

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Koulutuskuntayhtymä OSAO kannattaa tavoitetta vähentää ammatillisen koulutuksen sääntelyä sekä kannattaa esitettyä ammatillisen koulutuksen kokeilua.

Koulutuskuntayhtymä OSAO on huolissaan ehdotetun lainsäädännön leikkauksista aikuisten ammatilliseen koulutukseen. Sillä on merkittäviä osaamista heikentäviä vaikutuksia koko yhteiskuntaan ja Suomen kilpailukykyyn, kun koulutuksen järjestäjiltä viedään mahdollisuuksia vastata työ- ja elinkeinoelämän muuttuviin osaamistarpeisiin. Pienenevät perusasteelta siirtyvät ikäluokat eivät riitä takaamaan osaavan työvoiman määrää tulevina vuosina. On mahdotonta, että ammatillisen osaamispolun valinnut nuori kykenisi pärjäämään aina koko työuransa pelkästään yhdellä tutkinnolla.

Esitysluonnoksessa rahoituksen uudistamiseksi ehdotettuja säädöksiä on vaikea arvioida, onko niillä ja missä määrin merkittäviä negatiivisia vaikutuksia koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiin ja talouteen. Rahoitusta koskevien muutosten vaikutuksia ei avata hallituksen esitysluonnoksen perusteluosassa riittävästi. Koulutuskuntayhtymä OSAOn näkemyksen mukaan rahoitusta koskevassa asetuseritysluonnoksessa on merkittäviä muutosesityksiä ilman, että niitä olisi avattu tai arvioitu hallituksen esitysluonnoksen perusteluosassa.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Kokonaisuutena kokeilua toiminnanohjausta koskeva säädösehdotus on tervetullut kokeilu. Koulutuksen järjestäjillä on paremmat mahdollisuudet vastata työelämän muutoksiin ja osaamistarpeisiin alueellisesti, myös englannin kielellä.

Rajoitetuksi esitetty liikunta-alan koulutus tulee kokeilussa huomioida siten, että mikäli kokeiluun valittavalla koulutuksen järjestäjällä on yksi liikunta-alan tutkinto järjestämisluvassa, kokeiluun valittavalla koulutuksen järjestäjällä tulee olla oikeus järjestää kaikkia liikunta-alan tutkintoja.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Esitetyn rahoitusuudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa ammatillisen koulutuksen rahoitusta, tehdä siitä ennakoitavampaa ja parantaa ammatillisen koulutuksen vaikuttavuutta. Koulutuskuntayhtymä OSAO pitää näitä tavoitteita oikeasuuntaisina.

Koulutuskuntayhtymä OSAO esittää huolensa aikuisten työllistymiseen johtavan osaamisen resurssien leikkaamisesta säädösehdotuksissa. Tämä on ristiriidassa hallituksen tavoitteeseen parantaa työllisyyttä. Työelämän osaamistarpeet muuttuvat, jolloin ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulututkinnon suorittaneillakin työttömyysuhan alla olevilla tai muun perustellun syyn vuoksi aikuisilla tulee olla mahdollisuus vaihtaa alaa kouluttautumalla ammatillisessa koulutuksessa aloille, joissa on osaajapula tai joille ennakoitaan tulevan osaajapula, ja aloille, jotka ovat huoltovarmuuden ja Suomen kilpailukyvyn kannalta kriittisiä.

OSAO kannattaa esitystä, että järjestämisluvassa määrättäisiin jatkossa rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä, jolla rajoitettaisiin jatkuvan oppimisen opiskelijavuosien määrää. OSAO pitää kuitenkin ongelmallisena, että opiskelijavuosien enimmäismäärä määrättäisiin neljäksi vuodeksi. Koulutuksen järjestäjän toiminnassa tai sen toiminta-alueella voi tapahtua nopeita merkittäviä muutoksia, jolloin opiskelijavuosien enimmäismäärää pitää voida myös muuttaa.

Rahoituksen muutoksen vaikutuksista tehdyt laskelmat olisi pitänyt julkistaa koulutuksen järjestäjätasolla, kun ne ovat olemassa (s. 34-35). Tällöin lausunnonantajilla olisi ollut mahdollisuus arvioida esitettyjen uudistusten aluevaikutuksia ja antaa oma arvionsa laskelmista ja esitetyistä muutoksista.

