

Asia: VN/33727/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta**

Sivistysala ry (myöhemmin Sivista) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Uudistuksessa kehitetään rahoitusjärjestelmää kokonaisuutena, oppimisen tukea yhtenäistetään sekä ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen muutoksesta järjestetään pitkäkestoinen ja strateginen kokeilu.

Sivista pitää uudistusta erittäin tervetulleena. Samalla toivomme uudistuksen kehittävän ammatillista koulutusta eteenpäin niin, että koulutus vastaa paremmin haasteisiin, takaa koulutuksen järjestäjille kehittämis- ja työrauhan sekä turvaa erikoistuneiden ja laaja-alaisten oppilaitosten toimintaedellytykset. Ammatillista koulutusta rasittavat keväällä sovitut 100 miljoonan euron säästöt ammatillisesta aikuiskoulutuksesta, joka toteutuessaan leikkaa noin 8 200–8 300 tavoitteellista opiskelijavuotta jo vuodesta 2025 alkaen. Arviomme mukaan ammatillisen koulutuksen rahoitussäästöt johtavat suurella todennäköisyydellä työvoiman vähentämiseen.

Työelämässä olevien jatkuvaan oppimiseen kohdistuu nyt samanaikaisesti useita muutoksia. Vaikka tavoite koulutuksen kasautumisen vähentämisestä onkin tärkeä, ammatilliseen koulutukseen kohdentuva leikkaus heikentää tavoitetta lisätä jatkuvaa oppimista ja turvata osaavan työvoiman saatavuus. Sivistysala ry peräänkuuluttaa sen selvittämistä, mikä työelämän tarve ajaa aikuisia suorittamaan useampia ammatillisia tutkintoja. Tämän jälkeen on luotava työkalut vastata näihin osaamistarpeisiin.

Koulutuksen järjestäjät ovat resiliентtejä ja ammatillinen koulutus on vaikuttavaa. Tästä osoituksena mm. se, että aiemmista isoista muutoksista huolimatta opiskelijatytytyväisyys on pystytty pitämään valtakunnallisesti erittäin korkealla tasolla. Opiskelijoiden päättökyselyssä 2023 asteikolla 1–5

kysymykseen ”saamani opetus ja ohjaus oli laadukasta” valtakunnallinen keskiarvo oli 4,2. Samat vastaajat kokivat 4,3 keskiarvolla myös olevansa tyytyväisiä saamaansa koulutukseen sekä koulutuksen parantaneen valmiuksia työelämään siirtymiseen, siellä toimimiseen tai jatko-opintoihin. Tämän lisäksi myös työelämän tyytyväisyys on korkealla tasolla. Valtakunnallisen työelämäpalautteen perusteella 4,2 keskiarvolla (asteikolla 1–5) yrityksissä ollaan tyytyväisiä oppilaitoksen toimintaan järjestää työelämässä oppimista. Peräti 4,4 keskiarvolla koettiin yhteistyön oppilaitoksen kanssa olleen sujuvaa ja 4,1 keskiarvolla koettiin, että oppilaitos huomioi työelämässä oppimisessa työpaikan tarpeet.

On huomattava, että ammatillisen koulutuksen työllistymisvaikutukset ovat myös verrattain positiiviset, vaikka kehittämistä löytyy ennen kaikkea ammatillisissa perustutkinnoissa. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tuoreen julkaisun (16:2024) mukaan vuosia 2009–2021 koskevien sijoittumistilastojen perusteella ammattitutkinnon suorittaneiden työllisyys oli noin 80 prosenttia ja erikoisammattitutkinnon suorittaneiden yli 90 prosenttia sekä vuoden että viiden vuoden kuluttua tutkinnon suorittamisesta. Ammatillisen perustutkinnon suorittaneista puolestaan keskimäärin 64 prosenttia oli työllisiä vuosi valmistumisen jälkeen. Työttömien osuus oli keskimäärin 17 prosenttia. Viisi vuotta valmistumisen jälkeen työllisten osuus oli keskimäärin 74 prosenttia ja työttömien 11 prosenttia. Karvin mukaan vuodesta 2015 lähtien työllisten osuus on kasvanut ja työttömien osuus laskenut covid-19-pandemian aikaa lukuun ottamatta.

Laajoista muutoksista ja monimutkaisista rahoitusvaikutuksista johtuen koulutuksen järjestäjille ja monelle sidosryhmälle on jäänyt epäselväksi, millainen yhteisvaikutus leikkauksilla ja esitetyillä uudistuksilla on. Tätä olisi opetus- ja kulttuuriministeriön osalta syytä tehdä näkyväksi, mikä osoittaisi hyvää hallintoa ja varmistaisi, ettei uudistuksissa tärkeät ammattialat jää jatkossa ilman osaavaa työvoimaa. Lisäksi Sivista edellyttää, että opetus- ja kulttuuriministeriö varmistaa, ettei mikään esitetty uudistus sinällään tai uudistusten yhteisvaikutus tarkoita joillekin koulutuksen järjestäjistä toimintaedellytysten merkittävää heikentymistä.

