

Asia: VN/33727/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta. Lisäksi ehdotetaan muutettavan lakia ammatillisesta koulutuksesta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin koskien ammatillisen koulutuksen rahoitusmallin ja toiminnanohjauksen uudistamista.

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyvistä laeista. Lisäksi Kuntaliitto pitää tärkeänä, että lausuntoaika noudattaa valtioneuvoston periaatepäätöksellä hyväksymässä säädösvalmistelun kuulemisoppaassa säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiselle määriteltyä kuuden viikon vähimmäisaikaa. Kuuden viikon lausuntoaika antaa kunnille ja koulutuksen järjestäjille mahdollisuuden paitsi tutustua luonnokseen, myös tarvittaessa ehtiä käsittelemään luonnos ja siitä annettava lausunto kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien päätöksentekokoelmissä. Kuntaliitto painottaa riittävän lausuntoajan merkitystä myös jatkossa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota viimeaikaisten hallitusten tapaan valmistella mittavia lainsäädäntöuudistuksia erittäin kiireellisillä aikatauluilla.

Vastoin hallituksen esityksen laatimisoheja hallituksen esityksestä puuttui vielä rinnakkaisteksti. Tämä hankaloitti asiaan perehtymistä ja vaikutusten arvioinnin toteuttamista.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että uudistettava lainsäädäntö vastaa hallitusohjelman linjauksia oppivelvollisten sekä jatkuvan oppimisen osalta sekä tunnistaa hallitusohjelman mukaisesti ammatillisen koulutuksen merkityksen TE2024-uudistuksessa erityisesti osaamisen päivittämisessä. Lisäksi Kuntaliiton muistuttaa, että ammatillinen koulutus tuottaa myös yleissivistystä ja jatkuvan oppimisen valmiuksia koulutustason nostoa varten.

Julkisen talouden heikon tilanteen ja ammatilliseen koulutukseen kohdistuvan merkittävän rahoitusleikkauksen vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että uudistettava ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö osaltaan ohjaa koulutukseen kohdentuvien resurssien suuntaamista julkisen talouden

näkökulmasta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Oikein kohdennetut resurssit luovat osaltaan mahdollisuuden osaamistason nostoon sekä työllisyyskasvun vauhdittamiseen.

Kuntaliitto muistuttaa pääministeri Orpon hallitusohjelman kuntien normituksen keventämishjelmasta. Hallituksen esitysluonnoksen tulee toteuttaa hallitusohjelmaa vähintään siten, että lausunnolla oleva esitysluonnos ei lisää ammatillisen koulutuksen lainsäädännön kautta tulevaa normiohjausta.

Ammatillista koulutusta tulee kehittää sen tehtävän ja roolin lähtökohdista eikä vain nykyisen järjestäjäverkon näkökulmasta. Muutokset toimintaympäristössä tulevat olemaan merkittäviä tulevana vuosina. Väestönkehitykseen, julkisen talouden tilaan ja työelämän muutokseen liittyvät haasteet edellyttävät koko koulutusjärjestelmän kokonaisuuden tarkastelua. Kansallisesti tulee tukea paikallisella tasolla tehtävää koulutusmuotojen ja -asteiden välistä yhteistyötä ja tarvittaessa myös järjestäjäjärakenteen kehittämistä.

Keskeiset asiat:

1. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että toiminnan ohjauksen kokeilu on riittävän kattava ja järjestämislupaan tehdään mahdollisimman vähän rajoituksia. Kokeilulakiesityksen säädöksiä tulee vielä täsmentää. Opetus- ja kulttuuriministeriön päätöstoimivaltaa koskevien säädösten ei tule johtaa valtion ohjauksen tosiasialliseen tiukkenemiseen.
2. Kuntaliitto vaatii, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulee julkaista simulointilaskelmat rahoitusjärjestelmän vaikutuksista eri tilanteissa ja kuvata tarkemmin, miten esitetty rahoitusjärjestelmä vastaa hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamista. Lisäksi Kuntaliitto edellyttää, että yhteiskuntavastuu huomioidaan rahoituksen perusteena.
3. Oppimisen tuen ratkaisuihin tulee tunnistaa eri koulutusmuotojen erityispiirteet. Erityisen tuen sitominen vahvasti erityisopettajan antamaan erityisopetukseen kaventaa opiskelijalle annettavaa erityistä tukea nykytilaan verrattuna.

