eduskunnan sivistysvaliokunta
siv@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto 7.10.2024 sivistysvaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 112/2024 vp)

Turun konservatorio Oy kiittää eduskunnan sivistysvaliokuntaa pyynnöstä antaa asiantuntijalausunto.

Turun konservatorio ei ota kantaa valtioneuvoston poliittiseen päätökseen leikata ammatillisen koulutuksen rahoitusta 120 M€, mutta saattaa sivistysvaliokunnan tietoon näkemyksiään rahoitusleikkauksen toimeenpanosta ja vaikutuksista.

Koulutuksen järjestäjän velvoitteiden keventäminen ei tuo säästöjä

Turun konservatorio pitää hyvänä ehdotusta keventää koulutuksen järjestäjän laissa määrättyjä velvoitteita osaamisen arvioinnin toteuttamissuunnitelman ja yksittäisten opiskelijoiden henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman laatimisessa. Lainsäätäjä voi luottaa suomalaisiin ammatillisen koulutuksen järjestäjiin, joiden toimintaa valtion ei tarvitse ohjata pakkokeinoin.

Turun konservatorio ei usko koulutuksen järjestäjän velvoitteiden keventämisen säästävän kustannuksia. Suunnitelmia on tehtävä edelleen, vaikka laki ei sitä vaatisikaan. On epätodennäköistä, että koulutuksen järjestäjät pystyisivät vähentämään työvoiman käyttöä opiskelijoiden ohjaamisessa ja hallinnossa tai vähentämään päättäjiensä kokouspalkkiokustannuksia. Valtioneuvosto on arvioinut velvoitteiden keventämisen säästävän julkistalouden menoja 4 M€ vuodessa, minkä toteutumista valtioneuvosto itsekin epäilee vaikuttavuusarvioinnissa (s. 14).

Turun konservatorio ei pelkää velvoitteiden keventämisen heikentävän ammatillisen koulutuksen laatua tai vähentävän koulutuksen järjestäjien tekemää opiskelijoiden osaamisen tunnistamista ja tunnustamista, kuten jotkut valtioneuvoston esityksestä lausuneet tahot epäilivät. Turun konservatorio aikoo jatkossakin toteuttaa ja kehittää ammatillista koulutustaan opiskelijalähtöisesti sekä laajassa yhteistyössä seudun työ- ja elinkeinoelämän ja korkea-asteen koulutuksen järjestäjien kanssa.

Rahoitusleikkauksen toimeenpanossa riskejä

Turun konservatorio yhtyy Suomen konservatorioliitto ry:n lausuntoon 23.8.2024, joka vastusti valtioneuvoston esitystä siitä, että vuodelle 2025 rahoitusta päätettäessä opetus- ja kulttuuriministeriö saisi rahoituspäätöksessään alittaa koulutuksen järjestäjän järjestämisluvassa määritellyn opiskelijavuosien vähimmäismäärän. Tähän asti koulutuksen järjestäjä on voinut luottaa siihen, että ministeriö myöntää perusrahoitusta vähintään järjestämisluvan opiskelijavuosien vähimmäismäärän mukaan, jos koulutuksen järjestäjän opiskelijavuosia on toteutunut järjestämisluvan vähimmäismäärä. Ministeriö on muuttanut järjestämislupia vasta, jos koulutuksen järjestäjä on useana vuonna alittanut tavoitteellisten opiskelijavuosiensa vähimmäismäärän.

Valtioneuvosto perustelee ehdotustaan rahoitusleikkauksen toimeenpanokeinona. Vaikuttavuusarvioinnissa jää tunnistamatta riski, että opetus- ja kulttuuriministeriön yksittäinen viranhaltijavalmistelija voi päätösesityksellään muuttaa voimakkaasti ammatillisen koulutuksen alakohtaista ja alueellista saatavuutta. Vaarana on, että viranhaltijavalmistelussa tehty huomattava muutos yksittäisen koulutuksen järjestäjän rahoituksessa ei tule riittävästi ilmi opetusministerille esiteltävässä koko ammatillisen koulutuksen rahoituspäätösehdotuksessa.

