



Asia: HE 161/2024 vp - Suomen Kansanopistoyhdistys – Finlands Folkhögskolförening ry:n lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Yhteenveto Suomen Kansanopistoyhdistyksen näkemyksistä:

Laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta

- Muutoksia tehdään samanaikaisesti rahoituksen vähentämisen kanssa (säästö talousarvioesityksessä vuodelle 2025). Koulutuksen järjestäjien on vaikea arvioida kokonaisvaikutuksia. Kansanopistoyhdistys vaatii, että eduskunta huolehtii, etteivät säästötoimet ja uudistukset toiminnanohjauksessa ja rahoituksessa muodosta kohtuuttomia toimintaedellytyksiä vaarantavia yhteisvaikutuksia koulutuksen järjestäjille.
- Esityksessä ei täsmällisesti kuvata, miten huolehditaan kokeilun ulkopuolella olevien koulutuksen järjestäjien toiminnan turvaamisesta ja kehittämisestä. **Suomen Kansanopistoyhdistys edellyttää, että eduskunta tekee toimenpideoitteen kokeilun etenemisen seuraamisesta sekä siitä, kuinka kokeilun ulkopuolella olevien koulutuksen järjestäjien toimintaedellytykset ja kehittymismahdollisuudet turvataan kokeilun aikana.**
- Kokeilulain § 9 koskee kokeiluun valitsemista. Kokeiluluvat myönnettäisiin Karvin tekemän pisteytyksen ja arvioinnin perusteella. Pisteytys perustuisi esityksen mukaan § 8 mukaisiin kokeiluluvan myöntämisedellytyksiin. Esityksestä ei selviä, mitä ja miten § 8 esitettyjä ehtoja painotettaisiin. **Kansanopistoyhdistys katsoo, että esitys ei ole tältä osin tarkkarajainen.**
- Kansanopistoyhdistys esittää, että kokeiluun valitsemassa monialaisuuden määritelmään sisällytetään ammatillisia tutkintoja laajempi monialaisuuden tarkastelu. Kokeiluun tulisi valita myös koulutuksen järjestäjiä, joilla on monialainen koulutustarjonta (esim. ammatillinen koulutus ja vapaa sivistystyö).
- Kansanopistot ovat monimuotoisia koulutuskeskuksia, joiden järjestämää ammatillista koulutusta tulee tarkastella kokeiluaikana erikseen vapaan sivistystyön, aikuisten perusopetuksen, kotoutumiskoulutuksen, kansanopistolukion ja avoimen korkeakouluopetuksen muodostaman kokonaisuuden kannalta.

Laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta

- Järjestämisluissa määrättäisiin kaikkien järjestäjien osalta rahoituksen perusteena olevien opiskelijavuosien enimmäismäärä jatkuvan oppimisen opiskelijavuosien osalta. **Esityksestä ei tarkasti selviä, miten järjestämislupien enimmäismäärät muodostetaan. Kysymyksessä on merkittävä muutos ammatillisen koulutuksen järjestämislupiin. Koulutuksen järjestäjien tulisi voida säädösesityksen perusteella ennakoida järjestämisluissaan tapahtuvia muutoksia, sillä niillä on keskeinen vaikutus koulutuksen järjestämiseen.**

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

- **Rahoitusjärjestelmän selkeyttäminen on tervetullutta.** Siirtyminen yhteen suoritepäätöksen useiden sijasta on hyvä ratkaisu. Rahoituksen muuttumisen siirtymävaihe lainsäädännössä myönteinen.
- Rahoitusmalli palkitsee nopeasta koulutuksen suorittamisesta ja myös tutkintoa pienempien kokonaisuuksien tekemisestä. **Kansanopistoyhdistys on huolissaan siitä, kuinka heikoimpien opiskelijoiden opiskelupolusta huolehditaan ja kohdentuuko osaamisen hankkiminen liian tarkkarajaisesti ottaen huomioon työelämässä vaadittavan osaamisen nopean muuttumisen.** Jatkossa koko tutkinnon suorittamisesta saisi rahoitusta pelkästään niiden opiskelijoiden osalta, jotka ovat aiemmin suorittaneet pelkästään perusasteen koulutuksen tai ylioppilastutkinnon. Osalla aloista koko tutkinnon suorittaminen on välttämätöntä pätevyysvaatimusten vuoksi.