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

Kuntaliitto katsoo, että hallituksen esitys laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnan ohjauksen kokeilusta on kannatettava. Säädökset edellyttävät kuitenkin vielä täsmentämistä. Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kokeilun kesto on varsin pitkä.

Keskeisten ehdotusten mukaan toiminnan ohjauksen kokeilussa mukanaolevien järjestämislupamenettelyä ja siihen liittyvää normiohjausta kevennettäisiin ja näille koulutuksen järjestäjille annettaisiin laaja tutkintojen järjestämisoikeus. Keskeisten ehdotusten mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö pitäisi neljän vuoden välein koulutuksen järjestäjien kanssa neuvottelut koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua koskevista tavoitteista. (s. 27).

Kuntaliitto katsoo, että ehdotetut säädösluonnokset eivät kaikilta osin vastaa esityksessä mainittuja keskeisiä ehdotuksia. Säädöksiä pitää täsmentää ja tarkentaa toteuttamaan keskeisissä ehdotuksissa luvattua.

Kokeilua koskevassa esityksessä on varmistettava, että myös säädösten koulutuksen järjestäjälle annetaan laaja tutkintojen järjestämisoikeus. Kokeiluun on valittava lähtökohdiltaan erilaisia

monialaisia koulutuksen järjestäjiä eri puolilta maata, jotta alueelliset erityispiirteet voidaan huomioida.

Erityisesti neuvottelumenettelyä ja siihen liittyvää opetus- ja kulttuuriministeriön päätöstoimivaltaa koskevien säädösten ei tule johtaa valtion ohjauksen tosiasialliseen tiukkenemiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimivallan rajoja ja reunaehtoja tulee täsmentää, jotta neuvotteluosapuolten, koulutuksen järjestäjän sekä opetus- ja kulttuuriministeriön, toimivaltuuksien epäsuhta on hyväksyttävissä.

Hallituksen esitysluonnoksessa järjestämislupasäätelyn ja neuvottelumenettelyn rooli ja keskinäinen asema on vielä osittain epäselvä. Säädöksiin tulee selkeämmin kirjata mistä asioista voidaan 10 §:n mukaisessa neuvottelumenettelyssä sopia. Epäselväksi jää myös, mistä asioista sopimuksessa sovitaan ja mistä opetus- ja kulttuuriministeriö voi päättää, jos sopimukseen ei päästä. Koulutuksen järjestäjien ja opetus- ja kulttuuriministeriön väliset neuvottelut tulee toteuttaa myös käytännössä läpinäkyvästi.

Kokeilua koskevan esitysluonnoksen 2 §:n mukaan kokeiluun sovelletaan mitä laissa ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) sekä sen nojalla annetuissa asetuksissa ja määräyksissä säädetään ja määrätään lukuun ottamatta 2 § 2. momentissa mainittuja säännöksiä. Näin ollen kokeilun aikana sovellettavaksi tulee myös voimassa olevan ammatillisen koulutuksen lain 26 § (Opiskelija-vuodet), jota samanaikaisesti ehdotetaan muutettavaksi.

Lausunnolla olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 26 § järjestämisluvassa määrätään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa tarkoitettujen rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärä.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että toisaalta kokeilulakiluonnoksen 10 § (Neuvottelumenettely) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että koulutuksen järjestäjän sopimusehdotus sisältäisi ehdotuksen kokeiluluvan opiskelijavuosien määrästä.

