

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Esityksessä ehdotetaan, että toteutettaisiin 1 tammikuuta 2026 alkava ja 31 joulukuuta 2033 loppuva kokeilu ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksesta. Kokeiluun valittaisiin esityksen mukaan enintään 40 koulutuksen järjestäjää, joiden järjestämisluvat korvattaisiin määrääjäksi kokeiluluvilla. Kokeiluluvan saaneella ammatillisen koulutuksen järjestäjällä olisi pääsääntöisesti oikeus järjestää kaikkia ammatillisesta koulutuksen tutkintorakenteeseen kuuluvia tutkintoja ja niin sanottua laajennettua oppisopimuskoulutusta niiden tutkintojen ja osaamisalojen osalta, joita koulutuksen järjestäjällä ei olisi kokeiluluvassaan. Lisäksi koulutusta voisi järjestää vapaasti myös työvoimakoulutuksena ja englanninkielellä. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitäisi neljän vuoden välein koulutuksen järjestäjien kanssa neuvottelut koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua koskevista tavoitteista. Tavoitteet kirjattaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön ja koulutuksen järjestäjän väliseen sopimukseen, ja tavoitteiden toteutumista seurattaisiin kokeilun aikana.

Toteamme, että kysymyksessä on varsin poikkeuksellinen tapa kehittää koulutuksen säätelyä. Esityksessä viitataan useita kertoja pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan. Hallitusohjelma ei sisällä esitystä kokeilulainsäädännöstä.

Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus uudistaa ammatillisen koulutuksen toiminnanohjausta vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta vahvistaen sekä järjestäjäneutraaliteetti varmistuen. Ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen erityispiirteet huomioidaan. Käsillä olevasta esityksestä ei selviä lainkaan, kuinka järjestäjäneutraaliteetti aiotaan varmistaa.

Pidämme lausunnonalla olevan esityksen puutteina seuraavia asioita. Lausunnonalla oleva esitys kokeilulainsäädännöstä ei sisällä täsmällisiä tavoitteita, joihin kokeilulla pyritään. Esityksessä on vain vähäisesti otettu kantaa siihen, miten niiden koulutuksen järjestäjien, jotka eivät ole mukana kokeilussa, toiminta muuttuu kokeilun myötä. On selvää, että kokeilun vaikutukset ulottuvat myös niihin järjestäjiin, jotka eivät ole konkreettisesti mukana kokeilussa. Katsomme, että kokeilulainsäädäntöä ei voida edistään ilman näiden puutteiden korjaamista.

Esityksessä ehdotetaan, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää uudistettaisiin siten, että jatkossa valtion talousarvioon sisältyvä ammatillisen koulutuksen määräraha koostuisi

toteumiin perustuvasta laskennallisesta perusrahoituksesta ja harkinnanvaraisesta rahoituksesta. Pidämme hyvänä tavoitetta yksinkertaistaa ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää. Muutos ajoittuu samaan aikaan, kun ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään. Yhtäaikaisesti tapahtuvien muutosten vaikutuksia on vaikea ennakoida. Koulutuksen järjestäjät eivät myöskään ole saaneet esityksessä mainittuja koelaskelmia esitetystä rahoitusmallista, jotta vaikutuksia voitaisiin arvioida ja niihin varautua koulutuksen järjestäjien tasolla.

Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset

Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi kokeilu ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksesta. Kokeilussa osa nykyisistä ammatillisen koulutuksen järjestäjistä olisi muista poikkeavassa ohjausmenettelyssä. Esitetty kokeilulainsäädäntö on poikkeuksellinen tapa kehittää säädösperustaa. Kahdeksan vuoden kokeiluaikaa on pidettävä erittäin pitkänä. Kokeilun tavoitteet ovat sen pituuteen nähden varsin vähäisesti kuvattuja. Perusteluteksteistä jää täysin epäselväksi, mitä aiotaan tehdä kokeilun jälkeen. Siitä ei selviä, miten kokeilua arvioidaan ja millä tavalla tuloksia hyödynnetään.

