

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausuntopalvelu

Asia: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista

Sivistystyönantajien lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, oppivelvollisuuslain, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Sivistystyönantajat ry (myöhemmin Sivista) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, oppivelvollisuuslain, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä ja kaksoistutkinnon suorittamista koskevia säännöksiä sekä lukiolaissa että ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta laajentaa ammatillista perustutkintoa yksilöllisesti yli 180 osaamispisteen.

Ammatillisen koulutuksen määräraha ehdotetaan jaettavaksi kahteen erilliseen rahoitusväylään, jotka olisivat oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitus ja jatkuvan oppimisen rahoitus. Määrärahan jakamisesta oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksen ja jatkuvan oppimisen rahoituksen välillä päätettäisiin vuosittain valtion talousarviossa. Oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa ehdotetaan vahvistettavaksi perusrahoituksen osuutta ja poistettavaksi ammatillisen koulutuksen järjestämislupiin perustuva määrällinen säätely.

Sivista suhtautuu hallituksen esitysluonnokseen erittäin kriittisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 21.10.2021 kehittämishankkeen, jonka tehtäväksi annettiin valmistella hallituksen esitys turvaamaan toisen asteen koulutuksen saavutettavuutta tilanteessa, jossa alueiden väliset väestölliset erot kasvavat. Kehittämishankkeelle nimettiin ohjausryhmä, hankeryhmä sekä laaja-alainen seurantaryhmä. Hankkeen toimikausi on 21.10.2021— 23.6.2022.

Sivistalle tuli muiden järjestöjen tavoin yllätyksenä, että hankkeeseen liitettiin ammatillisen koulutuksen rahoitusta koskevan säätelyn muuttaminen. Tämä ei kuulunut hankkeen asettamispäätöksessä (22.11.2021) kirjattuihin hankkeen tehtäviin, joista tulee tehdä esitys. Asettamispäätöksessä todetaan, että: *"Esitys sisältää ehdotuksen mahdollisista lainsäädäntömuutoksista ml. hanke- tai kokeilulait sekä mahdolliset yleisemmät tavoitteet toisen asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmien uudistamiseksi ja toimintalainsäädäntöjen kehittämiseksi tukemaan ohjelman tavoitteita sekä suunnitelman aikatauluksi"*. Sivista katsoo, että hallituksen esitysluonnos menee rahoituksen osalta hankkeen varsinaisen tehtävän ohi. Emme pidä perusteltuna sitä, että erityisesti rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä tehdään muutosesitys

hyvin nopealla aikataululla siten, että muutos kohdistuu vain toiseen osaan ammatillisen koulutuksen kokonaisuudesta.

Esitysluonnoksessa kerrotaan, että esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen koulutuspoliittisen selonteon toimenpide-ehdotusten perusteella käynnistetyin toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeen ehdotuksiin. Koulutuspoliittinen selonteko hyväksyttiin eduskunnassa vasta 30.3.2022. Myöskään koulutuspoliittisen selonteon toimenpidesuunnitelma ei ole vielä valmistunut. Sivista katsoo, että esitystä ollaan antamassa hyvin nopealla aikataululla selonteon hyväksymisen ajankohtaan nähden.

Sivista toteaa, että toisen asteen kehittämishanke on keskittynyt pääosin ammatilliseen koulutukseen. Sen sijaan lukiokoulutuksen kehittämistarpeet on jätetty kehittämissuunnitelmassa melkein kokonaan käsittelemättä. Sivista pitää tärkeänä, että lukiokoulutuksen kehittämistarpeet huomioidaan tasavertaisesti hankkeen loppuraportissa.

Sivista ei myöskään ymmärrä opetus- ja kulttuuriministeriön kiirettä uudistaa ammatillisen koulutusta jälleen kerran. Kiirehtimisen sijaan tarvitaan ensin yhteinen ja laajasti jaettu kokonaisnäkemys siitä, mitä muutoksia nykytilaan tarvitaan. Hallitus on sitoutunut tietoperustaiseen päätöksentekoon. Esitysluonnoksen tietopohja ei ole kuitenkaan riittävä. Esimerkiksi nykyisen rahoitusmallin ohjausvaikutuksista ja kustannus seurannasta tarvitaan tarkempaa ja pitkäaikaisempaa seurantatietoa. Lisäksi on selvitettävä paremmin valmistelussa olevien muutosten vaikutuksia jatkuvan oppimisen rahoitukseen. Sivista pitää tärkeänä, että koulutuksen kehittäminen perustuu arviointitietoon.