Epäselväksi jää, onko opiskelijavuosien enimmäismäärä osa neuvottelumenettelyyn kuuluvaa sopimusta vai osa opetus- ja kulttuuriministeriön päätösvallan alaista järjestämislupamenettelyä. Tältä osin lainsäädäntöä on selkeytettävä. Koska kaikkien koulutuksen järjestäjien yhteenlaskettu opiskelijavuosien enimmäismäärä tulee Kuntaliiton näkemyksen mukaan kansallisella tasolla yhteensovittaa valtion talousarviossa määrättyyn ammatillisen koulutuksen määrärahaan, Kuntaliitto katsoo, että opiskelijavuosien enimmäis-määrän tulee olla osa järjestämislupaprosessia, eikä opiskelijavuosien enimmäismäärästä tule tehdä sopimusta neuvottelumenettelyssä. Neuvottelumenettelyssä on kuitenkin syytä keskustella koulutuksen järjestäjän järjestämislupaan sisältyvän opiskelijavuosien enimmäismäärän muutostarpeista.

Kuntaliitto pitää kestävämmänä, että 10 §:ään sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka nojalla opetus- ja kulttuuriministeriön voi säätää tarkemmin neuvottelumenettelystä, sopimuksen sisällöstä ja arvioinnista sekä sopimusta varten kuultavista tahoista. Kuntaliitto katsoo, että näistä tulee säätää lain tasolla, eikä neuvottelumenettelyä ja sopimuksen sisältöä koskevia sisältöjä voi jättää toisen neuvotteluosapuolen, tässä tapauksessa OKM:n, asetuksenantotoimivallan varaan.

Esitysluonnoksen 5 § (Rajoitukset kokeilulupaan) esitetään opetus- ja kulttuuriministeriölle asetuksenantovaltuutta säätää tutkinnoista ja osaamisaloista, jotka opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä voidaan rajata koulutuksen järjestäjän kokeilusta pois. Kuntaliitto katsoo, että kokeilun onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että rajoituksia ei tehdä muihin kuin nyt lausunnolla olevan asetusluonnoksen mukaisiin tutkintoihin ja osaamisaloihin. Lisäksi em. pykälään esitetään

lisättäväksi säännös, jolla varmistetaan, että tässä pykälässä tarkoitettuja tutkintoja ja osaamisaloja saavat järjestää ne kokeiluluvan saaneet järjestäjät, joilla tämän lain voimaan tullessa on ollut oikeus niitä järjestää.

Hallituksen esitysluonnoksen 6 §:stä (Toiminta-alue) ei ilmene voiko koulutuksen järjestäjä nykytilaa vastaavasti järjestää tutkintoja ja koulutusta toiminta-alueen lisäksi myös muualla Suomessa. Tältä osin sääntelyä tulee vielä täsmentää.

Esitysluonnoksen 9 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi velvoittaa koulutuksen järjestäjän osallistumaan kokeiluun. Kuntaliitto katsoo, että kokeiluun osallistuminen tulee olla koulutuksen järjestäjille vapaaehtoista ja ehdottaa, että esitysluonnoksen 9 § poistetaan.

Esitysluonnoksen mukaan kokeiluluvan saaneet koulutuksen järjestäjät voisivat järjestää kaikkia tutkintorakenteen mukaisia tutkintoja sekä niin sanottua laajennettua oppisopimuskoulutusta. Nykytilaa vastaavasti laajennetun oppi-sopimuskoulutuksen järjestämistehtävällä koulutuksen järjestäjä voisi vastata työ- ja elinkeinoelämän ja opiskelijan osaamistarpeisiin koulutuksen hankinnan kautta kokeiluluvasta tämän lain 5 §:n nojalla mahdollisesti rajoitettujen tutkintojen ja osaamisalojen osalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriöltä saadun tulkinnan mukaan koulutuksen järjestäjän velvollisuus on järjestää kaikkia järjestämisluvassa olevia tutkintoja ja tutkinnon osia, itse noudattaen voimassa olevan lain 30 §:ää koulutuksen hankinnasta, jonka yksityiskohtaisten perustelujen mukaan koulutuspalveluiden hankkimisella täydennettäisiin koulutuksen järjestäjän itse järjestämää koulutusta.

Kuntaliitto katsoo, että oppisopimuskoulutuksen osalta säädös ja sen tulkinta asettavat koulutuksen järjestäjät kohtuuttoman tilanteen eteen, erityisesti silloin kun kokeilupa mahdollistaa tutkinnon tai tutkinnon osan järjestämisen, mutta koulutuksen järjestäjä ei kuitenkaan järjestä ko. tutkintokoulutusta. Kuntaliitto katsoo, että säädöksen tulisi ainakin kokeilujen osalta mahdollistaa oppisopimuskoulutuksen hankinta toiselta ammatillisen koulutuksen järjestäjältä.

## **Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset**

Hallituksen esitysluonnoksen keskeisten ehdotusten mukaan rahoitusmallia yksinkertaistettaisiin ja ohjausvaikutusta parannettaisiin karsimalla merkittävästi painotus- ja korotustekijöitä ja niiden kertoimia, sekä keskittämällä jäljelle jäävät kustannusvaikutuksia tasaavat painotus- ja korotustekijät opiskelijavuosirahoitukseen.

Kuntaliitto korostaa, että rahoitusjärjestelmän ensisijainen tarkoitus on toimintalainsäädännön mukaisen ammatillisen koulutuksen järjestämisen rahoittaminen. Toissijainen tehtävä on vahvistaa koulutuksen järjestäjien kannustimia hallitusohjelman mukaisesti.

Esitysluonnoksen mukaan jatkossa ammatillisen koulutuksen määräraha koostuisi toteutumiin perustuvasta laskennallisesta perusrahoituksesta sekä harkinnanvaraisesta rahoituksesta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan on huolehdittava, että harkinnanvarainen rahoitus ei vaikuta perusrahoitukseen heikentävästi.

Kuntaliitto epäilee, että hallituksen esitysluonnoksen mukainen rahoitusjärjestelmä ei kuitenkaan ohjaa toimintaa hallitusohjelman linjausten mukaisesti oppivelvollisten, jatkuvan oppimisen ja työllisyyskehityksen vauhdittamisen osalta. Kuntaliitto katsoo, että on perusteetonta, jos rahoitusta kohdennetaan niille koulutuksen järjestäjille, joille tosiasiallisesti aiheutuu todennäköisimmin vähiten kustannuksia koulutuksen järjestämisestä. Niin oppivelvollisten kuin heikossa työmarkkina- asemassa olevien aikuisten työllistymiseen johtava osaamisen kehittäminen vaativat riittävät resurssit. Näin ollen yhteiskuntavastuusta huolehtiminen tulee ottaa mukaan rahoitusjärjestelmän yhdeksi perustaksi.

Kuntaliitto näkee hyvänä, lähtötason huomioimisen painotuskertoimena, mutta jää epäselväksi, miten lähtötaso määritellään, ja onko kyseinen painotuskerroin riittävä kattamaan yhteiskuntavastuun huomioimisen.

Kuntaliiton käsitys perustuu hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten arviointiin. Vaikutusten arvioinnin mukaan rahoitusta kohdentuisi nykyistä suhteellisesti enemmän niille koulutuksen järjestäjille, joiden opiskelijat suorittaisivat suhteellisesti enemmän tutkinnon osia ja niille koulutuksen järjestäjille, joiden opiskelijat suhteellisesti muita enemmän valmistumisensa jälkeen työllistyvät ja siirtyvät jatko-opintoihin korkeakouluihin. Lisäksi vaikutusten arvioinnissa todetaan, että koulutuksen järjestäjä voi pyrkiä varmistamaan rahoitusta myös tarjoamalla koulutusta, johon on keskimääräistä helpompi saada ennakolta arvioiden opinnoissaan hyvin menestyviä opiskelijoita.

Esitysluonnoksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien rahoitus laskisi 1,0 ja 0,5 prosenttia. Kuntaliiton käsityksen mukaan kuntataustaiset ammatillisen koulutuksen järjestäjät, kunnat, kuntayhtymät ja kuntaomisteiset osakeyhtiöt vastaavat laajasti alueensa väestön ja työelämän osaamistarpeisiin, kantaen kuitenkin myös yhteiskuntavastuuta heikommat oppimisen edellytykset omaavien työllistymistä tukevasta ammatillisen osaamisen kehittämisestä. Lisäksi kuntataustaisten koulutuksen järjestäjien verkko, joka kattaa koko maan, vastaa käytännössä koulutuksen saatavuudesta ja saavutettavuudesta sekä osaltaan myös perustuslain mukaisista sivistyksellisistä oikeuksista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei kuitenkaan ole julkaissut rahoitusjärjestelmän simulointimallia, joten arviota on erittäin vaikeaa tehdä. Kuntaliitto vaatiikin, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulee julkaista simulointilaskelmat rahoitusjärjestelmän vaikutuksista eri tilanteissa ja kuvata tarkemmin, miten esitetty rahoitusjärjestelmä vastaa hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamista. Esitysluonnos ei anna selkeää vastausta siihen, minkälaiseen toimintaan ja opiskelijavalintaan ehdotettu rahoitusjärjestelmä tosiasiallisesti kannustaa koulutuksen järjestäjiä.

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

Hallitusohjelmaan on kirjattuna riittävän oppimisen tuen turvaaminen erityisesti oppivelvollisille sekä tuen ketjun yhtenäistäminen varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Tavoitteet ovat hyviä, sillä erityisesti oppivelvollisuuden laajentumisen myötä opiskelijoiden moninaiset tuen tarpeet ovat oppilaitoksissa tulleet näkyvämmiksi.

Tuen ketjun selkeyttäminen on tärkeä tavoite, mutta on otettava huomioon, miten tukea voidaan antaa joustavasti ja loogisena kokonaisuutena ammatillisen koulutuksen eri oppimisympäristöissä. Oppimisen tuen ratkaisuissa tulee tunnistaa eri koulutusmuotojen erityispiirteet. Ammatillisen koulutuksen moninaiseen tutkintotarjontaan tulee kiinnittää huomiota oppimisen tuen uudistamisessa.

Ehdotetuissa oppimisen tuen ja erityisen tuen säädöksissä opiskelijalle annettava tuki kohdentuu tukeen, jota hän tarvitsee tutkinnon tai koulutuksen perusteiden ammattitaitovaatimusten ja osaamistavoitteiden saavuttamiseksi. Kuntaliitto pitää hyvänä, että tuki on kohdennettu koulutuksen tavoitteiden saavuttamiseen.

Keskeinen perustelu ja tavoite oppimisen tuen uudistamiselle on ollut tuen ketjun yhtenäistäminen varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Perusopetuksessa oppimisen tuen säädöksiin on ehdotettu merkittäviä muutoksia. Kuntaliiton näkemyksen mukaan vaikutelmana on, ettei tuen ketjua ole valmisteltu kokonaisuutena ja nyt tehtävät muutokset eri koulutusmuotojen oppimisen tukeen eivät muodosta jatkumoa.

Kuntaliitto toteaa yleisesti, että esityksen jatkovalmistelussa on otettava huomioon, että säädöskohtaiset perustelut ovat linjassa säädöksen sana-muodon kanssa ja eikä perusteluilla laajenneta tai anneta uusia tehtäviä koulutuksen järjestäjille.

Lisäksi jatkovalmistelussa olisi perusteltua tarkastella esitettyjä oppimisen tukeen liittyviä säädösmuutoksia suhteessa voimassa olevan lain 7. luvun ”Osaamisen hankkiminen” kokonaisuuteen. Syntyy vaikutelma, että esimerkiksi ehdotettu 63 § ja voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 61 §, jota esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi tai poistettavaksi, sisältävät päällekkäistä sääntelyä.

