

Sivistysvaliokunnan mietintö 18/1996 vp

Hallituksen esitys ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 22 päivänä lokakuuta 1996 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen 186/1996 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina opetusneuvos Hannu Sirén ja opetusneuvos Arja Mäkeläinen opetusministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Vuokko Korpinen työministeriöstä, suunnittelija Matti Leskinen Pohjois-Karjalan lääninhallituksesta, ammattikasvatustarkastaja Pekka Saari Vaasan lääninhallituksesta, piiripäällikkö Hannu Paju Uudenmaan läänin työvoimapiiristä, piiritarkastaja Kaj Kaski Vaasan läänin työvoimapiiristä, erityisasiantuntija Johan Hahkala Suomen Kuntaliitosta, työvoimaja koulutuspoliittinen sihteeri Jari-Pekka Jyrkänne Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, koulutuspäällikkö Erkki Husu Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, koulutus- ja työvoimapolitiittinen sihteeri Heikki Liede Akava ry:stä, johtaja Kari Purhonen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT:stä, apulaisosastopäällikkö Pentti Aho Opettajien Ammattijärjestö OAJ:sta, puheenjohtaja, rehtori Ville Marjomäki ja pääsihteeri Heikki Sederlöf Suomen kansanopistoyhdistyksestä, toimitusjohtaja Matti Taanila Ammattienedistämislaitos AEL:stä, pääsihteeri Ossi Tuomi Täydennyskoulutuskeskusten johtajien neuvostosta, puheenjohtaja Pentti Silvennoinen ja pääsihteeri Ritva Ojalehto Suomen kesäyliopistot ry:stä, toiminnanjohtaja Petri Pohjonen Ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten liitosta, rehtori Jussi Hyvärinen Pohjois-Suomen teollisuusopistosta ja rehtori Yrjö Koivula Pohjois-Karjalan aikuiskoulutuskeskuksesta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksesta. Opetusministeriön hallinnonalalla järjestettävän ai-

kuisten ammatillisen lisäkoulutuksen nykyinen hajanainen rahoitusjärjestelmä ehdotetaan koottavaksi yhdeksi kokonaisuudeksi. Lisäkoulutuksen rahoitus perustuisi lääninhallitusten sekä opilaitosten ja muiden koulutuksen järjestäjien välillä tehtäviin hankintasopimuksiin. Nykyiseen jatkolinjakoulutukseen liittyvistä lakisääteisistä kotikuntien maksuosuuksista luovuttaisiin. Valtakunnallisten ammatillisten erikoisoppilaitosten asema järjestettäisiin muuttamalla ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista annettua lakia niin, että myös lain nimeen otetaan valtakunnalliset erikoisoppilaitokset. Ehdotettu lisäkoulutuksen rahoitus koskisi myös niitä.

Samalla ehdotetaan tehtäviksi muutoksia ammatillisista oppilaitoksista annettuun lakiin, ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista annettuun lakiin sekä oppisopimuskoulutuksesta annettuun lakiin. Muutokset koskevat lähinnä jatkolinjakoulutusta. Osa muutoksista on tarkoitus tehdä valtionosuusuudistusta koskevan lainsäädännön yhteydessä, koska samalla muutetaan samoja säännöksiä myös muilta osin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta. Laki ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksesta olisi voimassa vuoden 1997 loppuun. Vuoden 1998 alusta otetaan käyttöön valtakunnallinen laskennallinen rahoitusjärjestelmä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1997 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Lakiehdotuksen tarkoituksena on parantaa aikuisväestön ammatillista osaamista sekä tukea elinikäistä oppimista. Tavoitteena on lisäkoulutusta suuntaamalla ja laajentamalla kohottaa koko väestön koulutustasoa. Valiokunta yhtyy

hallituksen esityksen perusteluissa todettiin näkemyksiin uudistuksen tavoitteista. Ammatillisen aikuiskoulutuksen toimivuuden kannalta koulutuksen ja työelämän tarpeiden lähentäminen on tärkeää. Kiihtyvä elinkeinoelämän muutosvauhti edellyttää aikuisopiskelijoiden koulutukselta joustavuutta ja muutosherkkyyttä.

