

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/2316/32/2016

2.3.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Tiivistelmä

Ammatillista koulutusta koskevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi sisältyy laaja kuvaus lainsäädännön nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmästä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu toimenpiteiden vaikutusalueita ja esitysluonnos sisältää arvioita lakiesityksen potentiaalisista vaikutuksista. Esitysluonnoksessa on myös punnittu toimenpiteiden toteuttamisvaihtoehtoja.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Uuden rahoitusjärjestelmän arvioituja kannustinvaikutuksia koulutuksen järjestäjille tulisi käsitellä perusteellisemmin. Esitysluonnoksessa tulisi myös tarkemmin perustella, miksi juuri esitetyn kaltainen painotus perusrahoitusosuuden, suoriterahoituksen ja vaikuttavuusrahoituksen kesken olisi paras keino asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi kuvata ammatillisen koulutuksen rahoituksen leikkausten, uudistuksen muutuskustannusten ja säästöpotentiaalin arvioitu jaksottuminen ja kokonaisvaikutus uudistusta seuraavien kymmenen vuoden aikana. Esitysluonnokseen tulisi toisin sanoen sisällyttää julkisia menoja koskevien vaikutusarvioiden osalta taulukkomuotoinen tai vastaava yhteenveto keskeisistä määrällisistä vaikutuksista.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi esittää täsmällisempi arvio vaikutuksista viranomaisten työmäärään ja henkilöstön asemaan. Erityisesti määrällisiä arvioita tulisi lisätä.
- iv) Yhteiskunnalliset vaikutukset –jaksossa tulisi käsitellä enemmän sitä, miten uudistus vaikuttaisi koko ikäluokan koulutustehtävän toteutumiseen ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten asemaan.
- v) Esitysluonnoksessa tulisi esittää nykyistä tarkempi arvio kuvattujen toimenpiteiden vaikutuksista alueittain. Uudistuksen vaikutukset väkirikkailla alueilla voivat olla hyvin erilaisia verrattuna syrjäisiin ja harvaan asuttuihin alueisiin.
- vi) Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset tulisi esittää oikeusministeriön ohjeiden mukaisesti vaikutuksina kotitalouksiin, yrityksiin ja julkiseen talouteen.
- vii) Esitysluonnoksen luettavuutta ja selkeyttä tulisi lisätä, esimerkiksi esitysluonnoksen päälukujen alkuun tai loppuun sijoitettujen tekstiyhteenvetojen avulla.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Toisen asteen ammatillista peruskoulutusta ja ammatillista aikuiskoulutusta koskeva lainsäädäntö uudistettaisiin kokonaisuudessaan vastaamaan tulevaisuuden osaamistarpeita. Uudistuksella toteutettaisiin toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi, joka on yksi Juha Sipilän hallitusohjelman osaaminen ja koulutus -painopisteen kuudesta kärkihankkeesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ammatillisesta koulutuksesta. Ammatillisesta peruskoulutuksesta annettu laki ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki kumottaisiin. Lisäksi muutettaisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja, joita on tarpeen muuttaa ammatillisen koulutuksen lainsäädännön uudistamisen vuoksi.

Ammatillista koulutusta koskevat säännökset koottaisiin yhteen lakiin. Lisäksi osa työvoimakoulutuksesta siirrettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle. Ammatillisina tutkintoina voitaisiin nykytilaa vastaavasti suorittaa ammatillisia perustutkintoja, ammattitutkintoja ja erikoisammattitutkintoja. Kaikki ammatilliset tutkinnot olisivat osaamisperusteisia ja tutkintojen suorittamisessa siirryttäisiin yhteen suorittamistapaan. Lisäksi ammatillisena koulutuksena voitaisiin jatkossakin järjestää ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta, työhön ja itsenäiseen elämään valmentavaa koulutusta sekä tutkintoon johtamatonta muuta ammatillista koulutusta.

