

7.11.2024

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

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

Viite: Lausuntopyyntöne 25.10.2024

OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisen toiminnanohjauksen kokeilusta ja siihen liittyviksi laeiksi.

1 Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteina on parantaa ammatillisen koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta sekä korostaa ammatillisen koulutuksen merkitystä työelämän tarpeisiin vastaamisessa ja koulutuksen jälkeen työllistymisessä. Toimenpiteiksi esitetään toiminnan ohjauksen kokeilulain säätämistä, rahoitusmallin uudistamista ja oppimisen tuen ketjun yhtenäistämistä varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle.

Esityksen valmistelussa hyödynnettiin mm. verkkoavoriihimahdollisuutta ammatillisen koulutuksen toimijoille sekä opiskelijoiden kuulemista oppimisen tuesta. Koulutuksen järjestäjiä osallistettiin seminaarin muodossa ja laaja seurantaryhmä käsitteli uudistusten etenemistä säännöllisesti. Seurantaryhmän työskentelyssä haasteena oli dokumenttien liian myöhäinen jakaminen ennen ryhmän kokousta (usein vasta kokousta edeltävänä päivänä iltapäivällä) sekä yksittäisten, irrallisten osioiden käsittely kullakin kerralla, joten laajan ja monimuotoisen kokonaisuuden hahmottaminen oli haastavaa, ellei mahdotonta.

OAJ kannattaa pääsääntöisesti esityksiä toiminnanohjauksesta ja oppimisen tuesta, mutta niissä on kuitenkin vielä tarkennettavaa. Esitystä rahoitusmallin uudistamisesta emme sellaisenaan kannata, koska rahoitusmallin uudistamisen ja ammatillisen koulutuksen leikkausten yhteisvaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu ja ne yhdessä voivat vaikeuttaa huomattavasti joidenkin koulutuksen järjestäjien toimintamahdollisuuksia.

Esityksen rahoitusmallin uudistamisen vaikutukset sekä vuodelle 2025 kohdentuvat ammatillisen koulutuksen rahoituksen leikkaukset ovat aiheuttaneet koulutuksen järjestäjille merkittäviä sopeutustoimia, jotka näkyvät mm. henkilöstön irtisanomisina. Lisäksi on huomioitava jo aiemmat sopeutustoimet aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan lakkautusten seurauksina.

OAJ muistuttaa, että ammatillinen koulutus auttaa täyttämään tavoitetta korkeakoulutettujen määrän lisäämisestä. Lisäksi ammatillisen koulutuksen tavoitteena on tukea opiskelijan kasvua sivistyneeksi ihmiseksi ja yhteiskunnan

7.11.2024

jäseneksi – tämä koskee sekä nuoria että aikuisia. Erityisesti oppivelvollisten kohdalla painottuu myös yhä enemmän yhteiskunnallinen vastuu sekä ennaltaehkäisevä lastensuojelu.

OAJ vaatii, että kaikkien esitettyjen muutosten ja rahoitusleikkausten yhteisvaikutuksia tulee arvioida ja seurata näiden muutosten vaikutuksia kaikkien koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiin vuosittain.

2 Esitys laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta sekä siihen liittyvä aset

Toiminnan ohjauksen muutoksen tavoitteena on selvittää parantaako uudistus koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta ja voiko kevyemmällä järjestämislupamenettelyllä vähentää koulutuksen järjestäjien hallinnollista työtä.

OAJ tukee järjestämislupakäytännön keventämistä, laajentamista ja nopeuttamista. Kaikki koulutuksen järjestäjät voivat hakeutua kokeiluun. Hakijoiden pisteytyksen tekee Karvi. OKM kuitenkin valitsee koulutuksen järjestäjät kokeiluun. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on vastuu siitä, että kokeiluun valittavat koulutuksen järjestäjät edustavat kattavasti erilaisia järjestäjiä. Esityksessä mainitaan, että kokeiluun valitaan alueittain eniten pisteitä saaneet koulutuksen järjestäjät, kuitenkin kertomatta miten alueet rajataan.