Perusteluteksteissä on kuvattu erityisesti ammatillisen koulutuksen järjestämisluvanmenettelyn nykyisiä ongelmia. Kokeiluun valitaan enintään 40 koulutuksen järjestäjää. Tämä johtuu esityksen mukaan siitä, että kahdenvälisiä neuvotteluita koulutuksen järjestäjän ja opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa ei voida käydä koulutuksen järjestäjien määrän ollessa suurempi. Tästä herää kysymys, onko kokeilulainsäädäntöä koskevassa esityksessä kysymys ammatillisen koulutuksen keskittämisestä nykyistä pienemmälle määrälle järjestäjiä. Esityksessä ei juuri arvioida, minkälaiset vaikutukset kokeilulla olisi koulutuksen saavutettavuuteen alueellisesti ja sosiaalisesti. Esimerkiksi kansanopistot tarjoavat ammatillisen koulutuksen lisäksi alueilla muita koulutuspalveluja. Ammatillisen koulutuksen keskittäminen vaarantaa koulutuspalvelujen järjestämisen alueilla. Kansanopistona, joka järjestää ammatillista koulutusta, olemme Lapin alueella merkittävä koulutustoimija, joka lisää koulutuksen saavutettavuutta. Tästä pitää huolehtia myös tulevaisuudessa siten, että ammatillisen koulutuksen järjestämisen edellyksiä ei heikennetä pieniltä koulutuksen järjestäjiltä.

Kokeilu on pitkäkestoinen ja koskee vain pientä osaa nykyisistä koulutuksen järjestäjistä. Esityksestä ei selviä, mitä tapahtuu kokeilun jälkeen niiden järjestäjien toimintaedellytyksille, jotka ovat kahdeksan vuotta mukana kokeilussa tai niille, jotka eivät ole mukana kokeilussa. Tästä syystä osallistuminen kokeiluun voisi perustua koulutuksen järjestäjän harkintaan. Osallistumisesta kieltäytyminen ei saisi vaarantaa koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä tutkintotarjonnan eikä rahoituksen näkökulmasta. Esityksen mukaisesti kokeiluun valitut koulutuksen järjestäjät neuvottelisivat opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa joka neljäs vuosi koulutuksen vaikuttavuutta ja laatua koskevista tavoitteista. Esityksestä ei selviä, millä tavalla tavoitteiden saavuttamista arvioidaan. Esityksessä todetaan myös, että lain ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta 11§:n mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö voisi tehdä yksipuolisesti päätöksen kokeilussa olevan järjestäjän määrällisistä ja laadullisista tavoitteista.

Luonnoksen laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeiluksi mukaisesti kokeiluun valittavien koulutuksen järjestäjien järjestämisluvat korvattaisiin määrääjäksi kokeiluluvilla. Kokeiluluvan saaneella koulutuksen järjestäjällä olisi pääsääntöisesti oikeus järjestää kaikkia ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeseen kuuluvia tutkintoja ja nk. laajennettua oppisopimuskoulutusta niiden tutkintojen ja koulutusten osalta, joita sillä ei olisi kokeiluluvassaan. Esityksen laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeiluksi 3§ mukaisesti koulutuksen järjestäjien nykyiset luvat olisivat kokeilun aikana ns. jäädytettyinä. Esityksestä ei selviä, millä menettelyllä ne mahdollisesti palautetaan tai muutetaan kokeilun jälkeen muuhun muotoon.

Kokeilua koskevan lakiesityksen 5§:n mukaan säädettäisiin, että opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä koulutuksen järjestäjän kokeiluluvasta voidaan rajata pois tutkintoja ja osaamisaloja tietyin edellytyksin. Erityisesti ne tutkinnot, joiden tarjonta on selvästi tiettyjen erikoistuneiden koulutuksen järjestäjien toteuttamaa, voidaan rajata pois kokeiluluvasta. 5§ kolmannen momentin mukaan tutkintoja ja osaamisaloja voitaisiin rajoittaa, mikäli niiden laaja järjestämisoikeus heikentäisi olennaisesti niiden koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä, jotka tämän lain voimaan tullessa järjestävät kyseistä koulutusta.

Huomautamme, että me kansanopistona olemme ammatillisen koulutuksen järjestäjinä erikoistuneet kasvatus- ja ohjausalan koulutuksen järjestämiseen. Nykyiset tutkinnot ovat pitkälti syntyneet kansanopistojen aiemmin toteuttaman koulutuksen perusteella, ja kansanopistot ovat järjestäjinä kehittäneet vahvan osaamisen, laajat työelämäverkostot sekä toimintamallit niiden järjestämiseksi. Olemme osallistuneet tutkintojen uudistamiseen ja kehittämiseen. Kasvatus- ja ohjausalan työtehtävät ovat luonteeltaan pätevyitymistä vaativia. Näin ollen koulutuksen laadusta on pidettävä erityistä huolta. Kasvatus- ja ohjausalan perustutkinnon ja sen osaamisalojen laaja järjestämisoikeus heikentäisi merkittävästi meidän toimintaedellytyksiä, koska järjestämme kyseistä koulutusta vakiintuneesti ja olemme investoineet sen kehittämiseen koko ko. koulutusten olemassaolon ajan, jo lähes 50 vuoden ajan.

Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset

Valtion talousarvioon sisältyvä ammatillisen koulutuksen määräraha koostuisi vuodesta 2026 alkaen laskennallisesta perusrahoituksesta ja harkinnanvaraisesta rahoituksesta. 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. Toteumatietoina käytettäisiin kahden varainhoitovuotta edeltävän heinäkuun 1. päivän ja kesäkuun 30. päivän välille sijoittuvan ajanjakson tietoja.

Pidämme hyvänä esitykseen sisältyvää rahoituksen jakautumiseen liittyvää terminologian yksinkertaistamista. Se tekee järjestelmästä helpommin ymmärrettävän.

Esityksessä ehdotetaan, että järjestämisluvissa määrättäisiin kaikkien järjestäjien osalta rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Tätä perustellaan järjestäjien keskinäisen kilpailun välttämiseksi. Enimmäismäärä koskisi muita kuin oppivelvollisia opiskelijoita. Se kuinka järjestämislupien enimmäismäärät täsmällisesti määritellään jää esityksestä epäselväksi. Esityksessä todetaan, että määrittelyssä tukeudutaan nykyisiin tavoitteellisiin opiskelijavuosimääriin. Katsomme, että se kuinka lupia aiotaan muuttaa, tulisi avata perusteellisesti. Sillä on suuri merkitys koulutuksen järjestämisedellytyksiin.

Esityksen perusteella jatkossa koko tutkinnon suorittamisesta saisi rahoitusta pelkästään niiden opiskelijoiden osalta, jotka ovat aiemmin suorittaneet vain perusasteen koulutuksen. Enimmäismäärä koskisi jatkuvan oppimisen opiskelijavuosien määrää. Katsomme, että tämä muutos heikentää kohtuuttomasti rahoitusta erityisesti niiden tutkintojen osalta, joissa työelämä edellyttää koko tutkinnon suorittamista tai alaan liittyy pätevyysvaatimuksia. Näitä koulutuksia ovat esimerkiksi kasvatusta- ja ohjausalan perustutkinto ja ammattitutkinto (koulunkäynninohjaaja). Esityksen tavoitteena on ohjata opiskelijoita suorittamaan tutkintoja pienempiä osaamiskokonaisuuksia. Se ei kuitenkaan ole osalla aloista tarkoituksenmukaista opiskelijoiden työllistymisen ja osaavan työvoiman saatavuuden näkökulmasta. Koulutuksen järjestäjä ei voi jättää opiskelijaa vain osaamiskokonaisuuksien varaan. Tiettyä koulutusta ja pätevyyttä edellyttävillä aloilla ei työllisty, mikäli ei ole suorittanut tutkintoa kokonaisuudessaan. Esitämme, että sellaiset tutkinnot, joissa työelämä edellyttää koko tutkinnon suorittamista huomioidaan edelleen rahoituksessa myös koko tutkinnon osalta.

Esityksessä ehdotetaan, että ammatillisen koulutuksen rahoituksessa karsitaan merkittävästi painotus- ja korotustekijöitä ja niiden kertoimia. 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.

Järjestämisluvista poistettaisiin esityksen mukaan sisäoppilaitosmuotoisuutta koskeva kirjaus ja vastaavasti koulutuksen rahoituskertoimissa ei olisi enää erikseen sisäoppilaitosmuotoisuutta. Oikeus sisäoppilaitosmuotoiseen koulutukseen on nykyisellään niillä järjestäjillä, joilla oli 1.1.2018 alkaen kumotun ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain (680/1998) mukainen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, ja koulutuksen järjestäjä ylläpiti joko kansanopistoa, liikunnan koulutuskeskusta (urheiluopisto) tai jompaakumpaa edellä mainittua oppilaitosta muiden ammatillisten oppilaitostensa lisäksi. Esitämme, että sisäoppilaitosmuotoisuus mainitaan edelleen järjestämisluvuissa ja säilytetään rahoituksen kertoimena. Kansanopistot ovat laissa vapaasta sivistystyöstä (632/1998) määritellyjä sisäoppilaitoksiksi. Meidän järjestämä asumisen ei ole vain majoituspalvelua, vaan kysymys on laajemmasta pedagogisesta lähestymistavasta ja investoimisesta oppimisympäristöön, jossa voidaan oppia myös yhteisöllisesti vapaa-ajalla. Lisäksi sisäoppilaitosmuotoisella koulutuksen järjestämistavalla voidaan tukea niitä opiskelijoita, jotka tarvitsevat erilaisista syistä tukea elämänhallinnassa tai sosiaalisissa taidoissa.