Ammatillisessa koulutuksessa otettaisiin käyttöön yhtenäinen henkilökohtaistamisprosessi, jossa hakeutujalle suunniteltaisiin soveltuva tutkinto tai koulutus, tunnistettaisiin ja tunnustettaisiin aiemmin hankittu osaaminen, suunniteltaisiin puuttuvan osaamisen hankkiminen, osaamisen osoittaminen ja arviointi sekä tarvittavat tukitoimet. Osaamisen arvioinnissa siirryttäisiin yhteen näyttöperusteiseen ja osaamisen hankkimistavasta riippumattomaan tapaan suorittaa ammatillinen tutkinto ja osaaminen osoitettaisiin pääasiassa työelämässä käytännön työtilanteissa.

Koulutuksen järjestäjä voisi nykytilaa vastaavasti järjestää tavoitteellista ja ohjattua koulutusta työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä. Oppisopimuskoulutus säilyisi keskeisiltä osin nykyisellään. Uutena työpaikalla tapahtuvan koulutuksen muotona otettaisiin käyttöön koulutussopimus, joka korvaisi nykymuotoisen työssäoppimisen.

Opiskelijan oikeus saada erityistä tukea oppimisvalmiuksien, vamman, sairauden tai muun syyn vuoksi laajennettaisiin koskemaan myös ammatti- ja erikoisammattitutkinnon opiskelijoita. Oikeus oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisiin kuraattori- ja psykologipalveluihin laajennettaisiin koskemaan kaikkia ammatillista perustutkintoa suorittavia opiskelijoita.

Ammatillisen koulutuksen säätely- ja ohjausjärjestelmää uudistettaisiin siten, että kaikkea ammatillista koulutusta säädeltäisiin jatkossa yhdellä järjestämisluvalla. Koulutuksen järjestäjät voisivat järjestämislupansa rajoissa päättää aiempaa vapaammin koulutustarjontansa kohdentamisesta sekä siitä, millä tavoin ja missä oppimisympäristöissä koulutusta järjestetään. Ohjaus- ja säätelyjärjestelmä muodostuisi koulutuksen järjestämisluvista sekä vuosittaisista rahoituksen suoritepäätöksistä, joilla päätettäisiin seuraavan varainhoitovuoden tavoitteellisista opiskelijavuosista, mukaan lukien työvoimakoulutukseen varattavat opiskelijavuodet.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä uudistettaisiin yhtenäiseksi kokonaisuudeksi yhdistämällä nykyiset ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen lisäkoulutuksen,

¹ Tässä luvussa esitettävä kuvaus on suora lainaus hallituksen esitysluonnoksesta ("Esityksen pääasiallinen sisältö").

oppisopimuskoulutuksen ja ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitukset. Rahoitusjärjestelmään sisällytettäisiin myös tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen rahoitus sekä osa tutkintoon johtamattoman työvoimakoulutuksen rahoituksesta. Ammatilliseen koulutukseen kohdennettava valtionrahoitus muutettaisiin talousarvioperusteiseksi. Uudessa rahoitusjärjestelmässä painopiste siirtyisi suorituksia ja koulutuksen vaikuttavuutta painottavaksi opiskeluun käytetyn ajan laskemisen sijasta.

2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

2.1 Yleisiä havaintoja ja arvioita

Esitysluonnos sisältää varsin perusteelliset kuvaukset lainsäädännön nykytilasta, uudistuksen taustasta, tavoitteista, toimenpiteistä ja keskeisimmistä vaikutusalueista. Esitysluonnos sisältää myös arvioita esitettävien toimenpiteiden vaikutuksista. Esitysluonnoksessa käsitellään vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tavoitteet keskeisimpien toimenpiteiden osalta. Lisäksi esitetään katsaus ammatillisen koulutuksen kansainvälisiin käytäntöihin eri maissa.

