

Asia: VN/33727/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta**

Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otus lausuu hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Otus kiinnittää lausunnessaan huomiota kokeilun ja sen vaikutusten arviointiin.

Otus pitää kannatettavana, että laaja-alaisia koulutusjärjestelmän uudistuksia toteutetaan kokeilevan kehittämisen otteella. Kokeilun seuranta ja arviointi huomioidaan esitysluonnoksen pykälässä 14 §.

Otus korostaa, että kokeilua ja sen vaikutuksia on pystyttävä seuraamaan ja arvioimaan riippumattomasti ja tieteellisin menetelmin. Pidämme kannatettavana esitystä, jonka mukaan arviointitutkimus jatkuisi koko kokeilulain voimassaolon ajan, ja että tutkimus tukisi koulutuksen järjestäjien valmistautumista kokeiluun ja kokeiluaikaista toimintaa sekä arvioisi kokeilun vaikutuksia. Arviointitutkimus tulisi toteuttaa esim. toimintatutkimuksellisella otteella ja tiiviissä vuorovaikutuksessa opetus- ja kulttuuriministeriön, koulutuksen järjestäjien ja tutkijoiden välillä. Kahdeksan vuoden kokeilun aikana tulisi toteuttaa vähintään kaksi väliarviointia, mikä mahdollistaa toiminnan kehittämisen jo kokeilun aikana.

Otus huomauttaa, että kokeilulaissa on tarpeen huomioida eräät tutkimusasetelmaa suuntaavat tekijät. Ilman luotettavaa tutkimusasetelmaa kokeilun vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida luotettavasti. Avaamme näitä tarkemmin kohdassa 'Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset'.

#### **Ammatillisen koulutuksen kokeilua koskevat säädösehdotukset**

Otus pitää tärkeänä kiinnittää huomiota luotettavan tutkimusasetelman muodostamiseen mm. seuraavista syistä. Kahdeksan vuoden kokeiluaika on verrattain pitkä, mikä johtaa siihen, että koulutuksen järjestäjien toimintaympäristöissä tapahtuu kokeiluaikana muutoksia, jotka jo itsessään vaikuttavat kokeiluun ja sen tuloksiin. Näitä ovat myös lakiesitykseen sisältyvät muutokset ammatillisen koulutuksen rahoitusmallissa ja oppimisen tuessa. Lisäksi kokeilun voidaan olettaa vaikuttavan eri tavoilla eri koulutuksen järjestäjiin näiden taustatekijöiden mukaan (esim. alue, koulutuksen järjestäjän koko). Luotettavan vaikuttavuusanalyysin varmistamiseksi kokeiluasetaelma tulee suunnitella siten, että näiden tekijöiden mahdollisesti aiheuttama harha analyysin tuloksissa on mahdollista minimoida. Kokeilun vaikutusten luotettavaa arviointia perustelee myös pitkäaikaisen kokeilun toteuttaminen julkisilla varoilla.

Luotettavan tutkimusasetelman muodostamiseksi koulutuksen järjestäjistä on voitava muodostaa koe- ja verrokkiryhmät. Koeryhmän muodostavat kokeilussa mukana olevat koulutuksen järjestäjät ja verrokkiryhmän kokeilun ulkopuolella olevat koulutuksen järjestäjät. Arvioinnin luotettavuuden kannalta on keskeistä, millä tavalla koeryhmät muodostetaan, jotta valikoitumisesta johtuva harha tutkimuksen tuloksissa on mahdollista minimoida. Käytännössä tämä tarkoittaisi satunnaistamista, jolloin kokeiluun osallistuvat järjestäjät valittaisiin arpomalla ne kaikkien koulutuksen järjestäjien joukosta. Kokeilun olisi kuitenkin oltava mm. alueellisesti ja koulutusaloittain kattava ja sen tulisi sisältää molemmilla kansalliskielillä toimivia sekä julkis- ja yksityisoikeudellisia koulutuksen järjestäjiä. Tästä syystä Otus pitää mahdollisena myös ositettua satunnaistamista, jossa huomioitaisiin näitä seikkoja. Lisäksi Otus huomauttaa, että luotettava vertailu koe- ja verrokkiryhmien välillä edellyttää myös kokeilun ulkopuolella olevien koulutuksen järjestäjien osallistumista arviointitutkimukseen. Tämä tarkoittaisi vähintään arviointitutkimuksen kannalta oleellisten tietojen luovuttamista.