Sivista huomauttaa, että ammatillisen koulutuksen leikkaus on suunniteltu tehtäväksi jo vuodesta 2025 alkaen eli vielä nykyisen rahoitusjärjestelmän ollessa voimassa. Olemme esittäneet hallitukselle, että leikkaus ajoitetaan alkamaan vasta vuodesta 2026, kun ammatillisen koulutuksen uudistus on tehty ja uudella rahoitusmallilla voidaan vaikuttaa paremmin siihen, miten leikkaus kohdennetaan. Lisäksi ehdotimme yksittäisen koulutuksen järjestäjän turvaamiseksi muutosjarrua, siten että yksittäisen koulutuksen järjestäjän vuosikohtainen muutos ei saisi olla enemmän kuin 10 prosenttia. Vertailun vuoksi mainittakoon, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmalleihin sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan muutokset yksittäisen korkeakoulun rahoitukseen voivat olla enintään kolme prosenttia verrattuna edellisen vuoden tasoon. Tällöin rajauksesta johtuva alijäämä jaetaan rahoituksen saajien kesken niiden rahoituksen suhteessa.

## **Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan toteutettavan 1. tammikuuta 2026 alkava ja 31. joulukuuta 2033 loppuva kokeilu ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksesta. Tässä kokeilussa mukana olevien järjestämislupamenettelyä ja siihen liittyvää normiohjausta kevennettäisiin ja näille koulutuksen järjestäjille annettaisiin laaja tutkintojen järjestämisoikeus. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitäisi neljän vuoden välein koulutuksen järjestäjien kanssa neuvottelut koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua koskevista tavoitteista. Toiminnanohjauksen kokeiluun valittaisiin enintään 40 koulutuksen järjestäjää. Opetus- ja kulttuuriministeriön olisi huolehdittava, että kokeiluun osallistujia olisi molemmilla kansalliskielillä, ja että kokeiluun osallistuisi sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia koulutuksen järjestäjiä.

Sivista kannattaa pääosiltaan esitystä kokeilusta ja sitä, että kokeiluun voi esitysluonnoksen mukaisesti tasapuolisesti osallistua yksityisoikeudellisia koulutuksen järjestäjiä. Tämä jälkimmäinen asia on tärkeää ylläpitäjäneutraaliteetin säilyttämisen kannalta. Sivista pitääkin tärkeänä, että kokeilussa on mukana riittävästi ja kattavasti erilaisia yksityismuotoisia järjestäjiä. Pidämme myös hyvänä, että opetus- ja kulttuuriministeriön ohjaus rajoittuu esityksen perusteella vain koulutuspoliittisiin tavoitteisiin. Samalla Sivista kuitenkin toteaa, että kokeilulle ei ole asetettu selkeitä tavoitteita ja edellyttää, että opetus- ja kulttuuriministeriö avaisi esitettyä selkeämmin, mitä kokeilulla tavoitellaan.

Esitysluonnoksen mukaan kokeiluun valittavien koulutuksen järjestäjien järjestämisluvat korvattaisiin määrääjaksi kokeiluluvilla. Kokeiluluvan saaneella ammatillisen koulutuksen järjestäjällä olisi pääsääntöisesti oikeus järjestää kaikkia ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeseen kuuluvia tutkintoja ja niin sanottua laajennettua oppisopimuskoulutusta niiden tutkintojen ja osaamisalojen osalta. Sivista kannattaa kokeilussa olevien uusien järjestämisoikeuksien myöntämiselle asetettuja rajoitteita siten, että pitkälle erikoistuneiden alojen, kuten musiikin, tanssin ja liikunnan, uusien järjestämisoikeuksien myöntäminen on rajattu pois kokeilusta. Sivistan mukaan esitys muussa tapauksessa heikentäisi nykyisten koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä ja näiden koulutusten vetovoimaisuutta.