Osa rahoitusta leikkaavista esityksistä on piilotettu asetusluonnokseen eikä niiden vaikutuksia käsitellä perusteluosassa mitenkään.

Hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan, kuinka perusrahoituksessa painotetaan opiskelijan lähtötasoa, ”jota varten luotaisiin oma painotuskertoimensa”. Edelleen ”opiskelijan lähtötason painotuksessa tarkoitus on ottaa huomioon opiskelijaksi valittavien opiskelijoiden perusteen päättötodistuksen arvosanoja sekä muita mahdollisia opiskelijoiden opiskeluvalmiuksiin vaikuttavia tekijöitä, kuten kielelliset valmiudet”. Mitä tämä tarkoittaa? Lausunnon annettu esitysluonnos on tältä osin erityisen puutteellinen, eikä lausunnonantajalla ole mahdollisuus esittää kantaansa asiassa, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia tulevien vuosien perusrahoitukseen.

Jatkossa vaikuttavuusrahoituksessa ei enää huomioitaisi aluekertoimen kautta alueellista työmarkkinatilannetta. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, koulutuksen saatavuudesta ja saavutettavuudesta on säädetty perustuslaissa. Aluekertoimen pudottaminen pois rahoituksesta voi merkittävästi vaikeuttaa ammatillisen koulutuksen alueellista saatavuutta.

Urheilijoiden ammatillisen koulutuksen rahoituksesta

OSAO kiinnittää huomiota, ettei urheilijoiden ammatillisen koulutuksen rahoitusta turvata rahoitusta koskevassa säädösehdotuksessa samalla tavalla kuin se on säädetty lukiokoulutuksessa. Urheilijoiden ammatillisen koulutuksen rahoitus esitetään edelleenkin rahoitettavaksi harkinnanvaraisena, kun se lukiokoulutuksessa on säädetty rahoituslainsäädännössä. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 29.12.2009/1705, luvun 2 5 §:ssä määrätään lukioiden erityisen koulutustehtävän rahoituksen perusteista, siis myös urheilulukioiden lisärahoituksesta.

Esitysluonnoksen perusteluosan luvussa 7.3 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja sen kohdassa 32 e § (s. 65) todetaan ”Eduskunnan päättäminä kohdennuksina ja lisäyksinä myönnettäisiin esimerkiksi urheilijoiden ammatilliseen koulutukseen myönnettävä rahoitus.” Kuten esitysluonnoksessa (s.18) todetaan urheilijoiden – ja tässä tapauksessa huippu-urheilijoiden – ammatillinen koulutus on rahoitettu perusrahoituksen harkinnanvaraisena korotuksena vuodesta 2020 lukien ja se on ollut joka vuosi määrältään 500.000 euroa ilman indeksikorotuksia. Ammatillisen koulutuksen huippu-urheilijoiden määrän kasvua ei ole myöskään rahoituksessa huomioitu. Edellä mainittu 32 e § ei takaa urheilijoiden ammatillisen koulutuksen rahoitusta, saati sen tasoa edes lähelle urheilulukioita. Lukiokoulutuksessa urheilijoiden saama rahoitus on ollut vuosia huomattavasti korkeampi opiskelijaa kohti kuin ammatillisessa koulutuksessa ilman perusteltua syytä. Tämä tulee jatkumaan, jos ja kun rahoitusta koskevassa lainsäädännössä ei huomioida urheilijoiden ammatillista koulutusta tasavertaisesti lukiokoulutuksen kanssa.

Kasvavasta oppimisen tuen tarpeesta ja siitä syntyvistä kustannuksista

Oppimisen tuesta säädettäessä kumottaisiin säännökset erityisestä tuesta ja oppimisvalmiuksia tukevista opinnoista, mutta rahoitusta tähän ei enää jatkossa kohdennettaisi. Esitysluonnoksen sivulla 23 todetaan: ”Neljännes peruskoulua käyvistä perusopetuksen opiskelijoita saa tehostettua tukea tai erityistä tukea. Nämä opiskelijat hakeutuvat perusopetuksen jälkeen sekä ammatillisen

koulutuksen järjestäjien että ammatillisten erityisoppilaitosten järjestämiin koulutuksiin. Tuen tarpeet ovat myös muuttuneet haasteellisemmiksi.” Tuen tarve ei katoa sillä, että nuori siirtyy toiselle asteelle.