Arviointineuvosto katsoo, että nykyisessä muodossaan esitysluonnos on laaja kokonaisuus (345 s.), ja esitysluonnoksen sisältämä perusteellinen kuvaus ja yksityiskohtien runsaus paikoin vaikeuttaa merkittävimpien asioiden hahmottamista. Näin ollen hallituksen esitysten laatimisohteessa esitetty periaate lyhyestä ja tiiviistä esitystavasta ei toteudu (oikeusministeriö 2004)². Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen luettavuus paranisi, jos tekstissä nostettaisiin keskeisimpiä kysymyksiä nykyistä tiiviimmin esille, esimerkiksi jaksojen alkuun tai loppuun sijoitettujen tekstiyhteenvedojen avulla. Toisaalta joitakin esitysluonnoksen keskeisiä toimenpiteitä, kuten uuden rahoitusjärjestelmän kannustinvaikutuksia, olisi voitu käsitellä yksityiskohtaisemminkin. Tarkkaavainen lukija saa esitysluonnoksesta kuitenkin kuvan tärkeimmistä vaikutusalueista, vaikutusten potentiaalisesta kohdistumisesta ja arvioitujen vaikutusten suuruusluokasta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että hallituksen esityksessä käsitellään vaihtoehtoisia keinoja saavuttaa asetetut tavoitteet. Esitysluonnoksen toteuttamisvaihtoehtoja koskeva käsittely on paikoin perusteellista ja sisältää aitoa vaihtoehtojen punnintaa, joka on myös oikeusministeriön (2004) ohjeiden mukaista. Tiiviimpi asioiden käsittely olisi tosin tältäkin osin ollut suotavaa. Eri osaluokkien osalta vaihtoehtojen käsittelyä olisi myös suositeltavaa yhtenäistää niin, että kustakin alaluvusta kävisi aina selkeästi ilmi vaihtoehto, jota lopulta esitetään toteutettavaksi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä myös, että esitysluonnoksessa kuvataan kansainvälisiä käytäntöjä. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin kertoa, millä perusteella katsauksessa käsitellyt esimerkkimaat on valittu ja erityisesti, onko jonkin vertailumaan lainsäädäntö vaikuttanut ehdotettaviin ratkaisuihin. Esitysluonnoksessa tyydytään kuvaamaan eräiden maiden ammatillisen koulutuksen järjestelmiä yleisellä tasolla. Luonnoksessa olisi suositeltavaa esittää koulutusjärjestelmien kuvauksen ohella myös esimerkkejä ammatillisen koulutuksen kansainvälisistä rahoitusmalleista, koska rahoituksen uudistaminen on esitysluonnoksen eräs keskeisimpiä toimenpiteitä. Kansainvälisiä käytäntöjä ja erityisesti niistä saatuja kokemuksia olisi

² Oikeusministeriö (2004): Hallituksen esitysten laatimisohteet, http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20044hallituksenesitystenlaatimisohteet/Files/HALLITUKSE_N_esityksen_laatimisohteet.pdf

suositeltavaa hyödyntää myös esitysluonnoksen vaikutusten arviointiosassa, erityisesti tuloksiin ja vaikuttavuuteen perustuvien rahoitusmallien vaikutusten osalta³.

Esitysluonnoksen sisältämien toimenpiteiden vaikutusten jälkikäteis seurannasta ei esitetä konkreettista suunnitelmaa tai ehdotuksia⁴.

Arviointineuvoston näkemys on, että esitysluonnoksen pitäisi sisältää ehdotus/suunnitelma jälkikäteisarvion tekemisestä erityisesti silloin, kun vaikutusten oletetaan olevan merkittäviä ja kun etukäteisarviota ei perustellusta syystä johtuen voida tehdä. Suunnitelmallinen jälkikäteisarviointi on suositeltavaa, koska systemaattisesti toteutettu jälkikäteen tehtävä arviointi antaa paremmat mahdollisuudet saada olennaista tietoa toimenpiteiden vaikutuksista. Jälkikäteisarviointi mahdollistaa osaltaan myös parempien etukäteisarvioiden tekemisen, jos säädöksiä myöhemmin muutetaan. Arvioinnin suunnitelmallinen toteuttaminen voi mahdollistaa myös myöhemmät tietoon perustuvat politiikkamuutokset.⁵