Esitysluonnoksen mukaan kokeiluun valittavien koulutuksen järjestäjien olisi muodostettava sellainen kokonaisuus, että se olisi alueellisesti kattava, riittävän monipuolinen tutkintotarjonnaltaan ja valtakunnallisesti riittävä opiskelijavuosimäärältään. Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi seuraavasti: ”Valituksi voisi tulla myös muu kuin monialainen järjestäjä, jos koulutuksen järjestäjällä olisi erikoistunutta osaamista tai se olisi muutoin merkittävä alueellinen tai kansallinen toimija”. Sivista esittää, että monialaisuuden määrittelyssä voidaan huomioida muukin koulutus kuin ainoastaan järjestämistä vastaava ammatillinen koulutus. Sivistan mukaan kokeilussa mukana täytyy olla laaja joukko sellaisia oppilaitoksia, joilla on muutakin koulutusta järjestettävänä tai ylläpidettävänä kuin ammatillista koulutusta eli esimerkiksi vapaata sivistystyötä tai taiteen perusopetusta. Lisäksi otannan on hyvä pitää sisällään pienempiä, erikoistuneita koulutuksen järjestäjiä. Näin voidaan varmistaa, että kokeilu kattavalla tavalla edustaa moninaista koulutuksen järjestäjien joukkoa, ja että kokeilun tuloksia voidaan arvioida riittävällä tavalla.

Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan opetushallinnolla ei ole ollut riittävästi keinoja viestiä koulutustarjontaa ja koulutuksen laatua koskevia tavoitteita yksittäiselle koulutuksen järjestäjälle, eikä koulutuksen järjestäjällä ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta tuoda esiin omaan toimintaympäristöönsä liittyviä haasteita ja toiminnan järjestämiseen liittyviä kehittämistavoitteita. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että ammatillisen koulutuksen järjestäjien suuren määrän vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriön ja koulutuksen järjestäjien välinen vuorovaikutus on jäänyt ohueksi ja satunnaiseksi. Sivista ei yhdy tähän arvioon, vaan muistuttaa jo ylempänä huomauttamastaan asiasta, että ammatillisen koulutuksen kenttään kuuluu moninainen joukko erilaisia koulutuksen järjestäjiä, jotka järjestävät ammatillisen koulutuksen lisäksi muutakin koulutusta. Näin ollen ammatillisen koulutuksen monialaisuutta ja järjestäjäverkkoa ei Sivistan mukaan voida tarkastella ainoastaan ammatillisen koulutuksen näkökulmasta, vaan huomioon täytyy ottaa koko koulutuksen hallinnonalan strateginen kokonaisuus ja toimintakyky.

Sivista esittää opetus- ja kulttuuriministeriölle harkittavaksi, voisiko kokeilussa arvioida osakeyhtiömuotoisen koulutuksen mukanaan tuomaa etua. Ammatillisen koulutuksen reformissa ammatillisen koulutuksen järjestäjien oikeushenkilömuotoa haluttiin muuttaa. Hallituksen esityksessä (HE 39/2017) todettiin, että ”koulutuksen järjestäjien lupasäätely voitaisiin vaihtoehtoisesti toteuttaa myös siten, että järjestämisluvat uudistettaisiin ammattikorkeakouluja koskevaa lainsäädäntöä vastaavasti toimiluviksi. Toimiluvat myönnettäisiin tällöin erityisille ammatillisen koulutuksen osakeyhtiöille, joista säädettäisiin osin osakeyhtiölaista poiketen”.

Sivista katsoo, että oikeushenkilömuodon muuttaminen osakeyhtiöksi 2017 hallituksen esityksen mukaisesti kehittäisi ammatillista koulutusta merkittävästi eteenpäin. Sillä myös varmistettaisiin entistä paremmin, että ammatillinen koulutus on työelämälähtöistä ja vastaa alueellisiin elinkeinoelämän tarpeisiin. Myös koulutusten kustannusten seuraaminen helpottuisi ja yhteistyö paikallisten yritysten kanssa paranisi. Näin ollen olisi hienoa, jos mallin tuomaa etua voitaisiin arvioida tulevan kokeilun yhteydessä. Tämä vaatisi, että merkittävä osa kokeiluun valittavista järjestäjistä olisi toimintamuodoltaan osakeyhtiömuotoista koulutuksen järjestäjiä, jotta sen tuomaa etua koulutuksen järjestämiseen voitaisiin riippumattomasti arvioida.

Lisäksi Sivista muistuttaa opetus- ja kulttuuriministeriötä eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnöstä (TrVM 2/2024 vp K 19/2023 vp), jossa kiinnitetään huomiota siihen, että ammatillisen koulutuksen järjestämislupien myöntämistä tulee joustavoittaa ja nopeuttaa siten, että niiden puitteissa järjestettävä koulutus palvelisi nykyistä paremmin työelämän paikallisesti muuttuvia tarpeita. Sivista yhtyy tähän eduskunnan arvioon ja näkee työelämän joustavuuden olevan yksi ammatillisen koulutuksen kokeilun keskeinen onnistumisen tarkastelun kohde.