Otus korostaa, että kokeiluun osallistuvilla koulutuksen järjestäjillä on oltava taloudelliset edellytykset kokeilun tavoitteiden mukaiseen toimintaan. Myös kokeilun ulkopuolella olevien järjestäjien edellytykset jatkaa toimintaansa on varmistettava. Otus pitää tätä tärkeänä niin yhdenvertaisuuden kuin tutkimusasetelman luotettavuuden kannalta. Tämä kuitenkin vaikeuttaa satunnaistamista, joka edellyttäisi kokeiluun arvottavien koulutuksen järjestäjien velvoittamista kokeiluun. Tästä syystä Otus pitää mahdollisena myös vaihtoehtoa, jossa satunnaistaminen tehtäisiin kokeiluun halukkaiden koulutuksen järjestäjien kesken. Tällöin kokeiluun hakeneista osa arvottaisiin kokeiluryhmään ja osa verrokkiryhmään.

Otus huomauttaa myös, että lakiesitys sisältää kolme muutosta, joiden toivotaan vahvistavan samaa lopputulosta. Toiminnanohjauksen kokeilun lisäksi rahoitusmalliin esitettävät muutokset ja opiskelun tuen uudistaminen ohjaavat myös koulutuksen järjestäjien toimintaa. Näitä koskevat muutokset vaikeuttavat osaltaan vertailuasetaelmaa, koska toiminnanohjauksen kokeilu koskee vain osaa toimijoista ja muut uudistukset kaikkia koulutuksen järjestäjiä. Arviointitutkimuksen tulee siis kattaa kaikki kolme muutosta. Näin ollen vaikutusten arvioinnissa tulisi saada tietoa myös siitä, mikä kokeilun ulkopuolella olevilla koulutuksen järjestäjillä on muuttunut rahoitusmallin ja oppimisen tuen uudistusten myötä.

Otus nostaa esiin, että lakiesityksessä ei määritellä tarkemmin, millaisilla määrällisillä mittareilla kokeilua ja sen vaikutuksia arvioidaan. Arvioinnin mittarit on voitava asettaa etukäteen ja niiden keskinäiset painotuserot selvennettävä (esim. ensisijaiset ja toissijaiset / täydentävät mittarit). Otus huomauttaa myös, että kokeilun tavoitteena on saada aikaan myös sellaista muutosta, jonka mittaaminen määrällisin menetelmin on haastavaa. Koeasetelma edellyttää siis monimenetelmällistä tutkimusotetta, jonka avulla saadaan esiin myös mahdollisesti toiminnassa ja kohderyhmien kokemuksissa tapahtuva muutos. Tähän liittyvien tavoitteiden ja mitattavien ilmiöiden tarkentaminen on välttämätöntä luotettavan arviointitutkimuksen toteuttamiseksi.

Lopuksi Otus huomauttaa, että kokeilun ja tutkimusasetelman suunnittelussa tulee kiinnittää erityisen painavaa huomiota eettisiin ja juridisiin näkökulmiin, mm. koulutuksen järjestäjien väliseen yhdenvertaisuuteen. Erityistä huolellisuutta edellyttää koeasetelman toteuttaminen siten, että se kohtelee kaikkia koulutuksen järjestäjiä yhdenvertaisella tavalla. Tutkijoita sitovat myös tutkimuseettiset ohjeet, jotka tulee huomioida kokeilun ja tutkimusasetelman suunnittelussa.

#### **Rahoituksen uudistusta koskevat säädösehdotukset**

-

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

-

#### **Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset**

-

#### **Muut ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia koskevat säädösehdotukset**

-

#### **Asetusluonnokset**

-

#### **Muut kommentit**

-

Nurmikari Elina  
Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö