Lausunto
7.11.2024
491/03.01.01/2024

Maarit Kallio-Savela, Minna Antila

Eduskunnan sivistysvaliokunta
SiV@eduskunta.fi

HE 161/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja siihen liittyviksi laeiksi

Kuntaliitto kiittää kutsusta tulla kuultavaksi eduskunnan sivistysvaliokuntaan ja mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnan ohjauksen kokeilusta ja siihen liittyvistä laeista

Yleistä

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

Kuntaliitto muistuttaa pääministeri Orpon hallitusohjelman kuntien normituksen keventämisohjelmasta. 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 tulevina 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 järjestäjärakenteen kehittämistä.

Vaikutukset kuntiin

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

CC BY ND

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

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

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.

TE-uudistuksella kunnan vastuuta työttömyysturvan perusosan kustannuksista laajennetaan sekä työttömyysturvan ja työttömän palveluun aktivoinnin välinen kytkös poistetaan. Näin ollen ammatillisen koulutuksen vaikuttavuus ja tuloksellisuus vaikuttavat myös kuntien talouteen. Alueen osaavan työvoiman saanti vaikuttaa kuntien elinvoimaan mm. yritysten tehdessä sijoittumispäätöksiään.

Kaikkien kuntien lakisääteinen velvollisuus on rahoittaa ammatillista koulutusta asukaskohtaisella rahoitusosuudella, jonka suuruus yhteensä on noin 1 mrd.€. Rahoitus kohdentuu kaikille koulutuksen järjestäjille yhtäläisin laskentaperustein riippumatta ylläpitäjätahosta. Kunnat kuitenkin toimivat pääasiallisina koulutuksen järjestäjinä joko yksin tai yhdessä toisten kuntien kanssa.

Kuntien rooli ja asema ammatillisen koulutuksen rahoittajana ja pääasiallisena järjestäjänä tulee tunnistaa erityisesti toiminnan ohjauksen kokeilussa.

Ammatillisen koulutuksen toiminnan ohjauksen kokeilusta

Kuntaliitto katsoo, että hallituksen esitys laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnan ohjauksen kokeilusta on kannatettava. 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).

Kokeilussa kokeiluluvalla koulutuksen järjestäjälle annetaan laaja tutkintojen järjestämisoikeus (3 §). Kokeiluluvan rajauksista opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä säädettäisiin esityksen 5 §:ssä. Tarkempia säännöksiä rajattavista tutkinnoista ja osaamisaloista voidaan antaa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Vaikuttaa poikkeukselliselta, että opetus- ja kulttuuriministeriölle annetaan toimivaltaa asetuksella määrittää päätöstoimivallalleen rajoja. Esityksen liitteenä on luonnos opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi, joka vaikuttaa sinänsä perustellulta. Kuntaliitto katsoo, että kokeilun onnistuminen edellyttää, että asetuksella annettavia rajoituksia ei laajenneta muihin tutkintoihin ja osaamisaloihin.

Kokeiluun on valittava lähtökohdiltaan erilaisia monialaisia koulutuksen järjestäjiä eri puolilta maata, jotta alueelliset erityispiirteet voidaan huomioida. Erityisesti neuvottelumenettelyä koskevan sääntelyn ei tule johtaa valtion ohjauksen tosiasialliseen tiukkenemiseen. Koulutuksen järjestäjien ja opetus- ja kulttuuriministeriön väliset neuvottelut tulee toteuttaa läpinäkyvästi.

Kuntaliitto esittää kokeilulakiin lisättäväksi säännös, jolla varmistetaan, että kokeiluluvan saanut koulutuksen järjestäjä saa järjestää kaikkia niitä tutkintoja ja osaamisaloja, joita koulutuksen järjestäjällä on kokeilulain voimaan tullessa ollut oikeus järjestää.

Hallituksen esityksen kokeilulain 6 §:ssä säädetään **toiminta-alueesta**. Esityksen mukaan koulutuksen järjestäjä vastaa ensisijaisesti toiminta-alueensa oppivelvollisten ja muiden opiskelijoiden kouluttamisesta. Kuntaliitto katsoo, että esitystä tulee täydentää voimassa olevan lain 25 §:n mukaisesti siten, että koulutuksen järjestäjä vastaa toiminta-alueensa osaamistarpeisiin ja että koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää osaamistarpeen mukaisesti tutkintoja ja koulutusta kokeiluluvassa määrätyllä toiminta-alueella.

Esityksen mukaan kokeiluluvan saaneet koulutuksen järjestäjät voisivat järjestää kaikkia tutkintorakenteen mukaisia tutkintoja sekä niin **sanottua laajennettua oppisopimuskoulutusta**. Laajennetun oppisopimuskoulutuksen järjestämistehtävässä koulutuksen järjestäjä on oikeus järjestää hankinnan kautta vain niitä tutkintoja, joita koulutuksen järjestäjällä ei ole kokeiluluvassaan.

Kuntaliitto katsoo, että oppisopimuskoulutuksen osalta säädös asettaa 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 esimerkiksi tilapäisesti toiminta-alueen osaamistarpeisiin vastaamiseksi.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttaminen

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

Esityksen 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 opiskelijavuosia, jotka eivät ole oppivelvollisuuslain 16 §:n tarkoittamassa maksuttomassa koulutuksessa.