Pidämme kannatettavina esityksessä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoitukseksi annetun lain muuttamiseksi 32 k§:n määritellyjä siirtymäaikoja uudelle rahoitusjärjestelmälle. Kolmen vuoden siirtymäajaksi asetettaisiin ylärajat, jonka verran yksittäisen koulutuksen järjestäjän rahoitus voisi vähentyä tai kasvaa edelliseen vuoteen verrattuna.

Oppimisen tukea ja erityistä tukea koskevat säädösehdotukset

Olemme pitäneet oppimisvalmiuksia tukevaa koulutusta hyvin toimivana mallina oppijoiden tukemisessa. Sitä on kehitetty vastaamaan erilaisten oppijoiden tarpeisiin. Sen avulla on voitu myös huolehtia maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden tuen tarpeista. Siihen liittyvä rahoitusratkaisu on myös ollut sinällään toimiva.

Katsomme, että esitetyillä muutoksilla oppimisen tukeen on varsin vähäisiä opiskelijoiden tukimahdollisuuksia parantavia vaikutuksia. Oppimisen tukea halutaan yhdenmukaistaa koulutusjärjestelmässä. Näkemyksemme mukaan oppimisen tuen muotojen ei ole välttämätöntä olla samanlaisia eri koulutusmuodoissa.

Haluamme huomauttaa, että erityisesti nuorten kohdalla kohtaaminen ja yhteisölliset toimintamallit ovat ratkaisevan tärkeitä oppimisen tukemisessa. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on todettu, että ”hallitus turvaa riittävän lähiopetuksen määrän. Turvataan erityisesti oppivelvollisuuskoulutuksessa olevien ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden oikeus riittävään lähiopetuksen määrään, työpaikkaohjaamiseen sekä tarvittavaan oppimisen tukeen.” Käsillä oleva esitys ei sisällä ehdotuksia lähiopetuksen määrän turvaamiseksi.

Tilauuskoulutusta koskevat säädösehdotukset

-

Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset

-

Asetusluonnokset

Asetusluonnoksessa ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta 1§:ssä on lueteltu rajoitettavat tutkinnot, jotka opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä voidaan rajata ammatillisen koulutuksen kokeilusta annettavan järjestämisluvan ulkopuolelle.

Esitämme, että kasvatus- ja ohjauksen perustutkinto lisätään esityksen 1§:ään rajoitettavaksi tutkinnoksi. Miksi näin? Kokeilua koskevan lakiesityksen 5§:n mukaan säädettäisiin, että opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä koulutuksen järjestäjän kokeiluluvasta voidaan rajata pois tutkintoja ja osaamisaloja tietyin edellytyksin. Erityisesti ne tutkinnot, joiden tarjonta on selvästi tiettyjen erikoistuneiden koulutuksen järjestäjien toteuttamaa, voidaan rajata pois kokeiluluvasta. 5§ kolmannen momentin mukaan tutkintoja ja osaamisaloja voitaisiin rajoittaa, mikäli niiden laaja järjestämisoikeus heikentäisi olennaisesti niiden koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä, jotka tämän lain voimaan tullessa järjestävät kyseistä koulutusta. Kasvatus- ja ohjauksen perustutkinnon ja sen osaamisalojen laaja järjestämisoikeus heikentäisi merkittävästi toimintaedellytyksiä, koska olemme kansanopistona järjestävät kyseistä koulutusta vakiintuneesti ja ovat investoineet sen kehittämiseen koko ko. koulutusten olemassaolon ajan.

Muut kommentit

Pidämme myös erittäin valitettava sitä, että seurantaryhmässä esiintulleita näkökulmia on hyödynnetty todella vähän säädösvalmistelussa. Toivomme, että lausuntokierrokselle esiintulleilla näkökulmilla on laajempaa vaikutusta säädösvalmistelussa.

Karvonen Tatja
Peräpohjolan Kansanopiston Kannatusyhdistys ry

