

Sivistysvaliokunnan mietintö 6/1996 vp

Hallituksen esitys laiksi ammatillisista oppilaitoksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 14 päivänä toukokuuta 1996 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen 62/1996 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Juha Mäntyvaara ja lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen opetusministeriöstä, ammattikasvatustarkastaja Pekka Wimmer Lapin lääninhallituksesta, osastopäällikkö Marja-Terttu Hautanen-Jokela Vaasan lääninhallituksesta, rehtori Aarre Mäkelä Keski-Suomen ammattioppilaitoksesta, rehtori Asko Raunio Riihimäen ammattioppilaitoksesta, apulaisosastopäällikkö Pentti Aho Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:stä, puheenjohtaja, rehtori Pekka Kolehmainen Ammatilliset rehtorit ry:stä, sivistystöiden päällikkö Matti Rasila Suomen Kuntaliitosta, koulutus­päällikkö Erkki Husu Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, koulutus­päällikkö Manu Altonen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta ja edunvalvontasihteeri Saana Siekkinen Suomen Ammattiin Opiskelevien Keskusliitosta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi ammatillisista oppilaitoksista annettuun lakiin sisältyvät oppilaitoksen ylläpitämislupaa ja koulutustehtävää sekä ammatillisen koulutuksen mitoittamista koskevat säännökset.

Uudistuksella lisätään ammatillisten oppilaitosten ylläpitäjien itsenäistä päätösvaltaa koulutuksen järjestämisessä sekä selkeytetään ja yksinkertaistetaan hallintoa ja päätöksentekoa. Esityksessä ehdotetaan siirryttäväksi kaksiportaiseen hallintoon, jossa ylläpitämisluvasta sekä koulutustehtävästä ja siihen sisältyvistä ylläpitäjakohtaisista koulutuksen mitoittamisen perusteista päättäisi valtioneuvosto ja asianomainen ministeriö. Muista asioista päättäisi oppilaitoksen ylläpitäjä sille asetetun koulutustehtävän ra-

joissa. Opetushallituksella ja lääninhallituksilla ei olisi enää hallinnollista päätösvaltaa oppilaitoksen koulutustehtävää ja koulutuksen mitoittamista koskevista asioista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yleisperustelut. Opetushallitukselta ja lääninhallituksilta poistuu hallinnollinen päätösvalta oppilaitoksen koulutustehtävää ja koulutuksen mitoittamista koskevista asioista. Sen sijaan niillä säilyy edelleen, yhteisvalinnan säädöksiin ja opetusministeriön kanssa tehtäviin tulossopimuksiin perustuen, ammatillisen koulutuksen tarjonnan ja toteutuneen koulutuksen tietojenkeruu- ja seurantatehtäviä. Opetushallituksen tehtävänä on myös osana yleistä arviointitehtäväänsä arvioida ammatillisen koulutuksen kehittymistä. Näin ollen opetushallituksen ja lääninhallituksen tehtävät muuttuvat hallinnollisten päätösten valmistelusta valtioneuvoston ja opetusministeriön päätöksenteon tukemiseksi.

Ammatillisen koulutuksen järjestämisessä ollaan siirtymässä aikakauteen, jossa ammattikorkeakouluverkko vakiintuu, opistoasteen koulutus vähenee ja oppisopimuskoulutuksen merkitys lisääntyy. Ammatillisen koulutuksen uudistamiseen liittyy myös oppilaitosverkon ja oppilaitosten ylläpitojärjestelmän kehittäminen. Toisen asteen ammatillisista oppilaitoksista pyritään muodostamaan toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokkaita sekä koulutuksellisesti ja alueellisesti

laaja-alaisia yksiköitä, jotka pystyvät käytännössä toteuttamaan laajaa koulutustarjontaa. Täten toisen asteen koulutuksen säätelyyn tarvitaan entistä enemmän reagoitiherkkyyttä ja vuorovaikutusta elinkeinoelämän kanssa. Lisäksi edellytetään entistä parempaa ja suurempaa yhteistoimintaa muiden oppilaitosten kanssa.