Valiokunta pitää oikeana luoda rahoitusjärjestelmä, joka paremmin ottaa huomioon koulutustarpeiden kehityksen ja vie päätöksentekoa lähemmäksi itse toimijoita, koulutusta tarvitsevia asiakkaita ja työelämää. Ehdotettu järjestelmä luo nykyistä paremmat mahdollisuudet tarkastella ammatillista lisäkoulutusta kokonaisvaltaisesti. Tarkoitus on koota opetusministeriön alaisen ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusjärjestelmää nykyistä suuremmaksi kokonaisuudeksi ja selkeyttää aikuiskoulutusta jakamalla se kahteen kokonaisuuteen: peruskoulutukseen ja lisäkoulutukseen. Koulutuksen hankkimiseen perustuvaa rahoitusjärjestelmää laajentamalla ja kehittämällä pyritään vastaamaan niin yksilöiden kuin yhteiskunnan asettamiin kasva-neisiin odotuksiin ja tarpeisiin. Keskeisenä tavoitteena on, että sellainen omaehtoinen ammatillinen lisäkoulutus, joka laajimpana ja tärkeimpänä työnantajasta riippumattomana mahdollisuutena ammatillisen osaamisen parantamiseen on olemassa, säilyy. Joustavalla ja nopeaan reagointiin pystyvällä hankintajärjestelmällä suunnataan rahoituksen avulla koulutusta elinkeinoelämän tarpeiden mukaan. Muuttamalla koulutuksen rahoitusjärjestelmää niin, että koulutusta rahoitetaan elinkeinoelämän kannalta keskeisten tarpeiden mukaisesti, voidaan vaikuttaa siihen, että ammatillista lisäkoulutusta tarjoavat oppilaitokset ja muut koulutuksen tuottajat nykyistä paremmin ja nopeasti reagoiden suuntaavat koulutustaan keskeisille alueille. Samalla tämä osaltaan tukee oppilaitosten verkostoitumista ja erikoistumista. Elinikäisen oppimisen periaatteen soveltaminen käytäntöön edellyttää oppilaitosten kehittymistä korkeatasoista koulutusta tarjoaviksi oppimiskeskuksiksi. Oleellinen osa tätä kehitystä on oppilaitosten verkostoituvuutta toimintatapa, jonka mukaisesti ammatillista lisäkoulutusta tuotetaan useiden oppilaitosten ja muiden mahdollisten tuottajien yhteistyönä ottaen huomioon elinkeinoelämän vaatimukset.

Lausunnossaan kuluvan vuoden valtion talousarvioehdotuksesta valtiovarainvaliokunnalle (SiVL 2/1995 vp) valiokunta totesi työllisyyskoulutuksen osalta mm. seuraavaa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että koulutuksessa pyri-

tään painottamaan nykyistä enemmän koulutuksen vaikuttavuutta ja kestäviä ratkaisuja. Pienessä maassa ja erityisesti suurtyöttömyyden jatkuessa on välttämätöntä panostaa korkeaan osaamiseen ja koulutuksen kautta tapahtuvaan mahdollisimman tehokkaaseen työllistämiseen. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että koulutuksesta suurin osa tulisi järjestää tutkintotavoitteisena ammatillisena koulutuksena. Valiokunta korostaa sitä, että ammatillinen lisäkoulutus tulee liittää mahdollisimman laajasti osaksi ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmää. Omaehtoisessa aikuiskoulutuksessa opiskelevilla tulee olla mahdollisuus suorittaa ammatti- ja erikoisammattitutkintoja. Näin valtion rahoituksen tulisi kohdistua ensisijaisesti tutkintotavoitteiseen ammatilliseen lisäkoulutukseen.