Lopuksi Sivista muistuttaa opetus- ja kulttuuriministeriötä siitä, että ammatillisen koulutuksen järjestäjiä on Suomessa kaikkiaan 135, joista merkittävä osa jää kokeilun ulkopuolelle. Opetus- ja kulttuuriministeriön on myös tuettava näiden koulutuksen järjestäjien kehittämistä ja laadun parantamista. Sivista painottaa, että kokeilulaki ei saa estää kokeilun ulkopuolelle jäävien koulutuksen järjestäjien toimintaa ja kehittymistä. Kokeilun ulkopuolella olevien järjestäjien osalta uusien koulutusten järjestämislupien myöntämistä ei tule estää kokeilun keston aikana. Kokeilun on

ehdotettu kestävän 2033 vuoden loppuun asti, jonka aikana taatusti myös kokeilun ulkopuolella oleville oppilaitoksille tulee kehittämistarpeita jo pelkästään elinkeinoelämän kehittyessä sekä työelämätarpeiden muuttuessa.

## **Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset**

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää halutaan uudistaa siten, että jatkossa valtion talousarvioon sisältyvä ammatillisen koulutuksen määräraha koostuisi toteumiin perustuvasta laskennallisesta perusrahoituksesta sekä harkinnanvaraisesta rahoituksesta. Esitysluonnoksen mukaan toteumiin perustuvan laskennallisen perusrahoituksen rahoitusosuudet muodostuisivat toteutuneista opiskelijavuosista, joiden osuus olisi 50 prosenttia, suoritetuista tutkinnon osista ja tutkinnoista, joiden osuus olisi 30 prosenttia, valmistuneiden työllistymisestä ja jatko-opiskelusta, joiden osuus olisi 18 prosenttia, sekä opiskelijapalautteesta ja työelämäpalautteesta, joiden osuus olisi yhteensä 2 prosenttia.

Sivista kannattaa pääosiltaan opetus- ja kulttuuriministeriön ehdotusta siirtyä toteutumiin perustuvaan laskennalliseen rahoitusmalliin. Myös ehdotetut rahoitusosuudet ovat pääosin kannatettavia. Sivista katsoo, että opiskelija- ja työelämäpalautteiden osuus voitaisiin pitää nykyisen suuruisena yhteensä 3 prosentissa, sillä palautteiden kerääminen ja seuraaminen vie paljon resursseja ja kuormittaa hallintoa. Sivista esittää myös harkittavaksi, voitaisiinko ammatilliseen lisä- ja täydennyskoulutukseen siirtyminen huomioida osana jatko-opintoja, sillä rahoituksen kohdentamisessa tulee tunnistaa kasvava tarve jatkuvalle oppimiselle ja ammatilliselle kehitymiselle. Sivista onkin huolissaan ennen kaikkea työelämässä olevien mahdollisuuksista oman osaamisensa uudistamiseen ja päivittämiseen. Näitä edellytyksiä ei pidä heikentää esimerkiksi oppivelvollisten edun nimissä. Kaiken kaikkiaan esitetyt rahoitusjaot ovat kuitenkin perusteltuja ja kokonaisuuden kannalta harkittuja.

Esitysluonnoksen mukaan rahoitusmallia yksinkertaistettaisiin ja ohjausvaikutusta parannettaisiin karsimalla merkittävästi painotus- ja korotustekijöitä ja niiden kertoimia, sekä keskittämällä jäljelle jäävät kustannusvaikutuksia tasaavat painotus- ja korotustekijät opiskelijavuosirahoitukseen. Toteutuneita opiskelijavuosia painotettaisiin jatkossa tutkintorakenteeseen kuuluvien eri tutkintojen, tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen järjestämisellä. Lisäksi niitä painotettaisiin opiskelijan lähtötasolla, jota varten luotaisiin oma painotuskertoimensa. Toteutuneita opiskelijavuosia korotettaisiin vaativan erityisen tuen ja majoituksen järjestämisellä.

Sivista kannattaa pääosiltaan rahoitusmallin yksinkertaistamista, mutta pitää tärkeänä, että rahoitusmuutosten vaikutuksia avataan ja perustellaan vielä tarkemmin järjestäjätyyppi - simulointimalleilla rahoitusmuutosten kokonaisvaltaista arviointia varten. Tässä tarkastelussa täytyy huomioida myös ammatillisen koulutuksen leikkaukset. Nyt esitysluonnoksessa olevat simulaatiot eivät riittävällä tavalla auta järjestäjiä ennakoimaan tulevan rahoituksen tasoa tai

rahoitusmuutoksia. Eduskunnan tarkastusvaliokunta kiinnittää omassa mietinnössään (TrVM 2/2024 vp– K 19/2023 vp) huomiota siihen, että ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteiden tulee olla läpinäkyviä ja koulutuksen järjestäjien tulee voida ennakoida tulevan rahoituksen taso siten, että toimintaa on mahdollista suunnitella pitkäjänteisesti. Sivista vetoaa opetus- ja kulttuuriministeriöön, että se tarjoaa mahdollisimman ajantasaista ja tarkkaa informaatiota koulutuksen järjestäjille, miten koulutusleikkaukset, kustannustiedon muutokset ja rahoitusmallimuutokset vaikuttavat erilaisiin koulutuksen järjestäjiin.

