen välillä on liukuva ja opiskelijan on saatava tarvitsemaansa tukea joustavasti ja oikea-aikaisesti ilman tarpeettomia viivytyksiä. Esimerkiksi lakiesityksen pykälän 64 vaade todennetuista oppimisvaikeuksista voi viivästyttää tuen saamista, sillä oppimisvaikeuksien todentaminen voi olla vaikeaa saada ja on aikaa vievä prosessi. Lakiesityksessä jää myös epäselväksi, miten erityisopettajan antama erityisopetus eroaa oppimisen tukea ja erityistä tukea annettaessa. Lakiesitys jättää myös epäselväksi, tapahtuuko tuen saamisessa esimerkiksi laadullista ja määrällistä eroa siirryttäessä oppimisen tuesta erityiseen tukeen.

Helsingin kaupunki pitää tarkoituksenmukaisena, että päätös opiskelijalle annettavasta erityisestä tuesta tehdään vain sellaisessa tilanteessa, jossa ammatillisessa perustutkinnossa opiskelijan osaamista mukautetaan tai ammattitaitovaatimuksista tai osaamistavoitteista poiketaan. Muussa tilanteessa opiskelija saisi tarvitsemaansa oppimisen tukea joustavasti opetus-, ohjaus- ja opiskeluhuoltohenkilöstöltä tarveperusteisesti.

#### **Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset**

Helsingin kaupunki kannattaa laki ammatillisesta koulutuksesta 33 §:n muuttamista, mutta katsoo, että esitys olisi tarkoituksenmukaista muotoilla siten, ettei se estä ammatillisen koulutuksen järjestäjien omien tytä- ja osakkuusyhtiöiden tilaajana toimimista. Esitys selkeyttää koulutuksen järjestäjälle tilauuskoulutukseen liittyviä edellytyksiä ja turvaa tilauuskoulutukseen osallistuvan oikeuksia.

#### **Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset**

-

#### **Asetusluonnokset**

-

#### **Muut kommentit**

-

Salminen Kaarina  
Helsingin kaupunki - Kaupunginhallitus 10.6.2024 § 382