

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Suomen konservatorioliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja muista laeista. Pidämme kannatettavana kokonaisuudessa esiteltyjä kehitystavoitteita, mutta esitämme myös erityisesti taidealojen koulutukseen liittyviä huolenaiheita, jotka toivomme otettavan huomioon.

Valmistelun hyvästä avoimuudesta huolimatta koulutuksen järjestäjät eivät ole pystyneet arvioimaan esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia simulointimallien puuttuessa. Koko esitysluonnoksen yhteisvaikutuksista koulutuksen järjestäjien toimintaan ei ole esitetty riittäviä taloudellisia vaikuttavuusarviointeja. Pyydämme, että opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisee simulointilaskelmat rahoitusjärjestelmän sekä muiden luonnoksen ehdotusten vaikutuksista ja tarkentaa, miten esitetty rahoitusjärjestelmä vastaa hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamista.

Vaikuttavuusarviointien puutteen lisäksi musiikkialan toimijoita mietityttää erityisesti suoraan lukiosta tulevien opiskelijoiden rahoitusasema. Huolta aiheuttaa myös musiikkituotannon ammattitutkinnon rahoituksen mahdollinen supistuminen entisestään. Toiminnanohjauksen kokeilun sekä oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset näemme edistämiskelpoisina tietyin varauksin.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Toiminnanohjauksen kokeiluhanketta ehdotetaan ajalle 1.1.2026 - 31.12.2033 niin, että mukaan valitaan enintään 40 koulutuksen järjestäjää ja järjestämisluvat korvattaisiin kokeilun ajaksi kokeiluluvilla.

Konservatorioliitto kiittää, että pitkälle erikoistuneiden alojen, kuten musiikin ja tanssin, uusien järjestämisoikeuksien myöntäminen on rajattu pois toiminnanohjaukokeilusta. Ilman rajoituksia erikoistuneiden koulutuksen järjestäjien toimintaedellytykset heikkenisivät. Olemme tyytyväisiä myös siihen, että kokeiluun voidaan ottaa mukaan myös muita kuin monialaisia järjestäjiä, esimerkiksi erikoistuneen osaamisen tai merkittävän alueellisen toiminnan perusteella. On tärkeää, että kokeiluun tulee mukaan erilaisia koulutuksen järjestäjiä eri alojen kehittämistarpeiden huomioimisen varmistamiseksi.

Toteamme kuitenkin, että kahdeksan vuoden kokeilu-aika on varsin pitkä, vaikka se jakautuu kahteen strategiakauteen. Yhteiskunnalliset muutokset kahdeksan vuoden aikana voivat myös tuoda muutospainetta näin pitkän kokeilun toteuttamiseen.

Kokeilun tulosten odottaminen vuoden 2033 loppuun on pitkä aika ja asettaa kokeilulain ulkopuolelle jäävät koulutuksen järjestäjät varsin eriarvoiseen asemaan. Esityksestä ei selviä, miten varmistetaan kokeilun ulkopuolelle jäävien koulutuksen järjestäjien tasavertaiset kehittymismahdollisuudet. Lisäksi tarvitaan riittävästi tietoa kokeilun etenemisestä hankekauden aikana.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Konservatorioliitto nostaa esiin rahoituksen uudistusta koskevien säädösehdotusten vaikutuksia erityisesti musiikki- ja tanssialan toimijoiden näkökulmasta. Rahoitusjärjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen on kannatettavaa. Jatkossa ammatillisen koulutuksen määräraha koostuisi toteumiin perustuvasta laskennallisesta perusrahoituksesta sekä harkinnanvaraisesta rahoituksesta. Esityksen mukaan rahoitus rakentuisi Sipilän hallituksen alkuperäisten ehdotusten mukaisesti perusrahoituksesta 50 %, suoritusrahoituksesta 30 % ja vaikuttavuusrahoituksesta 20 %.