Esityksen 63 §:ssä Oikeus oppimisen tukeen, todetaan oppimisen tuen olevan opettajan antamaa tukiopetusta sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön antamaa tukea ja ohjausta.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että oppimisen tuessa pääpaino olisi helposti saavutettavassa tuessa, jota annettaisiin opiskelijalle heti tuen tarpeiden ilmetessä. Kuntaliitto kuitenkin katsoo, että tukiopetus käsitteenä on kankea ja kapea kuvaamaan opiskelijalle annettavaa matalan kynnyksen tukea.

Säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että oppimisen tukea voitaisiin järjestää opiskelijoille monipuolisesti, joustavasti ja vaihtoehtoisia menetelmiä hyödyntäen. Tämä kuvaa paremmin helposti saavutettavaa ja opiskelijoiden erilaisiin tarpeisiin vastaavaa opetus- ja ohjaushenkilöstön antamaa tukea muistaen ammatillisen koulutuksen moninaiset oppimistavat ja -ympäristöt. Kuntaliitto katsoo, että toimintalainsäädännössä ei tule määritellä henkilöstön tehtäviä.

Ehdotetussa pykälässä 64 § Oikeus erityiseen tukeen todetaan opiskelijalla olevan oikeus erityiseen tukeen, jos hän tarvitsee todennettujen oppimisvaikeuksien tai muiden syiden vuoksi säännöllistä tai pitkäaikaista erityisopetusta tutkinnon tai koulutuksen mukaisten ammattitaitovaatimusten ja osaamistavoitteiden saavuttamiseksi eikä 63 §:ssä tarkoitettu oppimisen tuki ole riittävää opiskelijan tuen tarpeiden kannalta.

Kuntaliitto näkee, että perusteet ”todennettujen oppimisvaikeuksien tai muiden syiden vuoksi”, joilla opiskelijalle esityksen mukaan syntyisi oikeus erityiseen tukeen ovat avoimet. Syntyy vaikutelma, että kynnyksellä, että opiskelijalle syntyy oikeus erityiseen tukeen, on varsin matala. Koulutuksen järjestäjien on haastavaa tehdä päätöksiä näin avoimesti ilmaistun rajauksen pohjalta. Nykytilaan verrattuna perusteina erityiseen tukeen rajauksesta on poistettu sairaus ja vamma. Kuntaliitto katsoo, että opiskelijan erityiseen tukeen oikeuttavia perusteita on esityksen jatkovalmistelussa täsmennettävä.

Hallituksen esityksen 64 §:ssä ehdotetaan, että erityinen tuki on erityisopettajan antamaa erityisopetusta. Lisäksi erityinen tuki on erityisopettajan konsultaatioon perustuvaa muuta opetusta ja ohjausta sekä opiskelijan tarvitsemia muita erityisiä opetus- ja opiskelu järjestelyjä.

Erityisen tuen sitominen vahvasti erityisopettajan antamaan erityisopetukseen kaventaa opiskelijalle annettavaa erityistä tukea nykytilaan verrattuna. Kuntaliitto katsoo, että muun opetus- ja ohjaushenkilöstön rooli myös erityisen tuen osalta tulisi olla vahvemmin tunnistettu. Lisäksi Kuntaliitto muistuttaa, että koulutuksen järjestäjä päättää henkilöstön rakenteesta ja tehtävistä.