Sivista katsookin, että hallituksen esitysluonnoksessa on perusteluiden osalta puutteita. Toivomme opetus- ja kulttuuriministeriöltä työrauhaa oppilaitoksille tehdä työtään tilanteessa, jossa isot uudistukset (mm. oppivelvollisuuden laajennus) ovat vielä toimenpanon osalta kesken. Lisäksi korona sekä Ukrainan sodan vaikutukset kuormittavat koulutuksen järjestäjiä, opiskelijoita ja henkilökuntaa. Sivista katsoo, että esitysluonnoksen sisällöt voidaan sisällyttää kehittämishankkeen loppuraporttiin jatkotyöstöä varten.

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen uudistaminen

Hallituksen esitysluonnos koskettaa pääosin ammatillista koulutusta, jonka rahoitusta ollaan jakamassa kahtia ja yhden rahoitusmallin sijaan jatkossa olisi kaksi rahoitusmallia. Esitysluonnoksen mukaan määrärahan jakamisesta oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksen ja jatkuvan oppimisen rahoituksen välillä päätettäisiin vuosittain valtion talousarviossa. Ehdotettu muutos on tarkoitus ensivaiheessa toteuttaa kustannusneutraalisti ammatilliseen koulutukseen nykyisin varattujen määrärahojen puitteissa.

Sivista korostaa lausunnossaan rahoitusjärjestelmän ylläpitäneutraalisuutta. Kaikkia koulutuksen järjestäjiä tulee kohdella yhdenvertaisesti, mutta näiden erityispiirteet ja toiminnan luonne huomioiden. Rahoitusta on kehitettävä kokonaisuutena, koska rahoituksen on oltava ennakoivaa ja suunnitelmallista. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen selkiyttämistä tulee jatkaa ja rahoitushakujen määrää vähentää.

Sivista toteaa, että hallituksen esitysluonnoksen myötä työikäisten osaamistarpeet ovat vaarassa jäädä oppivelvollisten jalkoihin, sillä jatkuvan oppimisen tarve koskettaa kaikkia työikäisiä. Epäilemme myös esityksen kustannusneutraliteettia. Sivistan näkemyksen mukaan tehdyt

esitykset lisäävät rahoituspainetta oppivelvollisuuskoulutukseen, kun erityisen tuen tarvisijoiden määrä kasvaa ja rahoitus on sidottu oppivelvollisuuden laajentamisen toteuttamiseen.

Kannamme erityistä huolta esityksen negatiivisista signaali vaikutuksista eli siitä, että koulutuksen järjestäjiä ohjataan tarjoamaan koulutusta sen mukaan, mikä on taloudellisesti kannattavinta, ei sen mukaan, mikä on työelämän kannalta relevanteinta. Vaarana on myös, että opetus- ja kulttuuriministeriön esitys ei kohtele toimialoja ja oppilaitoksia tasa-arvoisesti. Hallituksen esitysluonnoksessa todettu ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen yleiskatteellisuus ei pelasta tilannetta, sillä pienillä tai jatkuvaan oppimiseen erikoistuneilla oppilaitoksilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia tasapainottaa talouttaan, mikäli rahoitus pohja äkillisesti jommassakummassa rahoituspotissa putoaa pois.