Koulutuksen järjestäjän kyky ennakoida ammatilliseen koulutukseen saamaansa rahoitusta on tähän astikin ollut vaihtelevaa. Koulutuksen järjestäjät tuntevat omat suoritteensa mutta eivät pysty päättelemään niiden suhteellista osuutta valtakunnallisesta kokonaisuudesta ennen kuin opetus- ja kulttuuriministeriö avaa tiedot Vipunen-tietokannassa. Koulutuksen järjestäjän on tehtävä esimerkiksi opiskelijavalintoja ja annettava opinto-oikeuksia moneksi vuodeksi ilman tietoa ministeriön seuraavan vuoden rahoituspäätöksistä. Jo vuoden 2025 rahoitukseen vaikuttava uusi rahoitustekninen leikkausmahdollisuus heikentää entisestään koulutuksen järjestäjän ennakointikykyä, jos edes opiskelijavuosien vähimmäismäärä koulutuksen järjestäjän järjestämisluvassa ei enää sido opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituspäätöksen valmistelua.

Ilmeisesti kirjoitusvirheen vuoksi valtioneuvoston esityksen perusteluissa (s. 18) mainitaan opiskelijavuosien vähimmäismäärän alituksen olevan tulossa mahdolliseksi vasta vuoden 2026 rahoituksesta päätettäessä. Lakiluonnoksessa (s. 26) mainitaan säädösmuutoksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön lisätyn toimivallan tulevan voimaan jo vuoden 2025 rahoituksesta päätettäessä.

Turun konservatorio toivoo, että eduskunta päättää poistaa opiskelijavuosien vähimmäismäärän alitusta koskevan säädöskirjauksen. Kuten tähänkin asti, opetus- ja kulttuuriministeriö voisi jatkossakin leikata koulutuksen järjestäjän opiskelijavuosien vähimmäismäärää järjestämisluvassa, jos koulutuksen järjestäjän suoritteet ovat useina vuosina alittaneet vähimmäismäärän järjestämisluvassa.

Rahoitusuudistusten toimeenpanossa oltava tarkkana

Valtioneuvosto on päättänyt leikata 120 M€ ammatillisen koulutuksen rahoituksesta ja kohdentaa leikkauksen aikuisten, jo tutkinnon suorittaneiden ammatillisen koulutuksen rahoitukseen.

Valtioneuvoston linjauksen toimeenpanossa opetus- ja kulttuuriministeriön viranhaltijat ovat valmistelleet muutoksia ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kriteereihin. Viranhaltijavalmistelun mukaan ylioppilastutkinnon suorittaneet ammatillisen koulutuksen opiskelijat rinnastetaan rahoitusjärjestelmässä ilman ammatillista tutkintoa oleviin opiskelijoihin. Määritelmä on tärkeä ja välttämätön, koska lukiokoulutuksen ja ylioppilastutkinnon tehtävinä ei ole tuottaa minkäänlaista ammatillista osaamista.

Turun konservatorio toivoo, että eduskunta edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön huolehtivan tarkasti, että ylioppilastutkinnon suorittaneet opiskelijat rinnastetaan vailla ammatillista tutkintoa oleviin opiskelijoihin kaikissa ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän laskentakriteereissä, joita on kymmeniä.

Muita huomioita

Turun konservatorio haluaa kiinnittää sivistysvaliokunnan huomiota myös asioihin, jotka valtioneuvosto jätti tällä kertaa ammatillisen koulutuksen säädösmuutosten ulkopuolelle. Turun

konservatorio toivoo eduskunnan kiinnittävän opetus- ja kulttuuriministeriön viranhaltijajohdon huomiota seuraaviin asioihin.

1. Korkeakoulututkintojen osuuden lisääminen ikäluokassa ei ratkaise kansantalouden ongelmia

   Jostain syystä mm. useiden ministeriöiden kansliapäälliköillä tuntuu olevan usko korkeakoulututkintojen kaikkia mahdollisia yhteiskunnallisia ongelmia ratkaisevaan voimaan. Tavoitteelle näyttää olevan heikosti faktaperusteluja, koska akateeminen työttömyys on lisääntynyt, ja suomalainen elinkeinoelämä kertoo kaipaavansa laajasti tekijöitä ja osaajia, joita tulee ammatillisesta koulutuksesta.