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa taloudelliset vaikutukset esitetään vaikutuksina ammatillisen koulutuksen järjestäjille ja opiskelijoille sekä vaikutuksina julkiseen talouteen. Koulutuksen järjestäjien osalta esitysluonnoksessa arvioidaan paitsi rahoituksen jakautumista järjestäjien välillä, myös vaikutuksia rahoituksen vakauteen ja ennakoitavuuteen. Vaikutuksia arvioidaan lähinnä tehtyjen koelaskelmien tulosten avulla. Lisäksi arvioidaan uuden lain mahdollistamaa toiminnan tehostamispotentiaalia ja kuvataan uusista tehtävistä syntyviä lisäkustannuksia. Esitysluonnoksessa esitetään taloudellisista vaikutuksista määrällisiä arvioita, mutta toimenpiteiden taloudellinen kokonaisvaikutus järjestäjille ja muille keskeisille vaikutusalueille nousisi paremmin esille, jos vaikutukset koottaisiin taulukkoon tai vastaavaan yhteenvetoon. Kriittisenä näkökohtana on myös mainittava, että rahoitusjärjestelmän muutoksen vaikutuksia järjestäjille ei juurikaan käsitellä kannustinvaikutusten näkökulmasta.

Vaikutuksia opiskelijoille arvioidaan opintotuen, koulumatkatuen ja palkkatulojen näkökulmista. Vaikutuksista esitetään myös määrällisiä arvioita. Vaikutuksia julkiseen talouteen arvioidaan etenkin uuden rahoitusmallin vaikutusten näkökulmasta. Vaikutusarviointissa todetaan yleisesti kuntien ja valtion rahoituksen jakautuminen uudessa rahoitusmallissa, mutta vaikutuksia kuntien ja kuntayhtymien talouteen ei varsinaisesti käsitellä. Esitysluonnoksessa kuvataan ammatillisen koulutuksen rahoitukseen jo vuonna 2017 tehtäväksi päätetty 190 miljoonan euron leikkaus sekä rahoituksen leikkaus uudistuksen jälkeen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa hyödynnetään koelaskelmia uuden rahoitusmallin järjestäjäkohtaisten vaikutusten arvioimisessa. Tuloksia olisi voitu esitysluonnoksessa hyödyntää enemmänkin, esimerkiksi aluevaikutusten arvioinnissa. Määrällisiä

³ Esimerkiksi Iso-Britannian ammatillista koulutusta ja tuloksellisuusrahoitusmalleja arvioidaan ns. Wolfin raportissa: Wolf, Alison (2011): Review of Vocational Education – The Wolf Report, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/180504/DFE-00031-2011.pdf; useita OECD-maita ja niissä tehtyjä koulutusreformia käsitellään esimerkiksi julkaisussa OECD (2015), Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225442-en>

⁴ Esitysluonnoksessa todetaan, että uudistukselle on asetettu seurantar ryhmä.

⁵ Mahdollisuus myöhempiin politiikkamuutoksiin voidaan pyrkiä ottamaan huomioon myös etukäteisarvioinnissa. Niin sanottu ROV-analyysi (Real Options Valuation) on kustannus-hyötyanalyysiä täydentävä menetelmä, joka tarjoaa mahdollisuuden arvioida säädöshankkeiden vaikutuksia hankkeen kuluessa ja jälkikäteen siten, että epävarmuus tulevien kustannusten ja erityisesti tulevien hyötyjen arvioinnissa voidaan ottaa huomioon. Ks. esimerkiksi Vlodeck, J. (2015): Valuing Regulatory Flexibility: A Real Options Approach to Cost-Benefit Analysis, Georgetown Law Journal, Vol 103, issue 3, <http://georgetownlawjournal.org/articles/valuing-regulatory-flexibility-a-real-options-approach-to-cost-benefit-analysis/>.