Toiminnanohjauksessa tulee painottaa, mitä osaamista ja koulutusta jatkossa tarvitaan (eri osissa maata) ja kuinka tähän päämäärään päästään. Toiminnan ohjauksessa tulisi olla niiden koulutuksen järjestäjien, joiden toimintaa on tarve kehittää tai muuttaa. Ei pelkästään niiden, joiden toiminta vastaa tarkoitustaan. Kokeiluryhmän kokoonpanoa tulisi myös voida joustavasti muuttaa: uusia toimijoita tulisi voida ottaa mukaan, kun siihen ilmenee tarvetta tai kiinnostusta.

OAJ nostaa esille kysymyksen siitä, miten estetään rahoituksen kasautuminen niille, jotka jo toimivat tarkoituksenmukaisesti ja kuinka rahoitusta ohjataan niille, joiden toimintaa tulisi kehittää? Toiminnanohjauksessa ei pitäisi liikaa katsoa taaksepäin. Historia luo lähtökohdat, mutta tavoitteiden ja toiminnanohjauksen tulisi kohdistua tulevaisuuteen.

On siis erityisen tärkeää, että myös kokeilun ulkopuolella olevien koulutuksen järjestäjien laadun seuranta, ohjaus, toimintaedellytykset ja ketterä toiminta varmistetaan.

7.11.2024

3 Lakiin ammatillisesta koulutuksesta esitetyt muutokset

26§ Opiskelijavuodet

Pykälän mukaan järjestämisluvassa määritellään opiskelijavuosien enimmäismäärä neljäksi vuodeksi kerrallaan edellisten vuosien tavoitteellisten opiskelijavuosien määrän perusteella. Kokeilussa mukana olevien koulutuksen järjestäjien määrä sovitaan neuvotteluissa.

Pyydämme sivistysvaliokuntaa täsmentämään säännöstä siten, että kokeilun ulkopuolella olevien koulutuksen järjestäjien osalta tulisi olla mahdollista myös nelivuotiskauden aikana ketterästi muuttaa/lisätä opiskelijavuosimäärää, esim. harkinnanvaraisen rahoituksen avulla, jos koulutuksen järjestäjän toiminta-alueella ilmenee tarvetta osajille.

63 § Oppimisen tuki

On tärkeää, että jokaisella tukea tarvitsevalla opiskelijalla on oikeus oppimisen tukeen. Painopisteen siirtäminen matalan kynnyksen tukeen on kannatettavaa. On tärkeää myös, että opiskelija saa pedagogisen ammattilaisen antamaa tukea.

Esitetty säännös oppimisen tuen sisällöstä jättää kuitenkin liian avoimeksi mitä tarkoitetaan oppimisen tuella, eikä se näin ollen ohjaa riittävästi koulutuksen järjestäjiä. Perusteluista näitä tarkennuksia löytyy, mutta jotta oppimisen tuen toteutuminen varmistetaan, tulee tarkennukset lisätä säädöstekstiin (tarkennus lausunnon kappaleessa 5).

Oppimisen tuen toteutuminen edellyttää myös, että opiskelija on valmis itsekin panostamaan opintoihin. Pyydämme, että sivistysvaliokunta tuo omassa mietinnössään esille, että myös ammatillisen koulutuksen osalta tuen pidetään mahdollisena tuen antamatta jättäminen opiskelijalle samoissa tilanteissa kuin lukiossa eli *”Oppimisen tukea ei olisi suunnattu opiskelijoille, jotka omavalintaisten poissaolojen tai passiivisuuden vuoksi jäävät jälkeen opinnoissaan”*. (HE 159/2024 pykälän 28a § perustelut).