Ammatillisen koulutuksen nykyiset säädökset eivät sisällä erityisopetusta käsitteenä. Lakiin kirjattuna erityisopetus on laajeneva tehtävä koulutuksen järjestäjille. Kuntaliitto painottaa, että lainsäädännön mukaisesti koulutuksen järjestäjien uudet ja laajenevat tehtävät tulee korvata täysimääräisesti. Kuntaliitto muistuttaa, että erityisopettajien saatavuus on haastavaa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että ehdotetun 64 §:n toisen momentin osalta jää vielä epäselväksi mitä erityinen tuki on ja mikä momentissa avatun erityisen tuen muotojen suhde toisiinsa on. Perustelujen mukaan erityisen tuen muotojen tulee soveltua myös työpaikalla järjestettävään koulutukseen.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että nyt tehtävät oppimisen tuen uudistukset eri koulutusmuodoissa eivät koske lakia tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Kyseinen laki sisältää muun muassa säädöksen 21 § Oikeus erityiseen tukeen. Useat ammatillisen koulutuksen järjestäjät järjestävät myös tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta (TUVA).

Kuntaliitto toteaa yleisesti, että samanaikaisesti lausunnolla olevassa perus-opetuslain muuttamista koskevassa esitysluonnoksessa perusopetuslain 17 §:ä (erityinen tuki) esitetään kumottavaksi. Asia on syytä ottaa huomioon ammatillista koulutusta koskevan esityksen jatkovalmistelussa siltä osin, kuin se sisältää viittauksia perusopetuslain 17 §:ään.

Oppimisen tuen muutoksissa uusia opetus- ja ohjaushenkilöstön sekä koulutuksen järjestäjien hallinnollista työtä kasvattavia kirjaamisveloitteita ei tule lisätä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä vaativaa erityistä tukea koskeva selvitystä. Selvitys olisi tullut toteuttaa osana oppimisen tuen uudistamisen valmistelua.

Pelkät lainsäädäntömuutokset eivät ratkaiset opiskelijoiden kasautuneita haasteita. Nyt tehtävän oppimisen tuen uudistamiseksi lisäksi tarvitaan laajempaa pohdintaa, miten kyetään ottamaan huomioon oppivelvolliset opiskelijat, joiden kohdalla tutkinnon suorittaminen ei ole ainakaan väliaikaisesti realistisesti mahdollista esimerkiksi psyykkisen toimintakyvyn vuoksi.

Kuntaliitto on yhdessä kuntataustaisten ammatillisen koulutuksen järjestäjien kanssa tehnyt aloitteen kuntouttavan opetuksen mallin valmistelun aloittamisesta opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välisenä yhteistyönä. Kuntouttavassa opetuksessa yhdistettäisiin sote-palveluja, työpajatoimintaa ja koulutusta. Toiveena on, että kuntouttavan opetuksen mallin valmistelua edistetään kuluvalle hallituskaudella.

Lopuksi Kuntaliitto kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että koulutuksen järjestäjän päätöksentekomenettelyyn sovelletaan ammatillista koulutusta koskevan lainsäädännön ohella täydentäen hallintolain säännöksiä. Hallintolaissa säädetään esimerkiksi asian selvittämisen velvollisuudesta sekä selvittämisen velvollisuuden jakautumisesta viranomaisen ja asianosaisen välillä. Koulutuksen järjestäjällä on hallintolain 31 §:n mukainen vastuu asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen kuten opiskelijan tai hänen laillisen edustajansa on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Esitysluonnoksessa opiskelijan oikeus erityiseen tukeen on kiinnitetty todennettuihin

oppimisvaikeuksiin. Esityksen jatkovalmistelussa on syytä täsmentää, mitä oppimisvaikeuksien todentamisella tarkoitetaan ja hallintolain säännökset huomioiden arvioida, tarvitaanko tällaista sääntelyä. Nykyisellään luonnoksen sanamuoto jättää epäselväksi, voiko oppimisvaikeuksien todentaminen edellyttää esimerkiksi hallintolaista poikkeavaa tai sitä laajentavaa asian selvittämismääräystä. Myös muilta osin erityiseen tukeen esitettyä sääntelyä olisi tarpeen arvioida suhteessa hallintolain asian selvittämistä ja ratkaisua koskeviin säännöksiin.