Sivista muistuttaa opetus- ja kulttuuriministeriötä siitä, että vasta 2018 kokonaan uudistettu ammatillinen koulutus ja 2021 käyttöön otettu toisen asteen oppivelvollisuus ovat muokanneet toimintakenttää merkittävästi. Ammatillisen koulutuksen reformissa ammatillisen koulutuksen rahoitus- ja ohjausjärjestelmästä tehtiin yhtenäinen kokonaisuus. Hallituksen esityksessä 39/2017 uudistusta perusteltiin seuraavasti (s.92): *”Ohjaus- ja rahoitusjärjestelmäkokonaisuuden uudistamisen tavoitteena on tukea osaamisperusteista ja asiakaslähtöistä toimintaa, ohjata ja kannustaa toiminnan vaikuttavuuden ja laadun parantamiseen, ohjata koulutuksen työelämävastaavuuden parantamiseen, luoda rahoitukselliset puitteet yksilöllisten opintopolkujen toteuttamiselle työelämän ja yksilöiden tarpeiden ja edellytysten mukaisesti sekä kohdentaa rahoitusta tarkoituksenmukaisella tavalla suhteessa koulutuksen ja tutkintojen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin.”*

Sivista katsoo, että nämä perustelut ja tavoitteet eivät ole muuttuneet oppivelvollisuuden laajenemisen myötä, minkä vuoksi hallituksen esitystä ei tässä muodossa ja aikataulussa tule antaa. Sivista on huolissaan ennen kaikkea yli 20-vuotiaiden mahdollisuuksista oman osaamisensa uudistamiseen ja päivittämiseen. Näitä edellytyksiä ei pidä heikentää oppivelvollisten kustannuksella. Rahoituksen kohdentamisessa tulee tunnistaa kasvava tarve jatkuvalla oppimiselle. Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee pitää huoli siitä, että ammatillinen koulutus vastaa jatkossa nykyistä paremmin sekä koko työikäisen väestön että eri toimialojen osaamistarpeisiin. Erityisesti ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutusta sekä näiden osien merkitys on erittäin tärkeä ratkaisu, kun vastataan eri alojen osaajapulaan.

Ammatillisen perustutkinnon yksilöllinen laajentaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta laajentaa ammatillista perustutkintoa yksilöllisesti yli 180 osaamispisteen. Ehdotetun sääntelyn mukaan ammatillista perustutkintoa voisi laajentaa enintään 30 osaamispisteen laajuisesti. Näihin laajentaviin tutkinnon osiin voisi sisältyä lukio-opintoja, korkeakouluopintoja ja ammatillisia tutkinnon osia.

Sivista pitää muutoksen tavoitteita pääosin perusteltuna, mutta edellyttää, että toisen asteen kehittämishankkeessa huomioidaan paremmin toisen asteen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen yhteistyön kehittäminen sekä muiden koulutusmuotojen, kuten perusopetuksen, vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetuksen, mahdollisuudet vastata osaajapulaan ja työelämän tarpeisiin. Sivista pitää myöskin tärkeänä pitää kiinni siitä, että opinto-oikeus ammatillisessa koulutuksessa tai lukiokoulutuksessa ei luo opiskelijalle subjektiivista oikeutta toisen koulutusmuodon opintojen suorittamiseen.

Lisäksi esityksessä täytyy turvata koulutuksen järjestäjien taloudelliset resurssit. Esityksen mukaan koulutusmuotojen opintojen yhdistämällä ei olisi merkittäviä vaikutuksia koulutuksen järjestäjien taloudelliseen asemaan. Sivista toteaa, että tähän arvioon on suhtauduttava varauksella, sillä ammatillisten tutkinnon osien suorittaminen ei ole oppivelvollisten osalta enää taloudellisesti kannattavaa, jos hallituksen esitys annetaan ehdotetulla tavalla. Sivista katsoo, että tutkinnon osien suorittamiseen tulisi päinvastoin kannustaa nykyistä enemmän myös taloudellisesti.

Järjestämisluvat

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan osittain purettavaksi ammatillisen koulutuksen järjestämislupiin perustuvaa määrällistä säätelyä. Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvista ehdotetaan poistettavaksi oppivelvollisuuslain mukaiseen maksuttomaan koulutukseen oikeutetuille tarkoitetun koulutuksen sekä TUVA-koulutuksen määrällinen säätely. Jatkossa ammatillisen koulutuksen järjestämislupien mukainen vähimmäismäärä kattaisi ainoastaan jatkuvan oppimisen rahoituksen piiriin kuuluvan koulutuksen. Vaativaan erityiseen tukeen oikeutetuille opiskelijoille järjestettävän koulutuksen osalta puolestaan ehdotetaan järjestämisluvissa määrättäväksi opiskelijavuosien enimmäismäärästä, joka toimisi perusrahoituksen enimmäismääränä.