Oppimisen tukea ja tuen satavuutta sekä laatua on seurattava

Hallituksen esityksessä ei ole esitetty, miten oppimisen tuen saatavuutta ja laatua tullaan seuraamaan ja valvomaan. Tuen toteutumisen seuranta auttaa varmistamaan, että koulutuksen järjestäjä ohjaa riittävästi resursseja tukeen. Ammatillisen koulutuksen yleiskatteellisuuden pohjautuva rahoitus ei ohjaa riittävästi koulutuksen järjestäjiä käyttämään rahoitusta oppimisen tukeen. [OAJ:n jäsenkyselyn](#) (2024, s.13) mukaan, tuen toteutumisessa on jo nyt hyvin paljon vaihtelua. Eri tukimuotoja ei ole myöskään tasavertaisesti saatavilla. On ehdottoman tärkeää, että tuen toteutumista seurataan.

7.11.2024

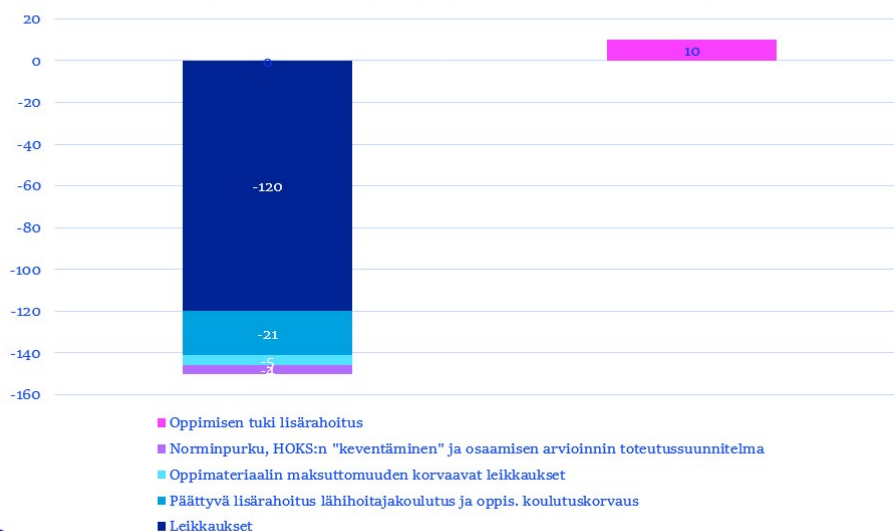
Ammatilliseen kohdistuvat leikkaukset vaarantavat oppimisen tuen toteutumisen

Oppimisen tuen painopisteen muutos matalan kynnyksen tukeen edellyttää oppilaitoksissa muutoksia: toiminnan uudelleen organisointia sekä henkilöstön täydennyskoulutusta erityispedagogiikasta. Ammatillisen koulutuksen leikkausten ja OPH:n opetushenkilöstön täydennyskoulutukseen kohdentuvien leikkausten vuoksi henkilöstön tarpeellinen kouluttaminen tulee vähenemään tilanteessa, jossa sitä pitäisi kasvattaa.

OAJ esittää, että valiokunta mietinnössään tuo esille huolen opettajien täydennyskoulutuksesta ja vaatii palautettavaksi 14,6 miljoonan euron rahoitusta Opetushallitukselle opettajien täydennyskoulutusten rahoittamiseen.

Ammatillisen koulutuksen leikkaukset vesittävät oppimisen tuen uudistamisen. 10 M€ lisärahoitus oppimisen tukeen – jota ei ole edes korvamerkitty oppimisen tukeen - ei korvaa mittavia ammatillisen koulutuksen leikkauksia. Ammatillisen koulutuksen leikkausten vuoksi oppilaitokset joutuvat tekemään mittavia sopeutustoimia, jotka väistämättä kohdistuvat osaltaan lähiopetuksen määrään ja oppimisen tukeen. Oikeansuuntaisesta lainsäädännöstä huolimatta, oppimisen tuki ei tule vahvistumaan ilman, että ammatillisen koulutuksen leikkaukset perutaan.

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen muutokset 2025 M€



OAJ esittää, että valiokunta vaatii ammatillisen koulutuksen leikkausten perumista.