Sivista pitää yleisesti hyvänä opetus- ja kulttuuriministeriön ajatusta siitä, että toteutuneiden opiskelijavuosien perusteella myönnettävässä perusrahoituksen painotettaisiin opiskelijan lähtötasoa. Esitysluonnoksen mukaan opiskelijan lähtötason painotuksessa tarkoitus on ottaa huomioon opiskelijaksi valittavien opiskelijoiden perusasteen päättötodistuksen arvosanoja sekä muita mahdollisia opiskelijoiden opiskelualumiuksiin vaikuttavia tekijöitä, kuten kielelliset valmiudet.

Sivista pyytää opetus- ja kulttuuriministeriötä vielä tarkemmin avaamaan lähtötaso-painotuksen perusteluita suhteessa muihin kertoiimiin. Nyt esityksessä jää epäselväksi, miten lähtö-taso määritellään. Lisäksi lähtötason huomioiminen muiden kuin perusopetuksen päättäneiden osalta vaatii vielä tarkennusta. On tärkeää myös huomioida opiskelijat, jotka eivät ole osallistuneet perus-opetukseen tai suorittaneet perusopetuksen oppimäärää Suomessa. Sivista on huolissaan myös erityisen tuen kertoimen poistosta. Osa koulutuksen järjestäjistä katsoo, että kertoimen poista-minen vaikuttaa merkittävästi tuen järjestämiseen, eikä sitä tule poistaa ilman korvaavaa rahoitusta. Sivistan mukaan yksi kartoitettava vaihtoehto voisi olla erityisen tuen tarpeen huomioiminen lähtötaso-kertoimessa. Lisäksi on tärkeää huomioida, että sisäoppilaitosmuotoinen majoitus, johon sisältyy ateriat, on mahdollista toteuttaa edelleen.

Esitysluonnoksen perusteella jatkossa koko tutkinnon suorittamisesta saisi rahoitusta pelkästään niiden opiskelijoiden osalta, jotka ovat aiemmin suorittaneet pelkästään perusasteen koulutuksen. Esityksen mukaan tämä kannustaisi tarjoamaan koulutusta niille, joilta perusasteen jälkeinen tutkinto puuttuu. Sivista esittää, että jatkossakin ylioppilaat rinnastetaan rahoitusmallissa perus-asteen koulutuksen varassa oleviin. Tälle on kaksi selkeää perustelua. Ensinnäkin amma-tillisen koulutuksen leikkaus eli noin 8 200–8 300 tavoitteellisen opiskelijavuoden vähennys tullaan Sivistan tietojen mukaan kohdistamaan siten, että ylioppilasohjelta tulevat jätetään näiden tarkastelujen ulkopuolelle. Näin ollen olisi loogista, että seuraava rahoitusuudistus noudattaisi samanlaista linjausta. Toiseksi ylioppilastutkinto ei ole työmarkkinoille valmistava tutkinto. Lukio-koulutuksen jälkeen ammatillinen koulutus tai korkeakoulutus on tarpeen, jotta henkilö pätevytyy työelämää varten.

Pidämme erittäinärkevänä rahoitusmallin muutosta siten, että rahoitus kannustaa työ-markkina-kelpoisten aikuisten osalta suorittamaan tutkinnon osia koko tutkintojen sijaan, sillä aina koko tutkinnon suorittaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Samaan asiaan on mm. ammatillisten tutkintojen kehittämisen työryhmä (Tutke4) kiinnittänyt huomiota.

Esitysluonnoksen mukaan jatkossa opiskelijoilta ei voisi periä ammatti- ja erikois-ammatti-tutkintokoulutuksista opiskelijamaksuja, joilla on osittain katettu koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Sivista kannattaa tätä esitystä, sillä sen vastapainoksi ammatti- ja erikoisammattitutkintojen alempi tutkintotyyppikerroin poistuu. Tämä muutos nostaa ammatti- ja erikoisammattitutkintojen merkitystä ammatillisessa koulutuksessa, parantaa ylläpitäjä-neutraliteettia ja poistaa sen epäkohdan, että rahoitus suosii perustutkintojen järjestämistä, kun olisi tarkoituksenmukaisempaa suorittaa ammatti- tai erikoisammattitutkinto tai niiden osia. Sivista katsoo kuitenkin samalla, että ammatillisen koulutuksen olisi syytä avata jatkuvan oppimisen markkinoille ja siihen suuntautuvalle yksityiselle rahoitukselle.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan harkinnanvaraisella rahoituksella rahoitettaisiin jatkossa mm. 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. Esityksessä kerrotaan, että harkinnanvarainen rahoitus olisi osa yleiskatteellista valtionosuusrahoitusta. Sivista kannattaa esitystä, mutta pitää tärkeänä, ettei harkinnanvarainen rahoitus pienennä yksittäisen järjestäjän varsinaista rahoitusta, ja ettei sitä käytetä pysyvän rahoituksen korvikkeena.