Sivista muistuttaa, että koulutuksen järjestäjät ovat monipuolinen joukkue, joka sisältää eri kokoisia ja tyyppisiä pelaajia. On siis tärkeää tarkastella ammatillisen koulutuksen säätelyä kokonaisuutena, mutta myös yksittäisen järjestäjän näkökulmasta siten, että kaikenlainen työelämä- ja opiskelijälähtöinen toiminta voidaan turvata. Ennen kaikkea erikoistuneiden ja pienten oppilaitosten toiminnan täytyy olla mahdollista jatkossakin.

Sivista pitää erittäin tärkeänä sitä, että jatkuvan oppimisen edellytyksiä ei heikennetä. Ammatillinen koulutus tarjoaa ratkaisuja osaajapulaan. Työelämän muutos koskettaa kaikkia työikäisiä ja jatkuvan oppimisen tarve on kasvava. Suurin osa ammatillisen koulutuksen opiskelijoista on aikuisia. Ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmä muodostaa kokonaisuuden, jota on kokonaisuutena kehitettävä.

Kaksoistutkinto

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä ja kaksoistutkinnon suorittamista koskevia säännöksiä sekä lukiolaissa että ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa.

Yleisesti Sivista pitää tärkeänä, että kaksoistutkintoon liittyvät käytännöt ovat selkeät sekä koulutuksen järjestäjien että opiskelijan näkökulmasta. Kaksoistutkinto tarjoaa riittävät valmiudet omaaville opiskelijoille hyvän mahdollisuuden suorittaa ammatillinen ja ylioppilastutkinto rinnakkain. Näiltä osin sen aseman kirkastaminen myös lainsäädännössä on kannatettavaa. Sivista huomauttaa kuitenkin, että kaksoistutkinto on verraten työläs kokonaisuus, eikä siksi sovi kaikille. Niin sanotun ristiinopiskelun mahdollistamiseen tulee tarjota myös kevyempiä käytäntöjä, joita Sivista toivoo käsiteltävän toisen asteen kehittämistä käsittelevän hankkeen loppuraportissa. Kannatettavaa voisi olla esimerkiksi erilaisten kokeilujen käynnistäminen ristiinopiskelun erilaisista toteutustavoista, samalla kartoittaen lukiolaisten ja ammattiin opiskelevien kysyntää erilaisiin osaamista laajentaviin mahdollisuuksiin. Kokeilujen piirissä voisi olla sekä toisen asteen koulutustarjonta että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tarjoamat opinnot.

Kaksoistutkintoon liittyvät säädösehdotukset kaipaavat vielä arviointia. Erityisesti Sivista kiinnittää huomiota yhteishakuun sekä rahoitukseen liittyviin ehdotuksiin. Lisäksi Sivista huomauttaa, että lukiolakiin esitettävä yhdistelmäopintojen aineopiskelija –termi on osin harhaanjohtava, sillä kyseessä ei ole lukio-opinnoista ja ammatillista opinnoista muodostuva yhdistelmä, vaan opinnot ovat jatkossakin erilliset.

Kaksoistutkinnon sisällyttäminen yhteishakuun

Sivista katsoo, että kaksoistutkinnon yhteishakuun sisällyttämisen vaikutuksia tulisi vielä arvioida erityisesti siitä näkökulmasta, lisäisikö yhteishakuun sisällyttäminen kaksoistutkinnon suorittajien määrää.