Vuodesta 1991 vuoteen 1995 ammatillista peruskoulutusta järjestävien ammatillisten oppilaitosten ylläpitäjien määrä on vähentynyt 250:stä alle 180:een. Samana ajanjaksona monialaisten yhdistettyjen oppilaitosten määrä on noussut muutamasta noin kuuteenkymmeneen. Merkittävä muutos säätelyn kannalta on myös se, että valtio on siirtänyt suurimman osan ylläpitämisään oppilaitoksista ammatillisia erityisoppilaitoksia lukuun ottamatta kuntien ja kuntayhtymien ylläpidettäväksi. Viimeiset valtion ammatilliset oppilaitokset siirtyvät kunnallisille ylläpitäjille vuoden 1997 alkuun mennessä.

Säätelyehdotus tarjoaa uusille ammatillisen koulutuksen kunnallisille ylläpitäjille kuten myös olemassa oleville yksityisille ylläpitäjille nykyistä laajempaa liikkumavaraa koulutuksen suunnittelussa ja organisoinnissa. Uudistuksella pyritäänkin lisäämään koulutuksen joustavuutta ja reagoitiherkkyyttä muuttuviin koulutustarpeisiin. Paikallisten ja alueellisten työvoimatarpeiden huomioon ottaminen tapahtuu, myös useiden tutkimustulosten perusteella, joustavammin oppilaitosten ja työelämän suoran yhteydenpidon avulla. Oppilaitosten pidemmän tähtäyksen koulutusstrategiat liittyvät puolestaan ylläpitäjiensä kautta varsin tiiviisti paikallisiin ja alueellisiin elinkeinotoiminnan kehittämisuunnitelmiin. Toimivien kehittämisuunnitelmien laadinnassa tarvitaan luonnollisesti elinkeinoelämän edustajien, paikallisten aluehallintoviranomaisten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, maakunnallisten liittojen sekä koulutuksen ylläpitäjien ja järjestäjien saumatonta yhteistyötä, josta tämän päivän hyvinä esimerkkeinä toimivat mm. monet käynnissä olevat koulutuksen EU-rakennerahastohankkeet.

Koulutuksen oppilaitoskohtaisen mitoittamisen siirtyminen koulutuksen ylläpitäjille edellyttää ylläpitäjiltä toimenpiteitä riittävän tiedon hankkimiseksi alueen koulutustarpeesta. Käytännössä ylläpitäjät ovat tähänkin mennessä tehneet koulutustarveselvityksiä, joiden pohjalta on suunniteltu mm. opintolinjojen perustamista tai lakkauttamista sekä tehty esitykset lääninhallitukselle vuosittaisiksi aloituspaikoiksi. Tässä suhteessa ehdotettu toimintamalli lisää edelleen

ylläpitäjän mahdollisuuksia vastata joustavasti alueen koulutustarpeeseen.

Opiskelijoiden oikeusturva. Asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota oikeusturvakysymykseen, joka saattaa ajankohtaistua jo opiskelemaan hakeuduttaessa. Ylläpitäjien voimassa suunnata koulutusta alueen tuotanto- ja työelämän tarpeiden mukaan koulutusohjelmat vaihtelevat tulevaisuudessa aluekohtaisesti. Opiskelemaan hakeutuvalla voi tällöin muodostua ongelmaksi tietää, minkälaiseen koulutukseen hän on hakeutumassa. Muutoksen yhteydessä on näin ollen huolehdittava tiedottamisesta esimerkiksi yhteisvalintaopasta kehittämällä. Opas on jo nyt laaja, ja opiskelemaan hakeutuvan on vaikea saada selkoa koulutusohjelmien sisällöistä. Koulutusyksiköiden laaja-alaisuudessa on harkittava oppilaitoskohtaisen oppaan kehittämistä, josta opiskelemaan hakeutuva voi saada tarkempia tietoja koulutusalojen ja -ohjelmien sisällöistä.

Valvonta. Huolimatta puutteistaan ja jäykkyydestään nykyinen säätelyjärjestelmä, jossa keskeisinä toimijoina ovat lääninhallitukset, on toiminut tyydyttävästi. Järjestelmä on taannut kohtuullisen hyvän ja järkevän hallinnon toteuttamisen. Alueellisen kokonaistilanteen hallinta on pystytty hoitamaan hyvin. Jatkossakin tulee huolehtia koordinaation toimivuudesta ja riittävän tehokkaasta ohjauksesta mahdollisissa ristiiritilanteissa.