### **Tilaukoulutusta koskevat säädösehdotukset**

Nyt luonnoksessa ehdotetaan pykälän 1 momenttiin lisättävän, että koulutuksen järjestäjä ei saa järjestää tilaukoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita tutkinto-opiskelijoiksi ilman koulutuksen rahoittamistarkoitusta. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättävän, että koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että tilaukoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilaukoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet, ja että tilaukoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia.

Säädösluonnos vastaa sisällöltään lukiolakiin, lakiin ammattikorkeakoululakiin ja yliopistolakiin tehtäviä muutoksia. Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa asiaan.

Tässä yhteydessä Kuntaliitto kiinnittää yleisellä tasolla huomiota siihen, että tilaukoulutusta koskeva sääntely on asemoitu osaksi kansallista koulutusjärjestelmää. Kuntaliitto katsoo, että tilaukoulutusta koskevaa säädöspohjaa tulee kokonaisuudessaan selvittää ja arvioida osana julkisesti rahoitettua ja valvottua kansallista koulutusjärjestelmää sekä suhteessa kilpailuneutraaliteettisäätelyyn.

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

Esitysluonnoksen 26 §:ssä (opiskelijavuodet) ehdotetaan, että järjestämisluvassa määrätään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 b §:ssä tarkoitettujen rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Enimmäismäärä koskee niiden opiskelijoiden opiskelija-vuosia, jotka eivät ole oppivelvollisuuslain 16 §:n tarkoittamassa maksuttomassa koulutuksessa.

Kuntaliitto pitää ehdotettua muutosta perusteltuna. Järjestämisluvan enimmäismäärää määrittäessä päätöksen perusteena huomioon tulee ottaa alueen väestönkehityksen lisäksi työelämän ja väestön osaamisen kehittämisen tarpeet sekä ammatillisen koulutuksen rooli kansainvälisten rekrytointien tukena. Päätöksenteon perusteiden tulee olla läpinäkyviä ja perusteltuja.

Esityksessä ehdotetaan, että ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen muu ammatillinen koulutus, joka on sellaista ammatillista osaamista syventävää tai täydentävää koulutusta, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen, koskeva lain kohta kumottaisiin. Kuntaliitto pitää esitystä perusteltuna erityisesti kilpailuneutraaliteettikysymysten näkökulmasta.



## Asetusluonnokset

Asetusluonnos ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista

Kuntaliitto ei tässä vaiheessa ota tarkemmin kantaa asetuseruonnoksessa esitettyihin ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteisiin vaan katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulee julkaista päätöksenteon tueksi simulointilaskelmat rahoitusjärjestelmän vaikutusten arvioimiseksi.

Kuntaliitto katsoo, että opiskelija- ja työelämäpalaute ovat erittäin tärkeitä koulutuksen järjestäjän laadun ja vaikuttavuuden kehittämässä. Rahoituksen laskennan perusteena ne ovat kuitenkin huonosti toimivia ja aiheuttavat sekä koulutuksen järjestäjille että työpaikolle tarpeetonta byrokratiaa.

Kuntaliitto katsoo, että ne tulisi poistaa ammatillisen koulutuksen rahoituksen perusteista ja näin yksinkertaistaa rahoitusjärjestelmää. Kuntaliitto esittää harkittavaksi, että niin opiskelija- kuin työelämäpalautetta voitaisiin käsitellä kokeilujen neuvottelumenettelyssä.

Asetuseruonnos toiminnan ohjauksen kokeilusta

Kuntaliitto katsoo, että kokeiluun liittyvät säädökset tulee koota lain tasolle. Rajoitettavien tutkintojen ja osaamisalojen osalta asetuseruonnoksessa rajoitettaviksi ehdotettuja tutkintoja ja tutkinnon osia ei tule lisätä

## Muut kommentit

Kuntaliitolla ei tässä vaiheessa ole muuta kommentoitavaa.

Kallio-Savela Maarit  
Suomen Kuntaliitto ry