Sivista kannattaa myös rahoitusmallin kolmen vuoden siirtymäajaksi asetettuja ylärajoja, jonka verran yksittäisen koulutuksen järjestäjän rahoitus voisi vähentyä tai kasvaa edelliseen vuoteen verrattuna. Lisäksi Sivista muistuttaa opetus- ja kulttuuriministeriötä (kohdassa 1. Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta) omasta esityksestään rahoituksen muutosjarrusta. On tärkeää, että yksittäisten järjestäjien rahoitus ei muutu liian radikaalisesti. On arvioitu, että pienemmissä oppilaitoksissa erityisesti suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen ennakoimattomuus tulee jatkossa vaikuttamaan merkittävästi toiminnan järjestämiseen.

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

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että opiskelijalla olisi oikeus oppimisen tukeen osana tutkintokoulutusta. Sen mukaan oppimisen tuki toteutettaisiin matalan kynnyksen toimintona. Tuki olisi opettajan antamaa tukiovetusta sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön antamaa tukea ja ohjausta, mitä opiskelija tarvitsee tutkinnon tai koulutuksen perusteiden ammattitaitovaatimusten ja osaamistavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi opiskelijalla olisi oikeus erityiseen tukeen, jos hän tarvitsee todennettujen oppimisvaikeuksien vuoksi säännöllistä ja pitkäaikaista erityisopetusta tutkinnon tai koulutuksen mukaisten ammattitaitovaatimusten ja osaamistavoitteiden saavuttamiseksi eikä oppimisen tuki olisi riittävää opiskelijan tuen tarpeiden kannalta. Esitys-luonnoksessa todetaan, että erityinen tuki olisi erityisopettajan antamaan erityisopetusta. Lisäksi erityinen tuki olisi erityis-opettajan konsultaatioon perustuvaa muuta opetusta ja ohjausta sekä opiskelijan tarvitsemia muita erityisiä opetus- ja opiskelujärjestelyjä.

Sivista kannattaa pääosiltaan oppimisen tuen ehdotuksia ja erityistä tukea koskevia säädös-ehdotuksia. Sivistan mukaan tulee kuitenkin varmistaa, että hallinnollinen taakka ei lisäännny uudistuksen myötä. Sivista muistuttaa opetus- ja kulttuuriministeriötä siitä, että ammatillisissa oppilaitoksissa viime vuodet ja uudistukset koettu melko kuormittavina. Esimerkiksi Sivistan toteuttamassa Sivistysalan barometrissa (2023) n. 50 % ammatillisen koulutuksen järjestäjistä arvioi opetus-henkilöstön hallinnollisen työn määrän lisääntyneen kuluneen 12 kuukauden aikana. Uudet säästöt tulevat kuormittamaan koulutuksen järjestäjiä entisestään. Toivommekin oppimisen tuen resurssien kohdistuvan ennen kaikkea opiskelijoiden tukemiseen eikä hallinnon lisätehtäviin.

Kiitämme opetus- ja kulttuuriministeriötä myös siitä, että se on valmistelun aikana kuunnellut koulutuksen järjestäjien toiveita siitä, että jo olemassa olevat hyvät käytänteet oppimisen tukemiseksi säilyvät. Haluamme kuitenkin huomauttaa muutamasta kohdasta. Sivista katsoo, että erityis-opettajan antaman erityisopetuksen erottaminen muusta järjestelystä ensisijaisena erityisen tuen toteuttamiskeinona suhteessa muihin järjestelyihin ei ole perusteltua. On myös huomattava, että erityisopettajan osaaminen ja rooli erityisen tuen suunnittelussa ja toteutuksessa on välttämätöntä. Siksi erityispedagogista tukea ja erityisopettajan työtä ei tule määritellä lain-säädännössä ”erityisopettajan antamaksi opetuksiksi”, jos opetuksiksi katsottavan työn ja muiden opiskelujärjestelyiden määritelmää ei ole lainsäädännössä. Lisäksi tulee muistaa, että erityisen tuen toteuttaminen tulee perustua tuen tarpeisiin suhteessa suunniteltuun osaamisen hankkimisen tapaan.