Järjestelmän uudistamisen vaikutusten arviointi ja laskenta on ollut kuitenkin mahdotonta koulutuksen järjestäjille, koska koulutuksen järjestäjäkohtaisia vaikuttavuusarviointeja ja simulaatiolaskelmia ei ole saatavilla. Säädösten muutosehdotusten vaikutusten arviointi on jäänyt opetus- ja kulttuuriministeriötä puutteelliseksi. Erityisesti suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen muutosten arviointi on ollut vaikeaa ja liiton jäsenistön tekemissä koelaskennoissa on tullut esiin viitteitä siitä, että osioiden vuosikohtainen vaihtelu saattaa pienimmillä koulutuksen järjestäjillä olla varsin suurta.

Musiikkialalla on huolta siitä, että rahoituksen uudistamisen painopisteet kohdentuvat vahvasti ilman aikaisempaa perusasteen jälkeistä tutkintoa oleviin hakijoihin. Tämä tavoite ei ota huomioon riittävästi väestönkehityksen suuntaa, jossa nuorten ikäluokkien pieneneminen ja voimakas muuttoliike kohti kasvukeskuksia muokkaa alueellisia toimintaympäristöjä, tai sitä, että oppijoiden tuen tarpeet ovat moninkertaistuneet perusopetuksen oppimistulosten heikentyessä, minkä monet kotimaiset ja kansainväliset tutkimukset osoittavat.

Musiikki- ja tanssialan koulutukseen hyväksytään opiskelijat pääsy- ja soveltuvuuskokeiden perusteella ja koulutuksen järjestäjä valitsee hakijajoukosta opiskelijat parhaan musiikki- tai tanssialan lähtötaso-osaamisen perusteella. Hakijoiden muulla kuin taiteenalaan liittyvällä aikaisemmalla koulutustaustalla ei ole merkitystä lähtötaso-osaamisen arvioinnissa. Musiikkialan ja muiden tämäntyyppisten erityisalojen näkökulmasta rahoituksen painopisteiden suuntaaminen peruskoulupohjaisiin hakijoihin on osittain ristiriidassa alan vaativan todellisuuden kanssa, sillä peruskoulupohjaiset hakijat eivät useinkaan ole vielä valmiita alalle. Heidän kouluttamisensa vaatii usein tavallista enemmän resursseja ja tukitoimia. Voimakas painotus peruskoulupohjaisiin heikentäisi opiskelijoiden mahdollisuuksia työllistyä kilpaillulla alalla sekä pääsyä jatko-opintoihin ja sitä kautta laskisi koko alan tasoa.

Esitysluonnoksen ehdotetaan, että jatkossa koko tutkinnon suorittamisesta saisi rahoitusta pelkästään niiden opiskelijoiden osalta, jotka ovat aiemmin suorittaneet pelkästään perusasteen koulutuksen. Konservatorioliitto toteaa, että ylioppilaat tulisi rinnastaa rahoitusmallissa jatkossakin perusasteen koulutuksen varassa oleviin, sillä ylioppilastutkinto ei ole työmarkkinoille valmistava tutkinto ja lukion käyneet nuoret tarvitsevat joko ammatillisen koulutuksen tai korkeakoulutuksen pätevytykseen työelämään.

Konservatorioliitto pitää hyvänä, että musiikkialan perustutkinnon kustannusryhmän 4 kerroin on nousemassa ja tanssin alan perustutkinto säilyy ennallaan kustannusryhmässä 3. Musiikkituotannon ammattitutkinnon mahdollinen siirto kustannusryhmään 1 herättää sen sijaan merkittävää huolta.

Ammatti- ja erityisammattitutkintojen osalta rahoituksen muutoskuva jää esityksessä vajaaksi ja koulutusmuoto on kärsinyt jo aiemmin tempoilevista rahoitusuudistuksista (esimerkiksi musiikkituotannon ammattitutkinto siirrettiin koriin 2 905/2021). Musiikkialan ammatillisen koulutuksen järjestäjien alakohtaisen täydennyskoulutuksen järjestäminen on ollut notkeaa ja vaikuttavaa ja musiikkialan ammattitutkinto on vakiintunut tärkeäksi osaksi alan täydennyskoulutusmahdollisuuksia, sillä musiikkialan kehittyvä työelämä tarvitsee entistä vahvemmin musiikkituotannon ammattilaisia alan kasvun tueksi.