Kuntaliitto pitää ehdotettua muutosta perusteltuna. Järjestämisluvan enimmäismäärää määrättäessä 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 kilpailuneutraliteettikysymysten näkökulmasta.

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.

Esityksessä 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 on huomioitava, että säädöskohtaiset perustelut ovat linjassa säädöksen sanamuodon kanssa ja eikä perusteluilla laajenneta tai anneta uusia tehtäviä koulutuksen järjestäjille.

Esityksessä ehdotettuja oppimisen tukeen liittyviä säädösmuutoksia tulee arvioida suhteessa voimassa olevan lain 7 luvun kokonaisuuteen. Syntyy vaikutelma, että ehdotettuun 63 ja 64 §:n sisältyy päällekkäistä tai yhteensovitettavaa sääntelyä esimerkiksi voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 61 §:n osalta. Lain soveltamisen kannalta tämä voi olla ongelmallista.

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.** Kuntaliitto katsoo, että toimintalainsäädännössä ei tule määritellä henkilöstön tehtäviä.

Esitetyssä pykälässä 64 § Oikeus erityiseen tukeen todetaan opiskelijalla olevan oikeus erityiseen tukeen, jos hän tarvitsee todennettujen oppimisvaikeuksien, vamman, sairauden tai muun vastaavan syyn 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. Esitetyn 64 §:n 2 momentin mukaan erityinen tuki on erityisopettajan antamaa erityisopetusta. Lisäksi erityinen tuki on erityisopettajan konsultaatioon perustuvaa muuta opetusta ja ohjausta sekä opiskelijan tarvitsemia muita erityisiä opetus- ja opiskelujärjestelyjä.

Erityisen tuen sitominen vahvasti erityisopettajan antamaan erityisopetukseen kaventaa opiskelijalle annettavaa erityistä tukea nykytilaan verrattuna. 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. Lisäksi säännöksen sanamuotoa tulee täsmentää siten, ettei “opiskelijan tarvitsemien muiden erityisten opetus- ja opiskelujärjestelyiden” edellytetä perustuvan erityisopettajan konsultaatioon.

Ammatillista koulutusta järjestetään hyvin erilaissa oppimisympäristöissä. Kuntaliitto katsoo, että on tarpeetonta nostaa lakitasolla esille opiskelijan oikeutta erityiseen tukeen vain jossain oppimisympäristössä, tässä tapauksessa työpaikoilla järjestettävässä koulutuksessa. Kuntaliitto esittää poistettavaksi ehdotuksen 64 §:n 1 mom. viimeisen virkkeen. ” Opiskelijalla on oikeus erityiseen tukeen myös työpaikalla järjestettävässä koulutuksessa.”

Kuntaliitto ehdottaa poistettavaksi esitettyä 64 §:n 4 mom. informatiivista säännöstä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä vaativaa erityistä tukea koskevaa 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 kuluvalla hallituskaudella.

Hallituksen esitys opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

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.

Tavoitteena oli yksinkertaistaa rahoitusjärjestelmää, mutta käytännössä järjestelmä koulutuksen järjestäjän näkökulmasta monimutkaistuu ja ennakoitavuus heikkenee. Erityisen haasteen aiheuttaa rahoitusjärjestelmän suhteellisuus.

Esityksen 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 esityksen mukainen rahoitusjärjestelmä ei kuitenkaan ohjaa riittävästi 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.

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

Esityksen vaikutusten arvioinnin mukaan yksityisten koulutuksen järjestäjien rahoitus nousisi 0,3 prosenttia ja kuntien 0,2 prosenttia ja kuntayhtymien rahoitus laskisi 0,3 prosenttia. 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 ole julkaissut rahoitusjärjestelmän simulointimallia, joten arviota on erittäin vaikeaa tehdä. Esitys ei anna selkeää vastausta siihen, minkälaiseen toimintaan ja opiskelijavalintaan ehdotettu rahoitusjärjestelmä tosiasiallisesti kannustaa koulutuksen järjestäjiä.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että **tilauskoulutusta** koskevat ehdotukset päätettiin poistaa hallituksen esityksestä ja jatkovalmistella omana erillisenä kokonaisuutenaan. Tässä yhteydessä Kuntaliitto kiinnittää yleisellä tasolla huomiota, että tilauskoulutusta koskeva sääntely oli esitysluonnoksessa asemoitu osaksi kansallista koulutusjärjestelmää. Kuntaliitto katsoo, että tilauskoulutusta koskevaa säädöspohjaa tulee kokonaisuudessaan selvittää ja arvioida osana julkisesti rahoitettua ja valvottua kansallista koulutusjärjestelmää sekä suhteessa kilpailuneutraliteettisäätelyyn.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista

Kuntaliitto ei tässä yhteydessä ota kantaa asetusluonnokseen ammatillisen koulutuksen laskentaperusteista. Hallituksen esityksessä asetustoimivalta rahoituksen laskentaperusteista annetaan opetus- ja kulttuuriministeriölle.

SUOMEN KUNTALIITTO

Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja

Maarit Kallio-Savela
kehittämispäällikkö