Hankintajärjestelmä

Ehdotus lähtee siitä, että ammatillisen lisäkoulutuksen hankintatoiminta keskitetään lääninhallituksille, joihin on keskittynyt ammatillisen koulutuksen alueellinen asiantuntemus ja jotka jo nyt vastaavat omaehtoisien ammatillisen aikuiskoulutuksen ostotoiminnasta.

Lääninhallitukset ovat voineet ostaa täydennyskoulutusta ammatillisilta oppilaitoksilta ja ammattikorkeakouluilta, mutta ammatillista perus- ja jatkokoulutusta vain ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta. Valiokunta on aikaisemmissa yhteyksissä katsonut, että useissa tapauksissa tarkoituksenmukaisinta koulutusta järjestäisikin jokin muu oppilaitos. Sen vuoksi valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että myös lääninhallituksilla olisi joustava mahdollisuus hankkia ammatillista aikuiskoulutusta sellaiselta oppilaitokselta, joka järjestää kussakin tilanteessa laadukkainta ja sopivinta koulutusta. Valiokunta pitää lääninhallitusten ostomahdollisuuksien laajentamista erittäin myönteisenä.

Tarkoituksena on, että koulutuksen hankinta valtakunnallisilta erikoisoppilaitoksilta keskitetään niiden sijaintiläänien lääninhallituksille. Valiokunta pitää tärkeänä, että opetusministeriön ja lääninhallitusten välisissä tulossopimuksissa sekä lääninhallituksille osoitettujen määrärahojen mitoituksessa otetaan huomioon valtakunnallisiin erikoisoppilaitoksiin kohdistuvat koulutustarpeet sekä koulutuksen kesto, niiden työn laatu ja eräissä tapauksissa sijainnista johtuvat kustannukset. Valiokunta kiinnittää huomiota erikoisoppilaitosten aseman turvaamiseen ja viittaa lain perusteluissa lausuttuun siitä, että

tarkoitus on tasoittaa valtionosuudessa tapahtuvia menetyksiä suuntaamalla hankintoja alkuvaiheessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hankintajärjestelmän toteutuksessa huomioidaan toisaalta kurssityyppisen koulutuksen reagointiherkkyys koulutustarpeiden muutoksiin ja toisaalta pitkäjänteisyys ja ennustettavuus nykyisten jatkolinjatyypisten koulutusratkaisujen hankinnassa. Hankintajärjestelmän toimivuus edellyttää tilaajalta alueellisten ja paikallisten olosuhteiden hyvää tuntemusta. Vastuu työelämän muutosten ennakoinnista ja koulutuksen sisällöstä on kuitenkin aina ensisijaisesti koulutuksen tuottajilla.

Koulutuksen tuottajat ja niiden tehtävät

Ehdotuksen mukaan lääninhallitukset voivat hankkia omaehtoista lisäkoulutusta kaikilta julkisen valvonnan alaisilta oppilaitoksilta. Koulutusta voidaan siten hankkia tarpeen mukaan mm. ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta, ammatillisilta erikoisoppilaitoksilta ja muilta ammatillisilta oppilaitoksilta, kansanopistoilta, liikunnan koulutuskeskuksilta, musiikkioppilaitoksilta, kesäyliopistoilta, kansalaisopistoilta, opintokeskuksilta ja aikuislukioilta.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan koulutusta voitaisiin periaatteessa hankkia myös ammattikorkeakouluilta ja yliopistoilta. Perustelujen mukaan näin ei ole kuitenkaan tarkoitus käytännössä tehdä. Valiokunta kuitenkin toteaa, että erityisesti useissa alueellisissa koulutus- ja kehittämishankkeissa oppilaitokset toimivat verkostona, jossa yliopisto tai korkeakoulu voi olla yksi koulutuksen tuottaja. Näin ollen valiokunta katsoo, toisin kuin lain perusteluissa todetaan, että lääninhallituksilla koulutuksen hankkijana tulee olla myös käytännössä mahdollisuus hankkia koulutusta elinkeinoelämän tarpeisiin ammattikorkeakouluilta ja yliopistoilta, mikäli se koulutuksen sisällön ja laadun kannalta on taroituksenmukaista. Näissä tapauksissa on kuitenkin varmistettava, etteivät ammattikorkeakoulut tai yliopistot vääristä hintakilpailua subventoimalla tätä koulutusta valtion muulla rahoituksella.