Kokonaisuudessaan jatkuvan oppimisen opiskelijoiden asema heikkenee oppilaitosten rahoituskannustimien laskiessa ja aikuiskoulutustuen lakkauttaminen vaikuttaa opiskelijoiden käytännön opiskelumahdollisuuksiin. Rahoituskannustimien heiketessä panostukset ammattitutkintoon tulevat jäämään vähäisiksi. Tämä heikentää niiden opiskelijoiden asemaa, jotka suorittavat normaalia koulutuspolkua pitkin tekevät ensin alan perustutkinnon ja sen jälkeen osaamista syventävän musiikkituotannon ammattitutkinnon.

Konservatorioliitto pitää kuitenkin hyvänä rahoitusmallin muutosta siten, että rahoitus kannustaa työmarkkinakelpoisia aikuisia suorittamaan tutkinnon osia koko tutkintojen sijaan. Tämä mahdollistaa alalla tarvittavan lyhytkestoisen täydennyskoulutuksen kehittämistä.

Järjestämisluvassa määrättäisiin jatkossa rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä jatkuvan oppimisen opiskelijavuosien suhteen. Opiskelijavuosien enimmäismäärien määrittely seuraavaksi neljäksi vuodeksi on kuitenkin jäykkää. Mikäli koulutuksen järjestäjän toiminnassa tai toimintaympäristössä tulee merkittäviä muutoksia, tulee opiskelijavuosien enimmäismäärää voida muuttaa näissä tilanteissa nopeastikin.

Lisäksi Konservatorioliitto pitää hyvänä tavoitteena, että työllistymisen seuranta kehitetään paremmin valmistuneiden koko vuoden työllistymisen huomioon ottavaksi yksittäisten ajankohtien sijaan.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Esitysluonnoksen mukaan opiskelijalla olisi jatkossa oikeus oppimisen tukeen osana tutkintokoulutusta ja sekä oikeus erityiseen tukeen. Konservatorioliitto kannattaa oppimisen tuen ja erityisen tuen säädösehdotusten muutoksia, sillä olemme huolissamme opiskelijoiden tuen tarpeiden voimakkaasta kasvusta. Ongelmat näkyvät vahvasti musiikki- ja tanssialalle hakeutuvien nuorten parissa sekä opiskelijoiden kyvyissä selviytyä opinnoistaan.

Olemme kuitenkin huolissamme siitä, että kehitystyön vaatimiin taloudellisiin näkökulmiin ei oteta riittävästi kantaa. Erityisopetus päätöksen perusteella koulutuksen järjestäjille tullut rahoitus poistuu, mikä tarkoittaa koulutuksen järjestäjille lisää velvoitteita ilman rahoitusta.

Konservatorioliitto ei pidä koulutuksen järjestäjän velvoitteiden lisäämistä ilman tehtävään osoitettavaa riittävää rahoitusta järkevänä ratkaisuna. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee seurata velvoitteiden kustannusvaikutuksia, osoittaa työhön lisäresursseja ja varmistaa muutoksiin riittävä siirtymäaika, jotta koulutuksen järjestäjät pystyvät valmistautumaan muutoksiin ja ratkaisemaan velvoitteet oppilaitoksen ja oppijoiden kannalta toimivimmalla tavalla.

Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset

-

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Työelämätoimikuntien asettamiseen ja kokoonpanoon sekä tehtäviin esitettiin luonnoksissa merkittäviä muutoksia. Konservatorioliitto muistuttaa, että muutosten yhteydessä tulee huolehtia siitä että erilaisten ja erityisesti pienempien erityisalojen tarpeet tulevat jatkossakin kuulluiksi mittavan kokoisiksi muuttuvissa työelämätoimikunnissa.