arvioita tulisi koota yhteen ja laskelmien epävarmuuksia tulisi havainnollistaa esimerkiksi vaihteluvälien avulla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia tulisi käsitellä oikeusministeriön (2007)⁶ ohjeiden mukaisesti vaikutuksina kotitalouksiin, yrityksiin ja julkiseen talouteen. Kotitalousnäkökulma liittyisi esimerkiksi niihin yli 250 000 opiskelijaan, joita uudistus tavalla tai toisella koskee. Opiskelijan näkökulmasta uudistuksen taloudelliset vaikutukset saattavat liittyä esimerkiksi opiskelujen aloittamiseen, etäisyyteen/matkustusaikaan haluttuun oppilaitokseen, työllistymiseen ja tuloihin. Arvioiden tekemisessä on keskeisessä roolissa esityksen vaikutus ammatillisen koulutuksen koulutuspaikkojen määrään, mikä esitysluonnoksessa jää epäselväksi. Yritysvaikutuksia voi syntyä paitsi koulutusta järjestäville yrityksille ja heidän alihankkijoilleen, myös ammatillisesta koulutuksesta valmistuvien henkilöiden muuttuvien työelämävalmiuksien myötä. Siten uudistuksella voi olla vaikutuksia työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon, josta tulisi esittää arvio.

Arviointineuvosto katsoo lisäksi, että uudistus voi vaikuttaa kuntasektorin talouteen merkittävämmän kuin esitysluonnoksessa esitetään. Vaikutuksia voi syntyä esimerkiksi, jos kunnat päättävät lisätä omaa rahoitustaan koulutuksen järjestäjälle, joka on mahdollisesti joutunut talousvaikeuksiin uuden rahoitusjärjestelmän tai rahoituksen leikkausten vuoksi. Tällainen toiminta voisi myös heikentää uuden rahoitusmallin ohjausvaikutusta. Myös jo aiemmin päätetyllä ammatillisen koulutuksen rahoitusleikkauksella⁷ on vaikutuksia koulutuksen järjestäjille ja kuntien talouteen. Rahoituksen supistumisella voi olla vaikutuksia lakiesitysluonnoksessa kuvattujen tavoitteiden toteutumiseen, joka tulisi ottaa huomioon esitysluonnoksen vaikutusarvioissa.

Arviointineuvosto katsoo, että uuden rahoitusjärjestelmän kannustinvaikutukset koulutuksen järjestäjille ovat uudistuksen tavoitteiden kannalta olennaisia. Esitysluonnoksessa käsitellään rahoituksen kannustinvaikutuksia yleisellä tasolla ja perustellaan esitettävää rahoitusmallia ja toimenpiteitä oletettujen kannustinvaikutusten avulla. Esitysluonnoksessa arvioidaan muun muassa, että suoritusten ja vaikuttavuuden painoarvon merkittävä lisääminen nykyisestä parantaisi koulutuksen järjestäjien kannustimia tehostaa koulutusta. Esitysluonnoksessa todetaan toisaalta mahdollisuus, että rahoituksen muutos voi johtaa myös epätoivottuun opiskelijoiden valikointiin ja pyrkimykseen maksimoida saatua rahoitusta opetuksen laadun kustannuksella. Esitysluonnoksessa tulisi perustella tarkemmin, esimerkiksi tutkimustulosten tai muiden maiden kokemusten avulla, miksi juuri esitetyn kaltainen painotus eri rahoituselementtien⁸ kesken johtaisi asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.⁹ On myös mahdollista, että ammatillisen koulutuksen samanaikainen

⁶ Säädoskehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6,

http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf

⁷ Vuonna 2017 ammatillisen koulutuksen rahoitusta leikataan 190 miljoonaa euroa. Leikkaus toteutetaan pienentämällä ammatillisen koulutuksen laskennallisia yksikköhintoja. Leikkausta vastaavalla summalla, 190 miljoonalla eurolla, pienennetään kuntien omarahoitusosuutta toisen asteen koulutukseen. Säästön myötä kuntien asukaskohtainen rahoitusosuus toisen asteen koulutukseen pienenee noin 35 euroa/asukas (Suomen Kuntaliitto: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2016/Sivut/Uusimmat-tiedot-paivitetty-2017-vos-ennakkolaskelmiin-.aspx>). Rahoitusleikkauksen ja omarahoitusosuuden yhteisvaikutus ammatillista koulutusta järjestävälle kunnalle riippuu yksikköhintojen supistumisen aiheuttaman valtionrahoituksen vähenemisen ja omarahoitusosuuden pienemisen yhteisvaikutuksesta. Suomen Kuntaliiton internet-sivuilla esitetyn arvion mukaan ammatillisen koulutuksen kuntajärjestäjien rahoituksen muutos olisi nettovaikutukseltaan positiivinen Helsingissä, Joensuussa, Kouvolassa, Oulussa, Turussa ja Vantaalla, ja negatiivinen Kajaanissa, Tampereella ja Vaasassa.