7.11.2024

4 Rahoitusmallin muutos ja tehdyt leikkaukset eivät turvaa opetusta ja opinto-ohjausta

Rahoitusmallin uudistuksen tavoitteena on kannustaa koulutuksen järjestäjiä siihen, että opiskelijat valmistuvat, työllistyvät tai siirtyvät jatko-opintoihin valmistumisen jälkeen. Uudistuksella tavoitellaan myös rahoitusmallin yksinkertaistamista, läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta sekä hallinnollisen työn vähenemistä.

OAJ tukee tavoitetta rahoitusmallin yksinkertaistamisesta. Esityksen mukaan rahoitusmallista vähennetään joitakin kertoimia. Kokonaisuutena rahoitusmalli jää edelleen hyvin monimutkaiseksi. Ei ole ollenkaan selvää, että se vähentäisi koulutuksen järjestäjien hallinnollista työtä. Vaikutuksista erilaisten koulutuksenjärjestäjien kokonaisrahoitukseen ei ole esitetty esimerkkilaskelmia.

Esityksessä (kevään luonnoksesta poiketen) säilytetään koulutuksen järjestäjän mahdollisuus kerätä opiskelijamaksuja (105 §) ja sen perusteella myös tutkintotyypikerroin ammatti- ja erikoisammattitutkintojen osalta säilytetään.

Tutkintotyypikerroimen säilyttäminen (32 c §) heikentää ammatti- ja erikoisammattitutkintojen järjestämisen houkuttelevuutta, varsinkin kun samaan aikaan suuri osa at- ja eat-tutkinnoista siirretään asetuksella heikompaan kustannuskoriin. Näiden yhteisvaikutus heikentää aikuiskoulutuksen järjestämismahdollisuuksia ja kurjistaa yhä heikentyviä jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia ja "pakottaa" koulutuksen järjestäjät keräämään opiskelumaksuja. Tällöin kaikilla ei ole yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua koulutukseen.

Esityksessä laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteisiin suunnitellut muutokset (32 a §) ovat liian suuria.

OAJ vaatii, että opiskelijavuosiin perustuvan rahoituksen osuus oppivelvollisten osalta nostetaan 90 %:iin ja vaikuttavuusrahoituksen osuus on korkeintaan 10 % yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi toisen asteen oppivelvollisten opiskelijoiden koulutuksen osalta.

Riittävällä opiskelijamäärään perustuvalla rahoituksella varmistetaan hallitusohjelman tavoite lähiopetuksen turvaamisesta. Vuodelle 2025 päätetyt ammatillisen koulutuksen leikkaukset vaarantavat lähiopetuksen määrän jo entisestään vähentyneen opetuksen lisäksi.

Lähiopetuksen määrän väheneminen käy ilmi useista selvityksistä:

[Amisbarometrin 2024](#) mukaan opiskelijan lähiopetukseen käyttämä aika on vähentynyt yhdeksän vuoden aikana huomattavasti. Noin puolet opiskelijoista käyttää vähemmän kuin 21 tuntia viikossa aikaa lähiopetukseen, eli noin neljä tuntia päivässä/vk tai vain 2,5 normaalin työpäivän pituista päivää/vk.

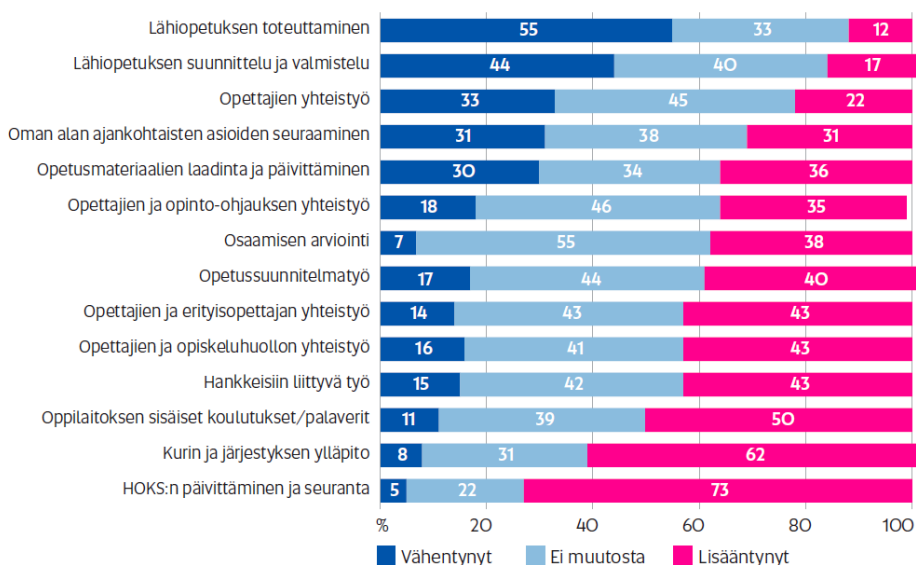
	vähemmän kuin 21 t/vk	21-25 t /vk	26-30 t/vk	yli 30 t/vk
2024	49 %	16 %	23 %	12 %