Asetusluonnokset

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammatillisen koulutuksen rahoituksen

laskentaperusteista 2 § Toteutuneiden opiskelijavuosien laskenta ja painokertoimet:
Musiikkituotannon ammattitutkinto, joka vielä asetuksessa 1244/2020 oli kustannusryhmässä 3,

laski kustannusryhmään 2 (asetus 901/2021) ja on nyt luonnoksessa siirretty kustannusryhmään 1. Vaikka ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää oltaisiin kokeilulakiluonnoksessa muuttamassa siten, että ammatti- ja erikoisammattitutkintojen painokertoimesta luovuttaisiin ja tämä toisi oman kompensaationsa, ehdotamme, että musiikkituotannon ammattitutkinnon kustannuskori pysyisi kustannusryhmässä 2. Konservatorioliiton jäsenoppilaitosten laskelmien mukaan kustannuskorin pudotus kustannuskorista 2 laskisi yhä edelleen musiikkituotannon ammattitutkinnon rahoitusta, suoritusrahoituksen aiotusta kompensaatiosta huolimatta. Tämä vaarantaisi kyseisen tutkinnon toteutusmahdollisuudet.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammatillisen koulutuksen rahoituksen

laskentaperusteista 2 § Toteutuneiden opiskelijavuosien laskenta ja painokertoimet: Musiikkituotannon ammattitutkinto, joka vielä asetuksessa 1244/2020 oli kustannusryhmässä 3, laski kustannusryhmään 2 (asetus 901/2021) ja on nyt luonnoksessa siirretty kustannusryhmään 1. Vaikka ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää oltaisiin kokeilulakiluonnoksessa muuttamassa siten, että ammatti- ja erikoisammattitutkintojen painokertoimesta luovuttaisiin ja tämä toisi oman kompensaationsa, ehdotamme, että musiikkituotannon ammattitutkinnon kustannuskori pysyisi kustannusryhmässä 2. Konservatorioliiton jäsenoppilaitosten laskelmien mukaan kustannuskorin pudotus kustannuskorista 2 laskisi yhä edelleen musiikkituotannon ammattitutkinnon rahoitusta, suoritusrahoituksen aiotusta kompensaatiosta huolimatta. Tämä vaarantaisi kyseisen tutkinnon toteutusmahdollisuudet.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta

1 § Rajoitettavat tutkinnot: Konservatorioliitto kiittää ratkaisusta, että osa tutkinnoista ja osaamisaloista, kuten musiikki- ja tanssialan perustutkinto sekä musiikkituotannon ammattitutkinto, on rajattu pois toiminnanohjauksen kokeilusta luonnoksessa esitetyin perusteluin.

Kiitämme hyvästä muutoksesta ARVO-opiskelijapalautteiden kehittämisen parissa, sillä kysymysten määrää palautteissa on karsittu. Tämä edesauttaa parempien vastausprosenttien saamisessa. Oleellimmat kysymykset ovat kuitenkin tallella.

Muut kommentit

Konservatorioliitto yhtyy Sivistysala ry:n esittämään huoleen siitä, että esitysluonnoksessa ei aiota edistää kaksoistutkintoon liittyviä käytänteitä. Musiikkialalla keskusteluun nousee lisäksi tarve kehittää kolmoistutkintoja. Kaksois- ja kolmoistutkinnot ovat musiikkialalla merkittävä tapa lyhentää ja tiivistää erikoisalan opiskelijoiden koulutuspolkuja ja välttää päällekkäisiä opintoja. Lisäksi ne ovat toimiva keino nopeuttaa musiikkialan opiskelijoiden koulutusjatkumoa kohti korkeakoulututkintoa. Kannustamme kehittämään myös muita ristiinopiskelun käytäntöjä eri opintoasteiden välillä.

Lähdetie Taija
Suomen konservatorioliitto - Finlands konservatorieförbund r.y.