Esitysluonnoksen luvun 7.3 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja sen perusteluosan 32 c §:ssä todetaan, että opiskelijavuosia painotettaisiin muun muassa opiskelijan lähtötason perusteella, jolloin ”painotuksessa tarkoitetaan ottaa huomioon opiskelijaksi valittavien opiskelijoiden perustason päättötodistuksen arvosanoja sekä muita mahdollisia opiskelijoiden opiskeluvalmiuksiin vaikuttavia tekijöitä, kuten kielelliset valmiudet.” Esitysluonnoksessa ei millään tavalla arvioida, kuinka lähtötaso näkyisi opiskelijavuosiin pohjautuvassa perusrahoituksessa. Tämä ei takaa sitä, että koulutuksen järjestäjille syntyneitä oppimisen tuen kustannuksia huomioitaisiin rahoituksessa. Tämä koskee myös aikuisopiskelijoita.

Yhtälö on mahdoton, kun jo pelkästään vuonna 2025 ammatillisesta koulutuksesta leikataan 100 miljoonaa euroa; tämä rahoitusleikkaus vaikuttaa myös nuorten oppimiseen, vaikka julkisuudessa muuta esitettäisiin. Nuoret ja aikuiset käyttävät yhtä aikaa samoja oppimisympäristöjä, opettajia ja ohjaajia ja tukipalveluita. Tämän vuoksi 100 miljoonan euron leikkaus kohdistuu aikuisten lisäksi myös oppivelvollisiin nuoriin.

Koulutuskuntayhtymä OSAO esittää, että

- lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja sen 32 c §:n 2 momenttiin lisätään korotusperusteeksi oppimisen tuki
- asetukseen ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista ja sen 3 §:ään lisätään korotuskerroin ammatillisen koulutuksen oppimisen tuelle.

Tämä esitys on perusteltu jo siitäkin syystä, että esitysluonnoksen perusteluosasta puuttuu opiskelijoiden lähtötasoa koskeva rahoitusesitys, sen tarkempi kuvaus ja arviot siitä.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Rahoituksen leikkaus ja oppimisen tuen vahvistaminen ovat ristiriitaisia tavoitteita. Muutoksen ei oleteta lisäävän henkilöstötarvetta, mutta muutoksen vuoksi opetus- ja ohjaushenkilöstö tarvitsee oppimisen tuen osaamisen lisäämistä, kun tavoitteena on painopisteen siirtäminen laajempaan matalan kynnyksen oppimisen tukeen.

OPVA-opinnot korvaavan oppimisen tukiopetuksen järjestäminen vaatii myös jatkossa rahoituksellista lisäpanosta, vaikka rahoitusmallin yksinkertaistaminen onkin toivottu muutos. OPVA-opinnoilla on lisätty koulutuksellista tasa-arvoa ja jatkossa on entistä enemmän opiskelijoita, jotka tarvitsevat tukea opiskelutaitoihin. Säädösehdotuksessa esitetty tukiopetus korvaa OPVA-opinnot,

joita nykyisessä toteutusmallissa ovat opettaneet OPVA-opintoihin erikoistuneet opettajat. Muutos lisää huomattavasti opettajien koulutustarvetta.

63 §:ssä Oikeus oppimisen tukeen todetaan, että tukiopestusta ei saisi käyttää peruskielitaidon opettamiseen, mutta ehdotuksessa ei kuitenkaan ole avattu, mitä peruskielitaidolla tässä tarkoitetaan. 63 §:ssä Oikeus oppimisen tukeen sisältyy erityisopettajan antama erityisopetus, joka kohdentuu kapea-alaisiin oppimisvaikeuksiin, kuten lukemiseen. 64 §:ssä puolestaan säädetään erityisopettajan antamasta säännöllisesti ja pitkäkestoisesta erityisopetuksesta. 63 §:ssä mainittu lukemisen, kirjoittamisen tai matematiikan haasteet vaikuttavat opiskelijan opintoihin pitkäkestoisesti ja edellyttää säännöllistä tukea eli oikeuttaa opiskelijan saamaan erityistä tukea. Ehdotuksessa jää siis epäselväksi, milloin oppimisen tuen katsotaan olevan riittävää ja milloin opiskelija on oikeutettu erityiseen tukeen. Se, miten opiskelijan oikeutta erityiseen tukeen tullaan vahvistamaan, ei käy ilmi säädösehdotuksesta. Ehdotuksesta ei myöskään selviä, miten todennetut oppimisvaikeudet tosiasiallisesti todennetaan. Lisäksi 64 §:ssä mainittu poikkeamisen syy kielitaidon puutteesta johtuva kohtuullistaminen jää epäselväksi. Säädösehdotuksessa jää epäselväksi, kattaako oikeus erityiseen tukeen muiden syiden vuoksi edelleen mielenterveyden haasteet ja vaikeiden elämäntilanteiden tuomat tarpeet.