Hallituksen esityksen 4 §:n mukaan lupa ylläpitää ammatillista oppilaitosta voidaan myöntää, jos oppilaitoksessa järjestettävä koulutus on tarpeellista. Ylläpitämislupaan sisältyvät määräykset oppilaitokselle asetetusta koulutustehtävästä. Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan koulutustehtävässä määrättäisiin muun ohella oppilaitoksen sijaintikunnan kautta opiskelijamääristä.

Ehdotuksella on tarkoitus muuttaa ammatillisen oppilaitoksen ylläpitäjän toimivaltaa niin, että ylläpitäjä voi itse ratkaista oppilaitoksen kokonaispaikkojen rajoissa, montako oppilasta kullekin koulutustehtävään mukaiselle alalle kulloinkin otetaan. Valiokunta kiinnittää huomiota oikeusturvakysymykseen, joka saattaa syntyä, mikäli vasta valinnan jälkeen oppilas tietää, missä on alan koulutuspaikka. Tämä vaikeuttaa merkittävästi yhteishakua ja siihen kiinteästi liittyvää kasvuprosessin luonteista oppilaan ohjausta.

Valiokunta korostaa, että yhteishaussa on tiedettävä koulutustehtävässä mainitusta koulutuksesta, jota ylläpitäjä aikoo järjestää.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ammatillisen koulutuksen tarjonnassa joskus esiintyvä ns. muotikoulutusalojen ylitarjonta voidaan säädettävän lain 6 §:n 2 momentin perusteella opetusministeriön toimenpitein riittävästi eliminoida.

Seuranta. Ammatillisen koulutuksen määrällisen sääntelyn muuttuminen on merkittävä koulutuspoliittinen muutos, jonka vaikutuksia tulee arvioida perusteellisesti. Tulee selvittää, johtaa-ko muutos paikallisesti ja alueellisesti ns. muotikoulutusalojen ylitarjontaan tai esim. halvan ja edullisen koulutuksen järjestämiseen.

Valiokunta edellyttää, että lain vaikutuksia jatkuvasti seurataan ja että opetusministeriö suorittaa 3 vuoden kuluttua perusteellisen selvityksen lain toimivuudesta. Tässä yhteydessä on erityisesti selvitettävä,

— onko laki johtanut työvoimatarpeen kannalta alueellisesti tarkoituksenmukaiseen koulutustarjontaan;

— miten uuden lainsäädännön jälkeen on onnistuttu ratkaisemaan mahdollisia ristiriitatilanteita koulutusta mitoitettaessa paikallisesti ja alueellisesti;

— miten paikallinen tai talousaluekohtainen eri tahojen yhteistyö on ammatillisen koulutuksen koordinointi- ja ohjaustehtävässä toiminut.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 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, Ulla-Maj Kukkonen /r, Jaak-

Yksityiskohtaiset huomautukset

Voimaantulosäännös. Oppilaitosten koulutus-tehtävien tarkistus lakimuutosesityksen mukaisesti edellyttää lain vahvistamisen jälkeen ylläpitäjien ja opetusministeriön välillä lukuisia neuvotteluja, joille on varattava alkusyksystä 1996 riittävästi aikaa. Lakiesityksen käsittelyaika, valtakunnallinen yhteisvalinta-aikataulu ja ylläpitäjien aloituspaikkapäätösten vaatima aika huomioon ottaen ei uutta ammatillisen koulutuksen määrällistä säätelyä ole mahdollista ottaa käyttöön alkuperäisen esityksen mukaisesti 1.8.1997. Valiokunta ehdottaa, että laki tulee voimaan 1.1.1998.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi voimaantulosäännös näin kuuluvana:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998.

(2 mom. poist.)

(2 mom. kuten 3 mom. hallituksen esityksessä)

ko Laakso /vas, Annika Lapintie /vas, Markku Markkula /kok, Arja Ojala /sd, Kalevi Olin /sd, Päivi Räsänen /skl, Aino Suhola /kesk, Hannu Takkula /kesk, Irja Tulonen /kok ja Anu Vehviläinen /kesk sekä varajäsen Liisa Hyssälä /kesk.

Vastalause

Ammatillisen koulutuksen tarjontaa säädel-
lään nykyisin hallinnollisesti moniportaisen oh-
jausjärjestelmän avulla. Säätelyn tavoitteena on
kohdentaa ammatillinen koulutus yhteiskunta-
ja koulutuspoliittisesti takoituksenmukaisella ta-
valla sekä tasapuolisesti eri alueille ja molempia
kieliryhmiä varten. Säätelyllä on turvattu valtion
talousarviossa ammatilliseen koulutukseen osoi-
tettujen määrärahojen riittävyys.