⁸ Perusrahoitusosuus (50 %), suoriterahoitus (35 %) ja vaikuttavuusrahoitus (15 %).

⁹ Suomenkielinen kirjallisuuskatsaus tuloksellisuusrahoituksesta koulutuksessa on mm. Ansala L. ja Pääkkönen, J. (2013): Kouluvaikutus ja tuloksellisuusrahoitus lukiokoulutuksessa, VATT-Valmisteluraportteja 16, <http://vatt.fi/documents/2956369/3012257/v16.pdf/835b20e5-266d-4ab5-9067-8f7d4ed4eaca>.

kokonaisrahoituksen leikkaus korostaa rahoituksen uusia kannustinvaikutuksia, mikä tulisi ottaa huomioon ja käsitellä esitysluonnoksen vaikutusarvioissa. Opetuksen järjestämisen kannalta kannustimien tehokkuutta voi heikentää järjestäjien niin sanottu maksimioppilasmäärä ja vaikuttavuusrahoituksen suuntaaminen järjestäjille eikä suoraan oppilaitoksille. Uuden rahoitusjärjestelmän vaikutuksia tulisi arvioida säästöpotentiaalin toteutumisen ohella tutkintojen laadun, opiskelijavalinnan ja opetustarjonnan (koulutustehtävän toteutuminen) näkökulmista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen vaikutusarvioita tehtäessä on hyödynnetty valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton tekemää kuntavaikutusten arviointimallia. Mallia olisi voitu hyödyntää laajemminkin esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa.

Arviointineuvosto katsoo, että kaiken kaikkiaan vaikutusarvioinnissa tulisi keskeisimpien kvantitatiivisten vaikutusten osalta kiinnittää huomiota siihen, mikä vaikutus ehdotetulla lain muutoksella tulisi toteutuessaan olemaan verrattuna tilanteeseen, jossa lakia ei muuteta, tai jossa toteutettaisiin jokin toinen, vaihtoehtoinen muutos. Vertailuissa ja arvioissa tulisi myös erottaa välittömät ja pidemmän aikavälin vaikutukset. Määrällisiin arvioihin liittyvää epävarmuutta tulisi kuvata vaihteluvälien avulla.

Arviointineuvosto tiedostaa mahdollisuuden, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi. Mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseen. Laskelmien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa. Myös yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten tutkijoiden ja asiantuntijoiden osaamista on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään.