Edellä esitetyn perusteella

valiokunta edellyttää, että lääninhallitukset hankintapäätösten tekijöinä korostavat koulutuksen laatua ja edistävät oppilaitosten verkostomaista yhteistyötä. Mikäli tarvittavan koulutuksen laatu tai sisältö sitä edellyttävät, tulee koulu-

tusta voida käytännössäkin ostaa miltä tahansa lain sallimalta oppilaitokselta.

Ammatillinen lisäkoulutus ja työvoimapolitiittinen koulutus

Valiokunta toteaa, että ammatillista koulutusta tulee tarkastella koulutuspoliittisesti ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen lisäkoulutuksen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen muodostamana kokonaisuutena.

Opetusministeriöllä ja sen toimialalla on yleisvastuu maamme ammatillisesta koulutuksesta ja aikuiskoulutuksesta sekä niiden hallinnosta. Työministeriön vastuulle kuuluu työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus ja se täydentää yleistä, opetusministeriön vastuulla olevaa ammatillista koulutusta ja aikuiskoulutusta. Työvoimapolitiittinen koulutus kohdentuu työttömiin ja työttömyysuhan alaisiin henkilöihin.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että alueellinen asiantuntemus työpaikoista ja koulutusarpeesta ja niiden ennakoitavissa olevasta muuttumisesta hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti. Sen vuoksi opetusministeriön ja työministeriön yhteistyö koulutuksen suuntaamisessa ja mitoittamisessa on tärkeää. Samoin on tärkeää joka tasolla opetusviranomaisten ja työvoimaviranomaisten yhteistyö. Kiinteällä yhteistyöllä ja hyvällä suunnittelulla voidaan taata se, ettei epätarkoituksenmukaista päällekkäisyyttä synny. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että läänitasolla toimii lääninhallituksen, työvoimapiirin, elinkeinoelämän ja koulutusasiantuntijoiden johtava yhteistyöryhmä karvoittamassa työelämän tarpeita ja suunnittelemassa koulutusta.

Seuranta

Valiokunta pitää tässäkin yhteydessä tärkeänä, että uuden järjestelmän toimivuutta seurataan ja tehdään tarvittavia arviointoja erityisesti koulutuksen laadun turvaamiseksi ja järjestelmän joustavuuden takaamiseksi.

Valiokunta edellyttää hallituksen tekemän kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta selvityksen uuden rahoitusjärjestelmän toimivuudesta ottaen huomioon myös mahdolliset valtion aluehallinnon uudistukset sekä ryhtyvän tarvittaessa toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi.

Lain voimassaolo

Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta koskevan lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan laki olisi voimassa vain vuoden 1997. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta on päättänyt ehdottamaan lakiehdotuksen säätämistä pysyväksi. Sen vuoksi valiokunta eh-

dottaa 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin toista virkettä poistettavaksi.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muutoin muuttamattomina paitsi 1. lakiehdotuksen 8 § näin kuuluvana:

1.**Laki****ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksesta****8 §***Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1997. (*Poist.*)
(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Kirsti Ala-Harja /kok, varapuheenjohtaja Jukka Gustafsson /sd ja jäsenet Tapio Karjalainen /sd, Ossi Korteniemi /kesk, Irina Krohn /vihr, Jaakko Laakso /vas, Reino Laine /vas, Markku Markkula /kok (osittain), Arja Ojala /sd, Kalevi Olin /sd

(osittain), Päivi Räsänen /skl, Aino Suholä /kesk, Sade Tahvanainen /sd (osittain), Hannu Takkula /kesk, Irja Tulonen /kok, Anu Vehviläinen /kesk (osittain) ja Ulla-Maj Wideroos /r (osittain) sekä varajäsenet Liisa Hyssälä /kesk (osittain) ja Helena Vartiainen /sd (osittain).