Sivista katsoo, että kaksoistutkinnon sisällyttäminen yhteishakuun voi johtaa tilanteeseen, jossa tulevaisuudestaan epävarmat hakijat päättävät enenevässä määrin hakeutua suorittamaan kaksoistutkintoa. Kaksoistutkinto on vaativa suoritustapa, jonka moni tutkintoa suorittamaan ilmoittautuneista jättää esitysluonnoksen mukaan kesken suorittaen lopulta vain ammatillisen perustutkinnon. Sivista pitää todennäköisenä, että mikäli kaksoistutkintojen hakijaprofiilissa painottuisi tällaiset ns. epävarmat hakijat, johtaisi se keskeyttämisten määrän sekä suhteellisen osuuden kasvamiseen. Keskeyttäminen lisäisi jossain määrin koulutuksen järjestäjien hallinnollista työtä sekä tarvetta ohjaukseen. Erityisen ongelmallista se olisi kuitenkin opiskelijan hyvinvoinnin sekä minäpystyvyyden kokemuksen kannalta – ajassa, jossa useissa tutkimuksissa kuvataan nuorten kuormittuneisuutta, tulisi ehdotuksen mahdolliset vaikutukset arvioida myös tästä näkökulmasta. Kaksoistutkinnon sisällyttäminen yhteishakuun edellyttäisi perusopetuksen opinto-ohjauksen resurssien vahvistamista, jotta hakijat pystyvät tekemään hyvin informoituja ja itselleen sopivia valintoja.

Kaksoistutkinnon suorittamisen rahoitus

Kaksoistutkinnon suorittajien määrän mahdollinen kasvaminen tulee huomioida myös esityksen resursoinnissa. Ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että ehdotetut muutokset toteutettaisiin ammatilliseen koulutukseen julkisen talouden suunnitelmassa varattujen määrärahojen puitteissa, eivätkä ehdotetut muutokset edellyttäisi määrärahalisäyksiä. Sivista suhtautuu erittäin kriittisesti tähän arvioon.

Sivista edellyttää, että päätöksenteon pohjalle hankitaan lisää tietoa kaksoistutkinnon suorittamisen kokonaiskustannuksista. Esitysluonnoksen mukaan kaksoistutkinnon suorittajien suorittamien lukio-opintojen määrä vaihtelee suuresti. Tällä on suora vaikutus kaksoistutkinnon suorittamisesta syntyviin yhteenlaskettuihin kustannuksiin koulutuksen järjestäjille. Sekä ammatillisen koulutuksen että lukiokoulutuksen järjestäjille tulee taata todellisia kustannuksia vastaavat resurssit. Lukiokoulutuksen osalta tulee huomioida myös ylioppilastutkinnon järjestämiseen liittyvät kustannukset. Ylioppilastutkinnon järjestämisen kustannusten osalta tulee ottaa huomioon myös viime vuosien lisääntyneet uusijamäärät, jotka lisäävät sekä hallinnon että opettajien kuormitusta.

Kaksoistutkinnon tullessa osaksi yhteishakua myös lukiokoulutuksen järjestäjä tekisi päätöksen opiskelijaksi ottamisesta jo siinä vaiheessa. Tämä on opiskelijan oikeusturvan kannalta perusteltua. Sivista huomauttaa, että siinä missä opiskelijalla on oltava varmuus oikeudesta kaksoistutkinnon suorittamiseen, sekä ammatillisen koulutuksen että lukiokoulutuksen järjestäjällä tulee olla päätöstä opiskelijaksi ottamisesta tehdessään tieto näiden opintojen rahoituksesta.

Lopuksi Sivista toteaa, että sinänsä kaksoistutkinnon ja kaksoistutkintoa suorittavien opiskelijoiden aseman selkeyttäminen on tarpeellista. Nyt ehdotettuja muutoksia ei ole kuitenkaan arvioitu

riittävän kattavasti. Hyvää ehdotuksessa on kuitenkin se, että kaksoistutkinnon suorittamisen käytännön toteutusta ei ole pyritty ohjaamaan lainsäädännöllä. Tästä on jatkovalmistelussakin pidettävä kiinni, jotta koulutuksen järjestäjät voivat aidosti tarjota opiskelijalle sellaisen yksilöllisen opintopolun, joka mahdollistaa kaksoistutkinnon sujuvan suorittamisen esimerkiksi oppilaitosverkon, koulutusohjelman ja oppilaitosten toimintakulttuurin huomioiden.

Helsinki 15.6.2022

Sivistystyönantajat ry

Heikki Holopainen

va. johtaja

heikki.holopainen@sivista.fi

0400 639 331

Jussi-Pekka Rode

elinkeinopoliittinen asiantuntija

jussi-pekka.rode@sivista.fi

040 168 6836

Annakaisa Tikkinen

elinkeinopoliittinen asiantuntija

annakaisa.tikkinen@sivista.fi

040 356 6082