Sivista toivoo vaikuttavuusarviossa vielä kiinnitettävän huomiota siihen, millaiseksi oppimisen tuen kokonaisuus muodostuu asteelta toiselle siirryttäessä. Sivista pitää hyvänä, että oppimisen tukea tavoitellaan kehitettävän koulutusjärjestelmässä kokonaisuutena, jotta se toimii oppijan näkökulmasta ymmärrettävästi ja sujuvasti. Koulutusmuotojen erilaiset piirteet ja tavoitteet on kuitenkin huomioitava myös tuen lainsäädännössä, eikä ole tarkoituksenmukaista varsinaisesti yhtenäistää tuen lainsäädäntöä samanlaiseksi kaikissa koulutusmuodoissa.

Sivista katsoo, että lainsäädännöllä tulee varmistaa, että oppimisen tuki kohdistetaan oppimiseen ja opiskeluun osallistumiseen. Muu hoidollinen ja kuntouttava tuki voi olla tarpeellista opiskelukyvyn tukemiseksi. Tällaisen tuen järjestäminen tulee olla muun kuin ammatillisen koulutuksen järjestäjän vastuulla, jotta voidaan varmistaa palveluiden ja tukitoimien jatkuvuus tarvittaessa myös opiskelun päättymisen jälkeen. Monialaisen tuen suunnittelu ja toteutus tulee tehdä yhteistyössä koulutuksen järjestäjän kanssa.

## **Tilaukoulutusta koskevat säädösehdotukset**

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavan tilaukoulutusta siten, että koulutuksen järjestäjä ei saa järjestää tilaukoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita tutkinto-opiskelijoiksi ilman koulutuksen rahoittamistarkoitusta. Lisäksi koulutuksen järjestäjän olisi huolehdittava siitä, että tilaukoulutusta koskevassa sopimuksessa on määriteltävä tilaukoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet, ja että tilaukoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan täsmennyksillä pyritään puuttamaan



tilauskoulutuksessa havaittuihin epäkohtiin muun muassa tilauskoulutussopimusten sisällössä ja opiskelijoiden tietoisuudesta omasta asemastaan. Esitysluonnoksen mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjillä säilyisi edelleen mahdollisuus käyttää erilaisia koulutusagentteja ja -toimijoita koulutuksensa markkinoimiseen. Tällainen agentti ei kuitenkaan voi toimia koulutuksen tilaajana, vaan opiskelijan tulee joko hakeutua koulutukseen omaehtoisesti vapaan hakeutumisen kautta tai tilaajan tulee olla laissa kuvattu hyväksyttävä taho.

Ammatillisen koulutuksen tilauskoulutuksen osalta on käynyt ilmi, että ehdotuksen mukainen rajaus siitä, että koulutuksen järjestäjä ei saisi järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita koulutuksen järjestäjän opiskelijoiksi, voi olla käytännössä haastava koulutuksen järjestäjien koulutusvientiä varten perustettujen tytäryhtiöiden toiminnan kannalta. Sivista ehdottaa, että tämä haaste ratkaistaan ammatillisen koulutuksen tilauskoulutuksen osalta ja pykälä muotoillaan yhteneväisesti lukiolakiin.

Sivista esittää, että kyseinen pykälä muotoillaan seuraavalla tavalla, jotta läpinäkyvyyttä eri tilaajien välisiin sopimuksiin lisätään ja toisaalta veloitetaan koulutuksen järjestäjiä tarkistamaan, että mahdolliset kumppanit toimivat eettiseltä pohjalta:

33 §. Koulutuksen järjestäjä voi järjestää tilauskoulutuksena opiskelijaryhmälle järjestämisluvassa määrättyjä tutkintoja ja tutkinnon osia sekä niihin valmistavaa tutkintokoulutusta. Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että tilauskoulutukseen osallistuvilla on alan edellyttämät valmiudet ja he ovat tietoisia oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tilaajana voi toimia tilauskoulutuksessa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö.

Koulutuksen järjestäjän tulee varmistaa, että tilauskoulutuksessa rahoittajana toimii Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö.

Sivista muistuttaa, että suomalainen yhteiskunta tarvitsee merkittävästi lisää osaajia väestön ikääntyessä. Tämän vuoksi olemme pettyneitä siitä, että tässä uudistuksessa ei edistetä hallitusohjelmaankin kirjattuja tavoitteita avata ammatillisen koulutuksen järjestäjille mahdollisuus myydä tutkintoon johtavaa koulutusta markkinoilla vastaavalla tavalla kuin korkeakoulutuksessa sekä edistää markkinaehtoista koulutusvientiä. Sivista katsoo, että nämä muutokset tulisi toteuttaa ensi tilassa sekä kyetä lisäämään strategista yhteistyötä eri toimijoiden välillä Suomen kansainvälistymisen edistämiseksi. Tämä toisi Suomelle kilpailuetua, kun Euroopassa kilpaillaan tulevaisuuden osaavasta työvoimasta ja korkeasta osaamisesta.

## Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Esitysluonnoksessa aiotaan muuttaa työelämätoimikuntien määrää, jäsenten enimmäismäärää ja tehtäviä siten, että niiden rooli tutkintorakenteen ja tutkinnon perusteiden kehittämisessä vahvistuisi, kun puolestaan näyttöjen toteutuksen osaamisen arvioinnin laadunvarmistuksen tehtävä supistuisi. Sivista suhtautuu varauksella tähän esitykseen, sillä esitys vaikuttaa lähinnä säästö-toimen-piteeltä, eikä sitä ole perusteltu riittävästi tai sen vaikutuksia arvioitu. Sivistan mukaan on esimerkiksi epäselvää, miten eri alojen tarpeet tulevat jatkossa kuulluksi isoissa työelämä-toimikunnissa. Pienempien alojen tarpeet voivat helposti jäädä kehitystyössä huomiotta. Työelämän rooli ammatillisen koulutuksen kehittäjänä on tärkeä ammatillisen koulutuksen yhteiskunnallisen legitimitietin kannalta. Tätä tehtävää ei Sivistan mukaan tule vaarantaa.

Esityksessä ehdotetaan myös, että ammatillisena koulutuksena ei voisi enää jatkossa järjestää ammatillista osaamista syventävää tai täydentävää koulutusta eikä henkilöstökoulutusta. Sivista pyytää opetus- ja kulttuuriministeriötä avaamaan tämän yhteensä 10 miljoonan euron koko-naisuuden poistumisen vaikutuksia. Sivista muistuttaa, että monet tällä rahoituksella toteutettavat koulutukset ovat sellaisia, joita ilman ei työllisty eikä niitä ole muualta koulutus-järjestelmästä saatavilla

## Asetusluonnokset

Sivista pyytää opetus- ja kulttuuriministeriötä avaamaan ja perustelemaan ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista annetussa asetusluonnoksessa olevia kustannus-ryhmämuutoksia. Asetusluonnoksen liitteessä näyttäisi käyvän ilmi, että esimerkiksi iso osa ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista putoaa kustannusryhmään 1, samalla kun ryhmän painokerroin alenee nykyisestä 0,78 esitettyyn 0,41. Liitteen sisältö poikkeaa nykyisestä voimassa olevasta opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksesta (905/2021) ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista, minkä vuoksi kokonaiskuvan hahmottamiseksi on olennaista, että kaikki rahoitusjärjestelmän muutokset esitellään ja kerrotaan seikkaperäisesti. Sivista katsoo, että kustannuskorien tulee vastata koulutuksen järjestämisen kustannuksia. Sivista myös muistuttaa opetus- ja kulttuuriministeriötä siitä, että rahoitusuudistusten yhteisvaikutus on erityisesti pienille ja erikoistuneille koulutuksen järjestäjille kriittinen, minkä vuoksi jatkuva vuoropuhelu ministeriön ja koulutuksen järjestäjien välillä on syytä olla tiivistä.

## Muut kommentit

Vuonna 2025 työllisyysalueet aloittavat toimintansa. Tällä tulee olemaan merkittävä vaikutus yksityis-muotoiseen ammatilliseen koulutukseen, kun tähän asti ELY-keskusten kilpailuttama työvoimakoulutus on taannut koulutuspalveluiden laadun, kehittämisen sekä markkinaehtoisien kustannustason. Sivista on erittäin huolissaan siitä, heikentääkö uudistus yksityismuotoisten järjestäjien mahdollisuuksia vastata työelämän tarpeisiin, jos kunnat tarjoavat koulutusta niin sanotun in-house-periaatteen mukaisesti eli kuntayhtymämuotoisia kouluttajia hyödyntäen ja ilman kilpailutuksia.

Sivista huomauttaa opetus- ja kulttuuriministeriölle, että tässä esitysluonnoksessa ei aiota edistää kaksoistutkintoon liittyviä käytänteitä, mikä oli edellisen hallituskauden toisen asteen kehittämiss-hankkeen tavoitteena. Kaksoistutkinto tarjoaa riittävät valmiudet omaaville opiskelijoille hyvän mahdollisuuden suorittaa ammatillinen ja ylioppilastutkinto rinnakkain. Näiltä osin sen aseman kirkastaminen myös lainsäädännössä olisi kannatettavaa. Sivista toteaa kuitenkin, että kaksois-tutkinto on verraten työläs kokonaisuus, eikä siksi sovi kaikille. Niin sanotun ristiinopiskelun mahdollistamiseen tulee kehittää myös kevyempiä käytäntöjä, joita Sivista toivoo käsiteltävän ammatillisen koulutuksen kokeilun aikana. Kokeilussa voisi olla mukana sekä toisen asteen koulutus-tarjonta että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tarjoamat opinnot.

Rode Jussi-Pekka  
Sivistysala ry