Viimeaikainen kehitys sekä yhteiskunnan
muutos ja aikaisemmat päätökset ovat saaneet
aikaan sen, että ammatillisten oppilaitosten ny-
kyinen monella eri hallinnon tasolla tapahtuva
opiskelijamäärien ja toiminnan säätely on eräiltä
osiltaan hallinnollisesti monimutkainen. Lisäksi
tavoitteisiinsa nähden se on osin epätarkoituk-
senmukaisesti järjestetty.

Ammatillisen koulutuksen säätelyjärjestel-
män uudistaminen onkin tarpeellista. Nykyinen
säätelyjärjestelmä ei mm. riittävän joustavalla
tavalla kykene reagoimaan työelämän tarpeisiin.
Muuttuneessa tilanteessa onkin koulutuksen tar-
jonnassa järkevää karsia hallinnollisesti moni-
portaista ohjausjärjestelmää.

Hallitus perustelee esitystään mm. hallinnon
ja päätöksenteon selkeyttämisellä ja yksinker-
taistamisella sekä ammatillisten oppilaitosten yl-
läpitäjien itsenäisen päätösvallan lisäämisellä.
Katsomme kuitenkin, että hallituksen esitykses-
sä on useita avoimia kysymyksiä, jotka olisi pitä-
nyt selvittää ennen lopullista päätöksentekoa.

Ammatillisen koulutuksen säätelyjärjestel-
män uudistamisessa on kiirehditty asioiden edel-
le. Ensi syksynä on tulossa eduskunnan käsitte-
lyyn koulutuslainsäädännön kokonaisuudistus.
Oikea aika käsitellä ammatillisista oppilaitoksista
annettua lakia olisi ollut silloin. Tällöin olisi-
vat todennäköisesti selvillä myös aluehallinnon
linjanvedot. Lisäksi opetusministeriö on jälkikä-
teen ilmoittanut valiokunnalle, että lain voi-

maantulo siirtyy vuoden 1998 alkuun. Tästäkään
syystä asian kiireelliselle käsittelylle ei ole perus-
teita.

Hallituksen esittämät lakimuutokset tarkoi-
taisivat toteutuessaan operatiivisen hallinnon ja
pätösvallan siirtoa aluehallinnosta keskushal-
lintoon ja opetushallituksesta ministeriöön.

Keskeinen ongelma hallituksen esityksessä on
se, että vahvistaessaan koulutustehtävät ja an-
taessaan oppilasmäärät kuntayhtymille tai oppi-
laitoksille opetusministeriöllä ei liene riittävästi
tietoa talousalueiden elinkeino- ja yhteiskunta-
elämän kehittämissuunnitelmista. Alueellisen
koordinaation ja asiantuntemuksen heikkenemi-
nen voi johtaa työmarkkinoiden kannalta epä-
tarkoituksenmukaiseen koulutukseen. Alueilla,
missä on useita ammatillisten oppilaitosten yllä-
pitäjiä, voi syntyä vaikeuksia keskinäisessä yhti-
teistyössä, eikä alueellisia tarpeita kyetä otta-
maan riittävästi huomioon.

Tasa-arvoinen ja laadukas koulutusjärjestel-
mä vaatii alueellista ja valtakunnallista arviointi-
järjestelmää. Arvioinnin merkitys korostuu enti-
sästään koulutuksen säätelyä purettaessa.

Edellä esitetyistä syistä tarvitaan ammatillisen
koulutuksen alueellista ohjausta, joka osaltaan
tukee tasa-arvoisen koulutusjärjestelmän säilyt-
tämistä.

Edellä esitetyn pohjalta ehdotamme kunnioit-
tavasti,

*että laki ammatillisista oppilaitoksista
annetun lain muuttamisesta nyt esitetyssä
muodossa hylättäisiin ja että lait valmistel-
taisiin uudelleen koulutuksen kokonais-
lainsäädännön uudistamisen yhteydessä
ottaen huomioon tässä vastalauseessa esi-
tetyt näkökohdat.*

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 1996

Ossi Korteniemi /kesk
Anu Vehviläinen /kesk

Hannu Takkula /kesk
Liisa Hyssälä /kesk

Aino Suhola /kesk