Sivistysvaliokunnalle

Asia: HE 161/2024vp - Suomen Kansanopistoyhdistyksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Suomen Kansanopistoyhdistys – Finlands Folkhögskolförening ry kiittää mahdollisuudesta lausua.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia. Kansanopistoyhdistys pitää esitettyä kokeilulainsäädäntöä poikkeuksellisena ja katsoo, että sen vaikutuksia koulutuksen saavutettavuuteen ja järjestämiseen ei voida esityksen perusteella riittävästi arvioida. Yhdistys kannattaa ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmään tehtäviä selkeytyksiä.

Ammatillisen koulutuksen toiminnanohjausta ja rahoitusjärjestelmää on muutettu 2018 ja toimeenpano on edellyttänyt koulutuksen järjestäjiltä suuria muutoksia. Edellisen uudistuksen vaikutuksia ei ole toistaiseksi riittävästi arvioitu. Kansanopistoyhdistys haluaa kiinnittää sivistysvaliokunnan huomiota siihen, että muutoksia tehdään samanaikaisesti rahoituksen vähentämisen kanssa (säästö talousarvioesityksessä vuodelle 2025). Koulutuksen järjestäjien on vaikea arvioida kokonaisvaikutuksia. Kansanopistoyhdistys vaatii, että eduskunta huolehtii, ettei säästötoimien ja uudistukset toiminnanohjauksessa ja rahoituksessa muodosta kohtuuttomia toimintaedellytykset vaarantavia yhteisvaikutuksia koulutuksen järjestäjille.

Suomen Kansanopistoyhdistys haluaa kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että kansanopistot ovat monimuotoisia koulutuskeskuksia, joiden järjestämää ammatillista koulutusta tulee tarkastella kokeiluajana erikseen vapaan sivistystyön, aikuisten perusopetuksen, kansanopistolukion, kotoutumiskoulutuksen ja avoimen korkeakouluopetuksen muodostaman kokonaisuuden kannalta.

Laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta

Esityksessä todetaan, että se liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjauksiin, jotka koskevat ammatillisen koulutuksen rahoitusmallin ja toiminnanohjauksen uudistamista. **Kansanopistoyhdistys toteaa, että kysymyksessä on varsin poikkeuksellinen tapa kehittää koulutuksen sääntelyä. Esityksessä viitataan useita kertoja pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan. Hallitusohjelma ei kuitenkaan sisällä esitystä kokeilulainsäädännöstä.** Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus uudistaa ammatillisen koulutuksen toiminnanohjausta vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta vahvistaen sekä järjestäjäneutraaliteettiä varmistaen. Ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen erityispiirteet huomioidaan. **Esityksestä ei selviä, kuinka järjestäjäneutraaliteetti aiotaan varmistaa.**

Esityksessä ei täsmällisesti kuvata, miten huolehditaan kokeilun ulkopuolella olevien koulutuksen järjestäjien toiminnan turvaamisesta ja kehittämisestä. **Suomen Kansanopistoyhdistys esittää, että eduskunta tekee toimenpideohjeen kokeilun etenemisen seuraamisesta ja siitä, kuinka kokeilun ulkopuolella olevien koulutuksen järjestäjien toimintaedellytykset ja kehittymismahdollisuudet turvataan kokeilun aikana.**

5 § Kokeiluluvan rajaukset

Esityksessä todetaan, että kokeiluluvista voidaan rajata ulkopuolelle ne tutkinnot, jotka ovat selvästi erikoistuneiden koulutuksen järjestäjien toteuttamia. 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 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. Kansanopistoyhdistys 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.