7.11.2024

2015	38 %	15 %	29 %	18 %
------	------	------	------	------

OAJ:n jäsenkyselyssä (2024, s.24) yli puolet opettajista kokee lähiopetuksen määrän vähentyneen viimeisten vuosien aikana.

Kuvio 13. Opettajan työtehtävissä tapahtuneita muutoksia



Myös OPH:n kustannustietojen keruun perusteella opettajien antaman opetuksen määrä on vähentynyt. Kustannustietoja alla olevien tietojen mukaisesti on kerätty vuosilta 2021-23. Vuonna 2022 opetuksen määrä väheni yli 120 000 tunnilla, ja viime vuonna (2023) reilulla 12 000 tunnilla. Sen sijaan työllistymistä ja jatko-opintoihin hakeutumista tukevan opinto-ohjauksen määrä väheni 2023 lähes 46 000 tunnilla. Leikkausten sekä rahoitusmallin muutoksen aiheuttamien sopeutusten seurauksena vaarana on, että opetuksen ja opinto-ohjauksen määrä vähenee jälleen.

7.11.2024

Lähde OPH:n rahoitusjärjestelmän raportit - vuosien 2021, 2022 ja 2023 kustannustiedon keruusta									
Ammatillisen koulutuksen järjestäjän oman henkilöstön ja ostopalvelujen tuottama opetus- ja ohjaustuntimäärä h/vuosi	Koulutuksenjärjestäjän omalla valtionosuudella järjestetty koulutus								
	2021 Opettajien antama opetus ja ohjaus, h	2022 Opettajien antama opetus ja ohjaus, h	2023 Opettajien antama opetus ja ohjaus	2021 Opinto- ohjaajien antama opetus ja ohjaus, h	2022 Opinto- ohjaajien antama opetus ja ohjaus, h	2023 Opinto- ohjaajien antama opetus ja ohjaus, h	2021 Ammatillisten ohjaajien ja opetuksen muun tukihenkilöstö n antama ohjaus, h	2022 Ammatillisten ohjaajien ja opetuksen muun tukihenkilöstö n antama ohjaus, h	2023 Ammatillisten ohjaajien ja opetuksen muun tukihenkilöstö n antama ohjaus, h
Ammatillinen perustutkintokoulutus	10 276 617	10 173 024	10 117 825	604 352	604 579	561 459	2 060 216	2 291 739	1 947 997
Ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutus	908 455	871 241	933 783	90 062	89 049	78 709	90 773	91 846	107 073
Valma	337 102	440 933	482 654	30 011	35 934	37 080	199 601	328 705	295 114
Telma	179 767	183 514	229 240	6 417	6 112	8 752	479 469	633 461	632 914
Muu ammatillinen koulutus	296 964	209 929	223 128	5 486	4 876	4 458	137 487	7 441	12 889
Yhteensä (h)	11 998 905	11 878 638	11 986 629	736 328	740 549	690 458	2 967 546	3 353 192	2 995 978
EROTUS TUNTIMÄÄRÄSSÄ 2021-2022		-120 267			4 221			385 646	
EROTUS TUNTIMÄÄRÄSSÄ 2021-2023			-12 276			-45 870			28 432