   Helsingin Sanomat uutisoi 25.4.2024 opetus- ja kulttuuriministeriön viranhaltijajohdon suunnitelmasta siirtää 445 M€ ammatillisesta koulutuksesta korkeakoulutukseen. Perustelut olivat historiallisia ja laskennallisia ammatillisen koulutuksen kustannusvertailuja bruttokansantuotteeseen vuosina 1990 ja 2020. Onneksi valtioneuvosto ei yhtynyt viranhaltijoiden ehdotuksiin vaan esti ammatillisen koulutuksen massiivisen rahoitusleikkauksen.

   Elinkeinorakenteen muutoksessa, digitalisaation edetessä ja tekoälyn kehittyessä yhteiskunta tarvitsee nopeita ja tehokkaita keinoja väestön täydennyskouluttamiseen tai jopa ammattialan vaihtamiseen.

   Valtionhallinnon ei pidä unohtaa perustuslain 731/1999 § 16 jokaiselle takaamia sivistyksellisiä oikeuksia: "*…jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.*". Perustuslain hengessä jokaisella on siis oltava esimerkiksi mahdollisuus kouluttautua haluamalleen alalle.

   Turun konservatorio toivoo laajaa yhteiskunnallista pohdintaa ja keskustelua siitä, missä kaikissa tehtävissä ammatillinen koulutus perustutkintona ja täydennyskoulutuksena voi tuottaa kansantalouteen paljon nopeammin ja halvemmalla osaajia kuin korkeakoulutus.

2. Koulutusjärjestelmää siilouttavat säädökset haittaavat notkeiden koulutuspolkujen kehittämistä

   a) Kaksois- ja kolmoistutkinnot

   Lainsäätäjä on useiden vaalikausien ajan halunnut pitää ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen tiukasti erillään. Vielä 15 vuotta sitten valtioneuvosto hyväksyi vaalikausittain koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmia, joissa oli määrällisiä tavoitteita kouluttaa jopa 10 % ikäluokasta ammatillista koulutusta ja lukiokoulutusta yhdistävään kaksoistutkintoon. Opetus- ja kulttuuriministeriön viranhaltijajohto vaikuttaa nykyään haluttomalta kehittämään ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhdistäviä polkuja, vaikka se olisi erittäin hyödyllistä opiskelijoiden ja kansantalouden kannalta.

   Turun konservatorio järjestää hyvällä toiminnallisella menestyksellä kolmoistutkintokoulutusta Puolalanmäen musiikkilukion kanssa. Kolmoistutkinnossa opiskelija suorittaa hyvin suunnitelluissa ja ohjatuissa konservatorion ja lukion yhtäaikaisissa

opinnoissa musiikkialan perustutkinnon, lukion päättötodistuksen ja ylioppilastutkinnon 3–4 vuodessa. Mikäli opiskelija suorittaisi lukion ja konservatorion peräkkäin, aikaa kuluisi 6–7 vuotta.

Turun konservatorio toivoo, että eduskunta määrää opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemaan kolmoistutkinnon järjestämiseen, kehittämiseen ja toteuttamiseen kannustavaa rahoitusta nykyisen siiloutuneen dualimallin sijaan. Turun konservatoriolle kolmoistutkinnon järjestäminen on tappiollista nykyisellä rahoitusjärjestelmällä.

b) Koulutusjatkumon kehittäminen

Ammattikorkeakoulujen perustamisen yhteydessä 1990-luvulla aikaisempi opistoasteen koulutus lakkautettiin. Osa koulutuksesta siirtyi korkeakoulujen organisaatioihin ja tehtäväksi. Esimerkiksi musiikkipedagogikoulutus irrotettiin opistoasteen konservatorioista, jolloin menetettiin paljon koulutusjatkumon synergiahyötyjä.

Turun konservatorio, kuten moni muukin konservatorio, järjestää musiikkialan taiteen perusopetusta ja ammatillista koulutusta sekä kehittää koulutusjatkumoa oppijalähtöisesti, musiikkialan kehityksen ja työelämän tarpeiden pohjalta. Koulutusjatkumon kehittäminen näkyy Turun konservatoriossa monipuolisena opintotarjontana, hyvänä vetovoimana ja valmistuneiden ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden sijoittumisena työelämään ja jatko-opintoihin.