Asetusluonnoksessa ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta 1§:ssä on lueteltu rajoitettavat tutkinnot, jotka opetus- ja kulttuuriministeriön päätöksellä voidaan rajata ammatillisen koulutuksen kokeilusta annettavan järjestämisluvan ulkopuolelle. **Kansanopistoyhdistys esittää, että kasvatus- ja ohjausalan perustutkinto lisätään Opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseen ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta 1§:ään rajoitettavaksi tutkinnoksi.**

6 § Toiminta-alue

Perustelutekstin mukaan kokeilussa mukana olevat koordinoisivat jossain määrin koulutuksen kokonaistarjontaa alueilla. Näin ollen kokeilu vaikuttaa myös sen ulkopuolella oleviin koulutuksen järjestäjiin. Kokeilun katsotaan esityksessä edistävän alueellista hyvinvointia ja taloutta. Kokeilun alueelliset tavoitteet jäävät esityksestä epäselväksi. **Kansanopistoyhdistys kysyykin, onko kokeilulainsäädäntöä koskevassa esityksessä kysymys ammatillisen koulutuksen keskittämisestä nykyistä pienemmälle määrälle järjestäjiä.** Esimerkiksi kansanopistot tarjoavat ammatillisen koulutuksen lisäksi alueilla muita koulutuspalveluja. Ammatillisen koulutuksen keskittäminen vaarantaisi koulutuspalvelujen järjestämisen alueilla. Kansanopistot ovat omilla alueillaan merkittäviä koulutustoimijoita, jotka lisäävät koulutuksen saavutettavuutta.

8 § Kokeiluluvan myöntämisedellytykset ja § 9 kokeiluun valittavat koulutuksen järjestäjät

Kokeilulain § 9 koskee kokeiluun valitsemista. Kokeiluluvat myönnettäisiin Karvin tekemän pisteytyksen ja arvioinnin perusteella. Pisteytys perustuisi esityksen mukaan § 8 mukaisiin kokeiluluvan myöntämisedellytyksiin. Esityksestä ei selviä, mitä ja miten § 8 esitettyjä ehtoja painotettaisiin.

Kokeiluun valittaisiin § 9 mukaan koulutuksen järjestäjät alueittain. Säädösesityksestä ei selviä, mitä alueita esityksellä tarkoitetaan. **Kansanopistoyhdistys katsoo, että esitys ei ole tältä osin riittävän tarkkarajainen.**

Esityksen mukaan kokeiluun valittavien ammatillisen koulutuksen järjestäjien olisi kokonaisuutena katettava valtakunnallisesti riittävä määrä opiskelijoita, jotta kokeilun vaikuttavuutta voitaisiin kokeilun edetessä ja sen päätyttyä arvioida. Lisäksi todetaan, että arvioinnin toimivuuden turvaamiseksi tulee kokeilun ulkopuolelle jäädä riittävä määrä toimijoita. Esityksessä ei kuvata, kuinka suuri osa ammatillisen koulutuksen volyymistä (opiskelijavuosia) pyritään siirtämään kokeilun piiriin. **Epäselväksi jää, mikä katsotaan kokeilun toteuttamiseksi riittäväksi opiskelijavuosimääräksi ja kuinka se vaikuttaa kokeiluun valittavien järjestäjien pisteyttämiseen Karvin toteuttamassa arvioinnissa. Tältä osin säädösesitys ei ole tarkkarajainen.**

Esityksessä todetaan, että kokeiluun valittavien koulutuksen järjestäjien on oltava riittävän edustava otos. Esityksen perusteluissa todetaan, että poikkeustapauksessa järjestäjä voi olla muu kuin monialainen. **Kansanopistoyhdistys esittää, että monialaisuuden määritelmään sisällytetään ammatillisia tutkintoja laajempi monialaisuuden tarkastelu, jossa huomioidaan koulutuksen järjestäjien kokonaistarjonta.** Kokeiluun tulisi valita myös koulutuksen järjestäjiä, joilla on monialainen koulutustarjonta (esim. ammatillinen koulutus ja vapaa sivistystyö).

Laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta

26 § Opiskelijavuodet

Esityksen mukaan järjestämisluvassa määrätään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 b §:ssä tarkoitettujen rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärästä. Enimmäismäärä koskee niiden opiskelijoiden opiskelijavuosia, jotka eivät ole oppivelvollisuuslain (1214/2020) 16 §:n nojalla oikeutettuja maksuttomaan koulutukseen. Opiskelijavuosien enimmäismäärä määriteltäisiin kaikissa ammatillisen koulutuksen järjestämisluvissa ensikertaisesti 1.1.2026 alkaen. Järjestäjäkohtaisessa arviossa käytettäisiin pohjana edellisten vuosien tavoitteellisia opiskelijavuosia, ja se määrättäisiin neljäksi vuodeksi kerrallaan. Järjestämisluvissa määrättäisiin kaikkien järjestäjien osalta rahoituksen perusteena olevien opiskelijavuosien enimmäismäärä jatkuvan oppimisen opiskelijavuosien osalta.

Nykyisissä järjestämisluvissa on määritelty opiskelijavuosien vähimmäismäärät. Niissä ei ole eroteltu oppivelvollisia ja muita opiskelijoita. **Kansanopistoyhdistys katsoo, että esityksestä ei tarkasti selviä, miten järjestämislupien enimmäismäärät muodostetaan.** Kysymyksessä on merkittävä muutos ammatillisen koulutuksen järjestämislupiin. Koulutuksen järjestäjien tulisi voida säädösesityksen perusteella ennakoida järjestämisluvissaan tapahtuvia muutoksia, sillä niillä on keskeinen vaikutus koulutuksen järjestämiseen. Lisäksi järjestämislupia tarkasteltaisiin kaikilta kokeilun mukaisessa aikataulussa eli luvat määrättäisiin neljäksi vuodeksi kerrallaan. Kokeilussa mukana olevien osalta järjestämisluvista sovittaisiin neuvottelumenettelyssä ja muiden osalta hakumenettelyllä.

Kansanopistoyhdistys katsoo, että kokeilun ulkopuolella olevilla ei ole mahdollisuutta ennakoida vaikuttaa riittävästi toimintaedellytyksiinsä.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

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. **Kansanopistoyhdistys pitää hyvänä esitykseen sisältyvää rahoituksen jakautumiseen liittyvää terminologian yksinkertaistamista. Se tekee järjestelmästä helpommin ymmärrettävän.** Siirtyminen yhteen suoritepäätöksen useiden sijasta on hyvä ratkaisu. Myös siirtyminen toteumiin perustuviin suoritepäätöksiin tavoitteellisten sijaan yksinkertaistaa järjestelmää. Siirtymävaihe rahoituksen muutoksille vähentää koulutuksen järjestäjien osalta riskejä lainsäädännön muutostilanteessa.

Rahoitusmalli palkitsee nopeasta koulutuksen suorittamisesta ja myös tutkintoa pienempien kokonaisuuksien tekemisestä. Kansanopistoyhdistys on huolissaan siitä, kuinka heikoimpien opiskelijoiden opiskelupolusta huolehditaan ja kohdentuuko osaamisen hankkiminen liiaksi työelämässä vaadittavan nykyosaamiseen laaja-alaisen taitojen kustannuksella.

Jatkossa koko tutkinnon suorittamisesta saisi rahoitusta pelkästään niiden opiskelijoiden osalta, jotka ovat aiemmin suorittaneet pelkästään perusasteen koulutuksen tai ylioppilastutkinnon. **Kansanopistoyhdistys 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. Esitetyssä mallissa koko tutkinnon suorittamisesta ei kuitenkaan saisi rahoitusta. Samalla alat ovat kuitenkin juuri niitä aloja, joilla pitäisi saada kelpoista työvoimaa lisää.

Suomen Kansanopistoyhdistys-Finlands Folkhögskolförening ry:n puolesta,

Helsingissä 11.11.2024

Helena Ahonen
puheenjohtaja

Tytti Panssar
toiminnanjohtaja