[Kauppakamarikyselyssä](#) (2024) myös yritykset tuovat esille sen, että koulutukselta toivotaan enemmän käytännön opetusta ja pakollista läsnäoloa. Kun ammatillisen koulutuksen rahoitus on yleiskatteellista ja koulutuksen järjestäjillä noin puolet rahoituksesta kohdentuu muuhun kuin opetukseen, niin olisi tärkeää, että kohdentamalla (korvamerkitsemällä) ja seurannalla varmistetaan riittävä opetuksen määrä.

OAJ vaatii, että kahden vuoden kuluessa rahoituslain muutoksesta OKM tarkastelee sitä, miten uudistus on vaikuttanut eri profiililla olevien koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiin, opiskelijoiden saamaan lähiopetuksen ja tuen määrään sekä ammatti- ja erikoisammattitutkintojen tarjonnan määrään ja laajuuteen.

Vuosittain ministeriön on myös seurattava kaikkien koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä ja laadukkaan koulutuksen toteutumista.

OAJ vaatii, että jatkuvan oppimisen tilanne, järjestämisedellytykset ja saavutettavuus arvioidaan huolellisesti rahoitusuudistuksen jälkeen.

7.11.2024

5 Sivistysvaliokunnalle lausumaehdotuksia koskien hallituksen esitystä

Toiminnan ohjaus

Ehdotamme, että sivistysvaliokunta esittää mietinnössään lausumaa, jossa eduskunta edellyttää, että vähintään kokeilulain puolivälissä arvioidaan uudistuksen vaikutuksia:

- 1) koko koulutuksen järjestäjäverkostoon,
- 2) opiskelupaikkojen saatavuuteen alueellisten tarpeiden ja huoltovarmuuden näkökulmasta sekä
- 3) niiden koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiin, jotka eivät ole kokeilussa mukana.

Koska kokeilu mahdollistaa laajat tutkintojen järjestämisoikeudet ja tutkintokielenä voi olla myös englanti, eduskunta edellyttää, että varmistetaan:

- 1) että opettajilla on tosiasiallisia mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen ja lisäkoulutukseen sekä
- 2) koulutuksen järjestäjän opetushenkilöstö on ammattitaitoista ja kelpoista.

Oppimisen tuki

Ehdotamme, että sivistysvaliokunta esittää mietinnössään lausumaa, jossa eduskunta edellyttää, että säännöstä (63 §) opiskelijan oikeudesta oppimisen tukeen tarkennetaan seuraavasti. *"Oppimisen tuki on opettajan antamaa tukiopetusta, kielellistä tukea, erityisopettajan antamaa tilapäistä erityisopetusta, opettajan tai erityisopettajan antamia opiskeluvalmiuksia tukevia opintoja sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön antamaa tukea ja ohjausta."*

Lisäksi pitää esittää lausumaa, jossa eduskunta edellyttää, että selvitetään vuosittain opettajien ja erityisopettajien antamaa tuen määrää sekä rahoituksen kohdentumista oppimisen tukeen ammatillisessa koulutuksessa.

Rahoitusmallin muutos

Ehdotamme, että sivistysvaliokunta esittää mietinnössään lausumaa, jossa eduskunta edellyttää, että rahoitusmallin tultua voimaan tarkastellaan noin kahden vuoden kuluttua sitä, miten uudistus on vaikuttanut:

- 1) erilaisten koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiin,
- 2) opiskelijoiden saaman lähiopetuksen ja tuen määrään,
- 3) ammatti- ja erikoisammattitutkintojen tarjonnan määrään ja saavutettavuuteen

7.11.2024

Lisäksi pitää esittää lausumaa, jossa eduskunta edellyttää, että kaikkien koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä ja laadukkaan koulutuksen toteutumista seurataan vuosittain ministeriön toimesta.

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Nina Lahtinen
Koulutuspolitiikan johtaja

Eira Bani
Johtava erityisasiantuntija