



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilua koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta ja tavoitteista. Esityksen vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti eri näkökulmista, mutta kokeilu ei todennäköisesti tuota luotettavia tuloksia.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Koska kokeilua ei toteuteta satunnaistamalla, tulokset eivät luultavasti tuota luotettavaa tietoa uudistuksen vaikuttavuudesta. Tämän vuoksi uudistuksen toteuttamismallin mielekkyyttä tulee arvioida.
- ii) Koulutustarjonnan mahdollisia muutoksia opiskelijoille voisi konkretisoida esityksessä. Esityksessä voisi esimerkinomaisesti kuvata, millaisia koulutusohjelmia tulisi todennäköisesti lisää työelämän tämänhetkisten tarpeiden pohjalta.
- iii) Esitykseen tulisi sisällyttää taulukko tai kaavio, jossa kuvattaisiin nykyinen rahoitusjärjestelmä sekä järjestelmään ehdotetut muutokset. Tämä auttaisi asiaa tuntematonta lukijaa hahmottamaan paremmin ehdotettavan muutoksen merkittävyyttä.
- iv) Esityksessä voisi mahdollisuuksien mukaan kuvata, onko ehdotuksella vaikutuksia aikuisopiskelijoiden uudelleen kouluttautumiseen ottaen huomioon viimeaikaiset muutokset aikuiskoulutuksen edellytyksiin.



1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilusta. Lisäksi ehdotetaan muutettavan lakia ammatillisesta koulutuksesta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin koskien ammatillisen koulutuksen rahoitusmallin ja toiminnanohjauksen uudistamista.

Esityksessä ehdotetaan, että toteutettaisiin 1 tammikuuta 2026 alkava ja 31 joulukuuta 2033 loppuva kokeilu ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksesta. Kokeiluun valittaisiin enintään 40 koulutuksen järjestäjää, joiden järjestämisluvut korvattaisiin määräajaksi kokeiluluvilla. Kokeiluluvan saaneella ammatillisen koulutuksen järjestäjällä olisi pääsääntöisesti oikeus järjestää kaikkia ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeseen kuuluvia tutkintoja ja niin sanottua laajennettua oppisopimuskoulutusta niiden tutkintojen ja osaamisalojen osalta, joita koulutuksen järjestäjällä ei olisi kokeiluluvassaan. Lisäksi koulutusta voisi järjestää tarvittaessa myös työvoimakoulutuksena ja englannin kielellä. 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.

Esityksessä ehdotetaan, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää uudistettaisiin siten, että jatkossa valtion talousarvioon sisältyvä ammatillisen koulutuksen määräraha koostuisi toteumiin perustuvasta laskennallisesta perusrahoituksesta ja harkinnanvaraisesta rahoituksesta. Rahoitusmallia yksinkertaistettaisiin ja sen ohjausvaikutusta parannettaisiin karsimalla painotus- ja korotustekijöitä ja niiden kertoimia, sekä keskittämällä jäljelle jäävät kustannusvaikutuksia tasaavat painotus- ja korotustekijät opiskelijavuosirahoitukseen.

Esityksessä ehdotetaan, että oppimisen tuen järjestelmää uudistettaisiin. Opiskeluvalmiuksia tukevat opinnot korvattaisiin oikeudella oppimisen tukeen, joka olisi matalan kynnyksen tukimuoto. Lisäksi opiskelijan oikeutta erityiseen tukeen uudistettaisiin vahvistamalla opiskelijan oikeutta erityisopetukseen.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ilmenee asian tausta ja tavoitteet. Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksesta käy selvästi ilmi nykyiseen rahoitusjärjestelmään sekä ammatillisen koulutuksen



järjestämislupasääntelyyn liittyvät ongelmat. Esitysluonnoksessa todetaan esimerkiksi, että järjestämisluvan muuttamisen käsittelyaika on pitkä, useissa tapauksissa jopa yli vuoden.¹

Arviointineuvosto katsoo, että kuvaus nykyisen ammatillisen koulutuksen kokonaisrahoituksesta sekä rahoitusjärjestelmästä jää epäselväksi esitysluonnoksessa. Esimerkiksi kokonaisrahoituksen määrää vuosittain voisi kuvata ja sitä, miten rahoitus jakautuu eri koulutusohjelmien kesken.

Esitysluonnoksessa on selostettu ammatillisen koulutuksen rahoituksen eri painotus- ja korotuskertoimia. **Arviointineuvosto suosittelee**, että esitysluonnokseen sisällytettäisiin taulukko tai kaavio, jossa kuvattaisiin nykyinen rahoitusjärjestelmä sekä järjestelmään ehdotetut muutokset. Tämä auttaisi asiaa tuntematonta lukijaa hahmottamaan paremmin ehdotettavan muutoksen merkittävyyttä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että valmisteluvaiheessa arvioitiin kokeilun toteuttamista satunnaistettuna kenttäkokeiluna, jossa kokeiluluvat myönnettäisiin arpomalla. Arpomiseen perustuvaan toteuttamistapaan katsottiin kuitenkin sisältyvän liian suuria riskejä oppilaiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Esitysluonnoksen mukaan kokeilulakia on tarkoitus seurata ja arvioida kehittäväällä tutkimuksella. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että kokeilua ei toteuteta satunnaistamalla, minkä vuoksi uudistuksen vaikuttavuudesta ei luultavasti saada luotettavaa tietoa. Tämän vuoksi uudistuksen toteuttamismallin mielekkyyttä tulee arvioida. Luonnoksen perusteella jää myös epäselväksi, onko koulutuksen järjestäjillä mahdollisuus välttää sellaisten oppilaiden valitsemista, joiden suoriutumisen odotetaan olevan ehkä keskimääräistä heikompaa, millä voi olla uudistuksen vaikuttavuuden näkökulmasta epätoivottuja seurauksia. Tätä riskiä tulisi käsitellä esityksessä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksen valmistelun aikana ammatillisen koulutuksen henkilökuntaa, johtoa ja opiskelijoita on osallistettu valmisteluun erilaisilla kuulemismenetelmillä. Eri kuulemiskeinoilla saatuja tuloksia on selostettu esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on selostettu hyvin ulkomailla käytössä olevia ammatillisen koulutuksen ohjausjärjestelmiä. Esitysluonnokseen sisältyy havainnollinen taulukko Pohjoismaissa käytössä olevista ammatillisen koulutuksen erityisopetusjärjestelmistä. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, onko ulkomailla käytössä olevia ratkaisuja hyödynnetty esityksen valmistelussa.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu riittävästi esityksen vaikutuksia ammatillisen koulutuksen järjestäjien rahoitukseen. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että vaikuttavuusarvioissa on hyödynnetty simulointeja, joilla on arvioitu rahoitusmallin muutosten vaikutuksia