On tärkeää, että säädösehdotus sisältää kirjauksen "Lisäksi erityinen tuki olisi erityisopettajan konsultaatioon perustuvaa muuta opetusta ja ohjausta sekä opiskelijan tarvitsemia muita erityisiä opetus- ja opiskelujärjestelyjä." Konsultaatioon perustuva muu opetus ja ohjaus sekä erityiset opetus- ja opiskelujärjestelyt pitää täsmentää, mitä niillä tarkoitetaan.

Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Koulutuskuntayhtymä OSAO pitää esitettyä ehdotusta kannatettavana.

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Maksuttomuuden päättyminen sen ikävuoden loppuun, kun opiskelija täyttää 18 vuotta, ei tuo mainittavia säästöjä, mutta aiheuttaa koulutuksen järjestäjälle lisätyötä ja byrokratiaa.

Työelämätoimikuntien roolinmuutos on positiivinen asia.

Asetusluonnokset

Koulutuskuntayhtymä OSAOn näkemyksen mukaan on huolestuttavaa, että useat merkittävät rahoitusta koskevat leikkausesitykset on piilotettu rahoituksen laskentaperusteita koskevaan asetukseen kustannuskertoimien muutoksina, joiden vaikutuksia ei avata perusteluosassa; tästä on esimerkkinä huoltovarmuuden kannalta kriittiset maatalous- ja metsäalan koulutukset.

Koulutuskuntayhtymä OSAOn näkemyksen mukaan opiskelijoiden lähtötasoa koskevat painotuskertoimet olisi kuulunut esittää vähintäänkin laskentaperusteita koskevassa asetusluonnoksessa.

Vertailuteksti voimassa olevaan asetukseen ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista puuttuu osana hyvää ja läpinäkyvää valmistelutyötä.

Muut kommentit

Koulutuskuntayhtymä OSAO toivoo jatkossa avoimempaa lainsäädännön valmistelua siten, että esimerkiksi perusteluosan sivuilla 34-35 vaikuttavuusarviota koskevat laskelmat julkaistaisiin koulutuksen järjestäjätasolla, kun ne ovat olemassa. Tällöin lausunnonantajilla on helpompi arvioida esitettyjen uudistusten vaikutuksia työ- ja elinkeinoelämän alueellisiin osaamistarpeisiin ja valtionosuusrahoituksen jakautumisesta maan eri osien välillä.

On myös toivottavaa, että säädöksiin tehtävät muutokset esitetään nykyistä avoimemmin myös asetusten osalta. Tämä koskee esimerkiksi huoltovarmuuden ja globaalin kilpailukyvyn kannalta kriittisten tutkintojen ja osaamisalojen kustannuskertoimen leikkaamista; nyt se on piilotettu vain asetusluonnokseen.

Voimassa olevat säädökset puuttuvat laki- ja asetusluonnosten rinnalta.

Samoin esitysluonnoksesta on jäänyt kokonaan käsittelemättä, kuinka liikunnan ja urheilun erityistehtävän saaneiden lukioiden rahoitusmalli ja sen soveltuvuus urheilijoiden ammatillisen koulutuksen rahoittamisessa. Urheilijoiden ammatillisen koulutuksen rahoitus opiskelijaa kohti on huomattavasti pienempi kuin lukiokoulutuksen. Perusteluita tälle ei hallituksen esitysluonnoksesta löydy.

Paloniemi Jarmo
OSAO

Teittinen Tiina
Koulutuskuntayhtymä OSAO

