

Asia: VN/33727/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Lahden kansanopisto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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.

Lahden kansanopisto toteaa, että kysymyksessä on varsin poikkeuksellinen tapa kehittää koulutuksen säätelyä. Esityksessä viitataan useita kertoja pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan. Hallitusohjelma ei sisällä esitystä kokeilulainsäädännöstä. Kokeilulainsäädännölle vaihtoehtoisia malleja ei ole juurikaan selvitetty. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus uudistaa ammatillisen koulutuksen toiminnanohjausta vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta vahvistaen sekä järjestäjäneutraaliteettiä varmistaen. Käsillä olevasta esityksestä ei selviä, kuinka järjestäjäneutraaliteetti aiotaan varmistaa.

Lahden kansanopisto pitää lausunnolla olevan esityksen heikkouksina seuraavia asioita: Lausunnolla oleva esitys kokeilulainsäädännöstä ei sisällä tavoitteita, joihin kokeilulla pyritään. Esityksessä on vain vähäisesti tai ei juuri lainkaan 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.

Esityksessä ehdotetaan, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää uudistettaisiin siten, että jatkossa valtion talousarvioon sisältyvä ammatillisen koulutuksen määräraha koostuisi toteumiin perustuvasta laskennallisesta perusrahoituksesta ja harkinnanvaraisesta rahoituksesta. Lahden kansanopisto pitää 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. Tämä ei ole omiaan lisäämään luottamusta.

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 heikosti 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 järjestämislupamenettelyn 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. Lahden kansanopisto arveleekin, että kokeilulainsäädäntöä koskevassa esityksessä kysymys on ammatillisen koulutuksen keskittämistä 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. Kansanopistot ovat omilla alueillaan merkittäviä koulutustoimijoita, jotka lisäävät koulutuksen saavutettavuutta.

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 järjestämisluvut 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. Kansanopistot ovat 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. Ne ovat osallistuneet tutkintojen uudistamiseen ja kehittämiseen. Kasvatus- ja ohjausalan työtehtävät ovat luonteeltaan pätevyitymistä vaativia. Näin ollen koulutuksen laadusta on pidettävä erityistä huolta. Kasvatus- ja ohjausalan perus- ja ammattitutkinnon ja sen osaamisalojen laaja järjestämisoikeus heikentäisi merkittävästi kansanopistojen toimintaedellytyksiä, koska ne järjestävät kyseistä koulutusta vakiintuneesti ja ovat investoineet sen kehittämiseen koko ko. koulutusten olemassaolon ajan. Lahden kansanopisto katsoo, että kasvatus- ja ohjausalan perustutkinnon vapaa järjestäminen lisäisi kilpailua epäterveesti. Julkisin varoin tuotettavan koulutuksen alueellisen kilpailuasetelman luominen on epätarkoituksenmukaista. Se heikentäisi kaikkien toimijoiden toimintamahdollisuuksia.

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. Lahden kansanopisto pitää hyvänä esitykseen sisältyvää rahoituksen jakautumiseen liittyvää terminologian yksinkertaistamista. Se tekee järjestelmästä helpommin ymmärrettävän. Opisto kannattaa myös kahden vuoden toteuman tarkastelujaksoa.

Esityksessä ehdotetaan, että järjestämisluvuissa määrättäisiin kaikkien järjestäjien osalta rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Tätä perustellaan järjestäjien keskinäisen kilpailun välttämiseksi. Enimmäismäärä koskisi muita kuin oppivelvollisia opiskelijoita. Se kuinka järjestämisluvien enimmäismäärät täsmällisesti määritellään jää esityksestä epäselväksi. Esityksessä todetaan, että määrittelyssä tukeudutaan nykyisiin tavoitteellisiin opiskelijavuosimääriin. Lahden kansanopisto katsoo, että se kuinka lupia aiotaan muuttaa, tulisi avata perusteellisesti. Sillä on suuri merkitys koulutuksen järjestämisedellytyksiin. Esityksestä ei myöskään selviä, miten budjettikehyksessä jaetaan järjestämisluvassa olevan opiskelijavuosimäärien (jatkuva oppiminen) ja vapaasti tehtävien oppivelvollisten opiskelijavuosimäärien kesken. Tätä mekanismia tulisi selvittää tarkemmin esityksessä, jotta säädösesitystä voitaisiin paremmin arvioida ja koulutuksen järjestäjät voisivat ennakoita rahoitustaan.

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. Lahden kansanopisto katsoo, että tämä muutos heikentää kohtuuttomasti rahoitusta erityisesti niiden tutkintojen osalta, joissa työelämässä tarvitaan koko tutkinnon suorittamista tai alaan liittyy pätevyysvaatimuksia. Näitä koulutuksia ovat esimerkiksi kasvatus- ja ohjausalan perustutkinto ja ammattitutkinto (koulunkäynnin ohjaaja), sosiaali- ja terveysalan perustutkinto tai seurakunta- ja hautauspalvelualan ammattitutkinto (suntio). Esityksen tavoitteena on ohjata opiskelijoita suorittamaan tutkintoja pienempiä osaamiskokonaisuuksia. Se ei kuitenkaan ole osalla aloista tarkoituksenmukaista opiskelijoiden työllistymisen näkökulmasta. Koulutuksen järjestäjä ei voi jättää näiden alojen opiskelijaa vain tutkinnonosien varaan. Kelpoisuuden vuoksi koko tutkinnon suorittaminen on mahdollistettava. Esitettyssä mallissa koko tutkinnon suorittamisesta ei kuitenkaan saisi rahoitusta. Samalla alat ovat kuitenkin juuri niitä aloja, joilla pitäisi saada kelpoista työvoimaa lisää.

Lahden kansanopisto esittää, 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.

Lahden kansanopisto pitää 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

-

Tilaukoulutusta 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. Lahden kansanopisto esittää, että kasvatusta- ja ohjausalan perustutkinto lisätään esityksen 1§:ään rajoitettavaksi tutkinnoksi. Tätä voidaan perustella sillä, että 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§:n 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. Kasvatusta- ja ohjausalan perustutkinnon ja sen osaamisalojen laaja järjestämisoikeus heikentäisi merkittävästi kansanopistojen toimintaedellytyksiä, koska ne järjestävät kyseistä koulutusta vakiintuneesti ja ovat investoineet sen kehittämiseen koko ko. koulutusten olemassaolon ajan.

Muut kommentit

-

Pullinen Petri
Lahden kansanopisto