Turun konservatorio Oy ei kuitenkaan pysty päättämään musiikin korkeakouluopetuksen sisällöistä, koska Turun konservatorio ei ole korkeakoulu. Koulutusjatkumon korkeakouluosion sisällön kehittäminen on Turun konservatorion näkökulmasta puutteellista.

Esimerkiksi evankelis-luterilainen kirkko kaipaa lisää kirkkomuusikkoja, mutta ammatillinen koulutus ei riitä kelpoisuusvaatimuksiin. Turun konservatorio kouluttaisi mielellään kirkkomuusikkoja, mutta koulutusjärjestelmä ja kelpoisuusvaatimukset estävät aikeen. Yksikään ammattikorkeakoulu ei osoittanut syksyllä 2024 aloituspaikkoja kirkkomuusikon kelpoisuuden tuottavaan suomenkieliseen koulutukseen. Ainoa kelpoisuuden tuottava koulutuksen järjestäjä on Taideyliopisto, joka kouluttaa korkeatasoisia esiintyviä kirkkomuusikkoja. Evankelisluterilaisen kirkon terveisten perusteella lisääntyvää tarvetta olisi pedagogisesti orientoituneiden kirkkomuusikkojen koulutukselle.

Turun konservatorio toivoo, että eduskunta kannustaa opetus- ja kulttuuriministeriötä lisäämään koulutuksen järjestäjän keinoja kehittää koulutusjatkumoa ja tarjota tutkintoja työelämässä tarvittavassa osaamisessa ilman tarkkarajaisen ja siiloutuneen koulutusjärjestelmän esteitä ja kieltoja.

3. Sairaiden ja erityisen tuen tarpeessa oleville opiskelijoille on osoitettava oikeat palvelut

Lainsäätäjä velvoittaa ammatillisia erityisoppilaitoksia ottamaan opiskelijoiksi kaikki erityisen tuen tarpeessa olevat oppivelvolliset hakijat. Turun konservatorion havaintojen mukaan viranomaiset ovat ohjanneet sairaita ja jatkuvan tuen tarpeessa olevia opiskelijoita vääriin paikkoihin. Hyvinvointialue näyttää kotiuttavan esimerkiksi edelleen hoidon tarpeessa olevia mielenterveyspotilaita, jotka hakeutuvat ammatillisiin erityisoppilaitoksiin. Koulutuksen

järjestäjällä ei ole kykyä arvioida hakijoiden terveydentilaa eikä näytä olevan toimivaltaa jättää valitsematta sairaita hakijoita opiskelijoiksi.

Koulutuksen järjestämisen ja pedagogisen johtamisen näkökulmista sairaiden opiskelijoiden oikea paikka ei ole ammatillisissa erityisoppilaitoksissa vaan hyvinvointialueen palveluissa. Erityisoppilaitokseen eivät pääse kaikki hakijat, joille erityisoppilaitoksen henkilökohtaistetuista ja mukautetuista oppimistavoitteista hyötyä. Tuen tarpeessa olevat erityisoppijat joutuvat opiskelemaan tavallisissa ammattioppilaitoksissa, joilla ei ole osaamista ja resursseja jatkuvan tuen tarpeisiin. Hyvinvointi- ja koulutuspalvelujen kysyntä ja tarjonta eivät tällä hetkellä kohtaa.

Turun konservatorio ei ole ammatillinen erityisoppilaitos. Hyvinvointipalvelujen kohtaanto-ongelmat ovat kuitenkin näkyneet Turun konservatorionkin hakijoissa ja opiskelijoissa.

Turun konservatorio toivoo eduskunnan tunnistavan hyvinvointialueiden perustamisesta ja niihin kohdistuvista säästövaatimuksista johtuvat ammatilliselle koulutukselle syntyneet haasteet ja määräävän opetus- ja kulttuuriministeriön ryhtyvän valmistelemaan toimia tilanteen korjaamiseksi.

Turussa 7.10.2024

Juha Järvinen
musiikin maisteri, MBA, HHJ
rehtori-toimitusjohtaja
Turun konservatorio Oy