

Asia: VN/33727/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta**

Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Linnasmäen ópsito 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.

Linnasmäen opiston mielestä kysymyksessä on varsin poikkeuksellinen tapa kehittää koulutuksen säätelyä. Esityksessä viitataan useita kertoja pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan, jossa ei kuitenkaan mainita tällaista kokeilua. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus uudistaa ammatillisen koulutuksen toiminnanohjausta mm. järjestäjäneutraliteetti varmistuen. Kokeilulainsäädäntöön liittyvässä esityksestä ei selviä, kuinka järjestäjäneutraliteetti aiotaan varmistaa. Kokeilulainsäädäntöesitys ei sisällä täsmällisiä tavoitteita, joihin kokeilulla pyritään. Esityksessä ei selvästi avata, miten niiden koulutuksen järjestäjien, jotka eivät ole mukana kokeilussa (eivät hae tai pääse), toiminta muuttuu kokeilun myötä.

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

Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi kokeilu ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksesta. Kahdeksan vuoden kokeiluaikaa on pidettävä erittäin pitkänä. Kokeilun tavoitteet ovat sen pituuteen nähden varsin vähäisesti kuvattuja. Esityksestä jää täysin epäselväksi, mitä aiotaan tehdä kokeilun jälkeen. Siitä ei selviä, miten kokeilua arvioidaan ja millä tavalla tuloksia hyödynnetään. Onko tavoitteena, että kokeiluun osallistuvien määrä olisi tulevaisuudessa ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrä? Esityksestä ei siis 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 on hankala perustua koulutuksen järjestäjän harkintaan. Osallistumisesta kieltäytyminen ei saisi vaarantaa koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä tutkintotarjonnan eikä rahoituksen näkökulmasta.

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 kokeiluvassaan. Linnasmäen opiston mielestä tämä menettely voi aiheuttaa alueellisesti epätervettä kilpailua. Nykyinen OKM:n harkintaan perustuva järjestämislupien myöntäminen on melko toimivalla tavalla huomioinut alueellisen tilanteen: muut järjestäjät ja niiden volyymin, kysynnän ja työllisyyden. Julkisen rahan käyttöön ei sovellu täysin avoin kilpailu, jossa järjestäjiä on liian monta, mikä ei tuo laatua ja taloudellista kannattavuutta heistä kenellekään.

Kokeilua koskevan lakiesityksen 5§:n mukaan säädettäisiin, että opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä koulutuksen järjestäjän kokeiluvasta voidaan rajata pois tutkintoja ja osaamisaloja tietyin edellytyksin. Erityisesti ne tutkinnot, joiden tarjonta on selvästi tiettyjen erikoistuneiden koulutuksen järjestäjien toteuttamaa, voidaan rajata pois kokeiluvasta. 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 kelpoisuutta / koko tutkinnon suorittamista vaativia. Kasvatus- 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. Linnasmäen opisto 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**

Linnasmäen opisto pitää hyvänä esitykseen sisältyvää rahoituksen jakautumiseen liittyvän terminologian yksinkertaistamista. Se tekee järjestelmästä helpommin ymmärrettävän. Linnasmäen opisto kannattaa myös kahden vuoden toteuman tarkastelujaksoa.

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. Linnasmäen opiston kanta on, että järjestämislupiin tulevien opiskelijavuosimäärien määrittelyssä pitää olla tarkat ja avoimet kriteerit. Kriteereissä tulisi olla mukana harkintaa, mikä perustuu

järjestäjän järjestämiin tutkintoihin ja niiden alojen työllisyystarpeisiin. En tärkeää, että jatkuvan oppimisen opiskelijavuosia ei menettelyn kautta vähennetä niiden tutkintojen järjestäjiltä, joita suorittamista halutaan samaan aikaan lisätä (sosiaali- ja terveysala, varhaiskasvatusala). Samoin kriteereissä tulisi huomioida ammattitutkinnot, jotka toivat alalle tulotutkintoina (koulunkäynninohjaaja, perhepäivähoitaja, suntio...). Esityksestä ei myöskään selviä, miten budjettikehitys 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. Linnasmäen opisto katsoo, että tämä muutos heikentää kohtuuttomasti rahoitusta erityisesti niiden tutkintojen osalta, joissa työelämässä tarvitaan koko tutkinnon suorittamista tai alaan liittyä kelpoisuusvaatimuksia. Näitä koulutuksia ovat esimerkiksi kasvatus- ja ohjausalan perustutkinto (lastenhoitaja/-ohjaaja) ja ammattitutkinto (koulunkäynnin ohjaaja), sosiaali- ja terveysalan perustutkinto (lähihoitaja) 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 myös yhdenvertaisen rahoituksen osalta. Esitetystä mallista koko tutkinnon suorittamisesta ei kuitenkaan saisi rahoitusta. Samalla alat ovat kuitenkin juuri niitä aloja, joilla pitäisi saada kelpoista työvoimaa lisää.