2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksen sisältämä kuvaus vaikutuksista eri viranomaisille ja viranomaisten keskinäisiin yhteyksiin on varsin laaja. Esitysluonnoksessa arvioidaan uudistuksen sekä lisäävän että vähentävän viranomaisten tehtäviä. Erisuuntaisten vaikutusten mittaluokasta ei kuitenkaan esitetä määrällisiä arvioita, jolloin tehtävämuutosten yhteis-/kokonaisvaikutus jää epäselväksi.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksessa on varsinkin alkuvaiheessa odotettavissa tehtävien uudelleenjärjestelyjä, joilla voi olla vaikutuksia paitsi henkilöstön määrään, myös esimerkiksi henkilöstön osaamistarpeisiin ja henkilöstörakenteeseen. Arvioissa tulisi ottaa huomioon myös ammatillisen koulutuksen opetushenkilöstön määrän arvioitu väheneminen rahoitusleikkausten vuoksi noin seitsemällä prosentilla vuosina 2016-2018, ja asteittain myös sen jälkeen. Esitysluonnoksessa tulisi esittää täsmällisempi arvio uudistuksen vaikutuksista viranomaisten työmäärään, työn sisältöön ja henkilöstön asemaan. Erityisesti määrällisiä arvioita tulisi lisätä, ja vaikutukset tulisi esittää kootusti henkilötyövuosina tai euroina vähintään suuntaa-antavasti ja vaihteluvälejä hyödyntäen.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa kuvataan esitettävien toimenpiteiden vaikutuksia koulutuksen saatavuuteen, saavutettavuuteen ja laatuun. Lisäksi esitetään arvioita vaikutuksista yrityksiin, työmarkkinoihin ja opiskelijoihin. Koulutustarjonnan arvioidaan esitysluonnoksen seurauksena kasvavan erityisesti väkirikkaimmilla alueilla. Ammatillisen koulutuksen järjestämisen arvioidaan tehostuvan muun muassa siksi, että uusi rahoitusjärjestelmä kannustaisi järjestäjiä aiempaa enemmän koulutuksen

läpäisyn parantamiseen. Lisäksi koulutuksen järjestämiseen liittyvän hallinnon ja päällekkäisen toiminnan arvioidaan vähenevän, mikä mahdollistaisi uudenlaisten järjestämistapojen kehittämisen. Uudistuksen eräs tavoite on työssä oppimisen huomattava lisääminen, mikä lisäisi tarvetta yrityksissä annettavaan koulutukseen ja näyttöpaikkojen määrään tutkinnon suorittajille. Opiskelijoiden arvioidaan hyötyvän erityisesti yksilöllisten opintopolkujen rakentamisesta ja siitä, että suoritettut tutkinnot vastaisivat nykyistä paremmin työelämän tarpeita, mikä mahdollistaisi nykyistä nopeamman työllistymisen. Opiskelijoiden yhdenvertaisuuden arvioidaan uudistuksen ansiosta paranevan. Yrityksille uudistuksen arvioidaan merkitsevän enemmän vaikutusmahdollisuuksia tutkintojen sisältöön ja opiskelijoiden osaamiseen, mikä parantaisi työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa.

Esitysluonnos sisältää vain vähän määrällisiä arvioita edellä kuvatuista vaikutuksista. Vaikutusten arviointi koko ikäluokan koulutustehtävän ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten osalta jää ohueksi. Tutkimustulokset Suomesta ja muualta ovat osoittaneet, että ammatillisen koulutuksen saatavuus on tärkeä tekijä peruskoulussa heikosti menestyneiden nuorten koulutusvalintojen kannalta¹⁰. Esitysluonnoksessa kuvataan lyhyesti vaikutuksia sukupuolten tasa-arvon ja kielellisten oikeuksien näkökulmista. Vaikutuksia eri alueiden näkökulmasta ei käsitellä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi nykyistä tarkemmin kuvata esityksen keskeisimpiä yhteiskunnallisia vaikutuksia alueittain, sillä vaikutukset väkirikkailla alueilla voivat olla hyvin erilaisia verrattuna syrjäisiin ja harvaan asuttuihin alueisiin. Uuden suhteellisen rahoitusjärjestelmän vaikutuksista koulutuksen järjestäjien väliseen yhteistyöhön tulisi esittää arvio. Esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa tulisi myös tarkemmin käsitellä sitä, miten lakiesitysluonnoksen toimenpiteet vaikuttavat syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kouluttamiseen.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ammatillisesta koulutuksesta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 9.2.2017.

Lausunto on julkinen. Arviointineuvosto suosittelee, että neuvoston havaitsemat puutteet esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 2. maaliskuuta 2017,

Leila Kostainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

¹⁰ Esimerkiksi Virtanen, H. (2016): Essays on Post-Compulsory Education Attainment in Finland, Doctoral dissertations 87/2016, Aalto University, Department of Economics/ Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Sarja A, Nro 49, <https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/20586/isbn9789526067995.pdf?sequence=1&isAllowed=y>