¹ Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että hallinnollinen työ kasvoi 1.1.2018 muuttuneen lainsäädännön myötä ja järjestämislupahakemusten käsittelyajat pitenivät.



koulutuksen järjestäjille. Muutoksia on tarkasteltu koulutuksen järjestäjän sijaintimaakunnan, kielen, omistajatyypin ja koon mukaan. Esitysluonnoksesta käy ilmi, että rahoitusosuuksien muutoksilla voi olla vaikutusta koulutuksen järjestäjien koulutustarjontaan.

Esitysluonnoksen mukaan ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksesta ei olisi enää jatkossa mahdollista periä opiskelijamaksuja. Opiskelijamaksuja olisi kuitenkin mahdollista periä jatkossa ainoastaan ammatilliseen tehtävään valmistavissa koulutuksissa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä voisi kuvata esimerkkien avulla, mitkä opiskelijat vapautuvat opiskelijamaksun maksamisesta ehdotetun sääntelyn myötä ja mitä vaikutuksia sillä on. Koskeeko opiskelijamaksuista vapautuminen oppivelvollisuuden piirissä olevia opiskelijoita vai myös aikuisopiskelijoita?

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa on kuvattu esityksen vaikutuksia opiskelijoille eri näkökulmista. Kokeilu esimerkiksi laajentaisi ja monipuolistaisi alueen koulutustarjontaa, mikä parantaa opiskelijoiden koulutuksen saatavuutta. **Arviointineuvosto katsoo**, että koulutustarjonnan mahdollisia muutoksia opiskelijoille tulisi konkretisoida esityksessä. Esityksessä voisi esimerkinomaisesti kuvata, millaisia koulutusohjelmia tulisi todennäköisesti lisätä työelämän tämänhetkisten tarpeiden pohjalta.

Esitysluonnoksessa mainitaan, että ammatillisen koulutuksen syventävä ja täydentävä koulutus poistetaan. Toisaalta koulutustarjonta laajenee ja monipuolistuu työelämän tarpeiden mukaan. **Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutuksia työelämän tarpeisiin ja osaamiseen tulisi arvioida esityksessä, kuten myös mahdollisia säästöjä syventävän ja täydentävän opetuksen poistamisesta. Esityksessä tulisi kuvata, kuinka työelämän muutosten ja osaamistarpeiden ennakointi sekä yhteistyö työelämän edustajien kanssa tapahtuu kokeilun aikana, jotta kokeilu vastaisi työelämän tarpeisiin. Millaisia riskejä kokeiluun liittyy työelämän kannalta?

Esitysluonnoksesta voi saada käsityksen, että ehdotetuilla muutoksilla pyritään saamaan ammatillisen koulutuksen piiriin sellaisia henkilöitä, joilla ei ole mitään perusasteen jälkeistä tutkintoa niin sanottujen alanvaihtajien sijaan. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi mahdollisuuksien mukaan kuvata, onko esityksellä vaikutuksia aikuisopiskelijoiden uudelleen koulutautumiseen ottaen huomioon viimeaikaiset muutokset aikuiskoulutuksen edellytyksiin.²

Esitysluonnoksen mukaan opiskelijavuosi- ja opintorahoituksen pieneminen voi kannustaa suuntamaan koulutusta myös lyhyempikestoisiin koulutuksiin tai pelkkien tutkinnonosien suorittamiseen koko tutkinnon suorittamisen sijaan. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi täsmentää, millaisia vaikutuksia rahoituksen kohdentamisella lyhytkestoisiin koulutuksiin tai tutkinnonosien suorittamiseen voi olla koulutuksen järjestäjille.

² Esimerkiksi aikuiskoulutustuki ja vuorotteluvapaa on lakkautettu tänä vuonna.



Ehdotetun sääntelyn yhtenä tavoitteena on edistää alueellista hyvinvointia ja parantaa aluetaloutta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan kuitenkin alueellisen ammatillisen koulutuksen suorittaneiden työllisyyseroja huomioon ottavan aluekertoimen poistamista. Esitysluonnoksen mukaan kertoimen poistaminen ei vaikuttaisi rahoituksen kohdentumiseen uudessa rahoitusmallissa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä voisi kuvata, onko nykyisen sääntelyn voimassa ollessa ollut joitakin alueita, jotka ovat erityisesti hyötyneet aluekertoimesta ja joihin kertoimen poistolla voisi siten olla erityisiä vaikutuksia. Voiko esimerkiksi koulutuksen tarjonta vähentyä joillakin alueilla aluekertoimen poistamisen seurauksena?

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ammatillisen koulutuksen toiminnanohjauksen kokeilulakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: OKM059:00/2023), jonka opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 12.8.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 30. elokuuta 2024

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.