Linnasmäen opisto mielestä sellaiset tutkinnot, joissa työelämä edellyttää koko tutkinnon suorittamista huomioidaan edelleen rahoituksessa myös koko tutkinnon osalta.

Esityksessä rahoitusmallia yksinkertaistettaisiin poistamalla ammatti- ja eri koisammattitutkintoja koskeva rahoitusta alentava tutkintotyyppikerroin ja niistä tehtäisiin niistä valtiosuuden näkökulmasta tasaveroisesti rahoitettuja perustutkintoihin nähden. Linnasmäen opiston näkökulmasta asiaan liittyvät perustelut ovat ymmärrettäviä. Uudistus ei kokonaisuudessaan kuitenkaan vastaa laajempaa koko ammatillisen koulutuksen uudistuksen tavoitetta, jossa työssä oleville ja erityisesti korkeasti koulutetuille suunnattu täydennyskoulutus siirtyisi nykyistä enemmän tai jopa kokonaan työpaikkojen maksettavaksi. Linnasmäen opiston mielestä nykyisen muutosehdotuksen sijaan puhtaasti täydennyskoulutuksena toimien ammatti- ja erikoisammattitutkintojen valtiosuusrahoituksen osuutta tulisi pienentää tai poistaa kokonaan. Sen sijaan ammattitutkintojen, jotka toimivat perustutkintojen tyyppisesti alalle kelpoisuuden antavana tutkintona (esim. koulunkäynnin ohjaaja, ap-ip -ohjaaja, perhepäivähoitaja, suntio...) tulisi kohdella myös rahoituksen osalta kuten perustutkintoja.

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 järjestämisluva, ja koulutuksen järjestäjä ylläpiti joko kansanopistoa, liikunnan

koulutuskeskusta (urheiluopisto) tai jompaakumpaa edellä mainittua oppilaitosta muiden ammatillisten oppilaitostensa lisäksi. Linnasmäen opisto esittää, että sisäoppilaitosmuotoisuus mainitaan edelleen järjestämisluvissa ja säilytetään rahoituksen kertoimena. Kansanopistot ovat laissa vapaasta sivistystyöstä (632/1998) määritellyjä sisäoppilaitoksiksi. Niiden järjestämä asuminen ei ole vain majoituspalvelua, vaan kysymys on laajemmasta pedagogisesta lähestymistavasta ja investoimisesta oppimisympäristöön, jossa voidaan oppia myös yhteisöllisesti vapaa-ajalla. Pedagogiikka ja oppimisympäristö ovat osa sisäoppilaitosmuotoisuutta. Esimerkiksi kasvatus- ja ohjausalaalla nuoriso- ja yhteisöohjaajan osaamisalalla sisäoppilaitosmuotoisella järjestämistavalla on erityinen merkitys opiskelijoiden ammatilliselle kehitykselle oman alan tehtäviin. Lisäksi sisäoppilaitosmuotoisella koulutuksen järjestämistavalla voidaan tukea niitä opiskelijoita, jotka tarvitsevat erilaisista syistä tukea elämänhallinnassa tai sosiaalisissa taidoissa.

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

Linnasmäen opisto on pitänyt 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. Opva-opinnot ovat mahdollistaneet rahoituksen kohdentamisen siten, että niitä tarvitsevat opiskelijat ovat voineet opiskella enintään kuusi kuukautta ilman rahoitusmekanismin luomaa vaadetta suorittaa tutkinnonosa. Kun tämä poistuu, ilman tutkintosuorituksia oleva pidennetty opiskeluaika antaa järjestäjälle heikomman rahoituksen, mikä vähentää mahdollisuutta ottaa aikaisempaa opva-opintojen kohderyhmää opiskelijaksi. Tämä on pois erityisesti muutenkin syrjäytymisvaarassa olevilta.

### **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. Linnasmäen opisto esittää, että kasvatus- ja ohjausalan perustutkinto lisätään esityksen 1§:ään rajoitettavaksi tutkinnoksi. Esityksen perusteluna on, 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. Kasvatus- 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. Lisäksi ne järjestävät esimerkiksi

kommunikaation ja viittomakielisen ohjauksen osaamisalaa, joka on niiden erityisosaamista ja jota muut koulutuksen järjestäjät eivät tarjoa.

#### **Muut kommentit**

-

Kaivola Juha  
Turun kristillisen opiston säätiö