

Asia: VN/1972/2020

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston koulutuspoliittiseksi selonteoksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset selontekoa koskevat kommentit**

Yhtymähallitus toteaa, että Suomessa toisen asteen koulutus ei ole lakisääteinen tehtävä sen enempää valtiolle, kunnille tai yksityisille koulutuksen järjestäjille. Valtio on lähes kokonaan luopunut toisen asteen koulutuksen järjestämisestä ja kunnat ja kuntayhtymät ovat suurin ja tärkein järjestäjätausta, kuten selonteossa on todettu. Laeilla, asetuksilla ja erityisesti koulutuksen järjestämisluvalla (normiohjauksella) on yksityiskohtaisesti säädetty ja määrätty koulutuksen järjestämisen toteutuksesta. Lainsäädäntöä kehittämällä tulee koulutuksen järjestäjän autonomiaa ja päätöksentekoa erityisesti alueellisesti merkittävässä asioissa edelleen lisätä ja vahvistaa.

Valtio on viimeisten vuosien aikana leikannut koko toisen asteen koulutuksen rahoitusta merkittävästi. Lukiokoulutuksen yksikköhintarahoituksesta kuntien osuus kattaa noin 2/3. Ilman koulutuksen järjestäjän omaa rahoitusta lukiokoulutus ei olisi mahdollista. Kuntayhtymien kiinnostus lukiokoulutuksen järjestäjäksi edellyttää kustannukset kattavaa rahoitusta. Selonteossa tulisi selkeästi linjata, kuinka laadukkaan toisen asteen koulutuksen rahoitus tullaan turvaamaan. Selonteossa esitetyt kunnianhimoisten tavoitteiden toteuttaminen edellyttää myös riittävää rahoitusta, johon selonteossa ei tulevaisuutta ajatellen esitetä mitään lukuja.

Koulutuksen rahoituksesta päätetään valtiotalouden menokehyksen puitteissa valtion talousarviossa. Ikäsidonnaisten menojen muutos vuoteen 2040 mennessä ja siitä eteenpäin tulee olemaan huomattavan suuri nykyhetkeen verrattuna. Pitkäaikaishoidon ja terveydenhuollon menojen arvioidaan kasvavan merkittävästi ja opetustoimen menojen pienenevän. Selonteossa tulisi selkeästi arvioida, kuinka nämä muutokset vaikuttavat koulutuspoliittisiin tavoitteisiin. Yhtymähallitus on huolissaan, kuinka eri koulutusasteiden laadukas toteutus pystytään turvaamaan vähenevien resurssien tulevaisuudessa.

#### **Kommentit lukuun 2. Visio/tavoitetila – koulutus ja tutkimus kohti 2040-lukua**

Selonteon visio ja tavoite on kunnianhimoinen, kuten sen tulee ollakin.

Yhtymähallitus toteaa, että selonteon visio ja tavoitetilassa todetaan myös suuria asioita, joita on vasta vähän aikaa sitten uudistettu. Esimerkkinä mainittakoon koko ammatillisen koulutuksen mittava uudistus vuonna 2018, jonka toteutus on edelleen menossa. Koulutuksen järjestäminen ja kehittäminen on pitkäkestoista toimintaa, jatkuvat muutokset eivät saisi häiritä tätä työtä.

Visiossa todetaan, että vähintään 50 % nuorista aikuisista suorittaa korkeakoulututkinnon. Yhtymähallitus pitää tavoitetta hieman epärealistisena ja korostaa, että kaikille korkeakoulututkinnon suorittaneille tulee olla tarjolla koulutusta vastaa työtä. Jos tarjonta ja kysyntä eivät kohtaa, menettää koulutus merkityksensä. Koulutustason nostamisen rinnalla tulee huolehtia koko kansakunnan osaamistason nostamisesta siitä riippumatta, minkä tason tutkinnon kansalainen on aikaisemmin suorittanut. Tämä on tuotu selonteossa esille, mutta esimerkiksi ammatti- ja erikoisammattitutkintoja toisen asteen tutkintoja täydentävinä opintoina voisi selonteossa korostaa. Ammatillista tutkintoa tai osatutkintoa suorittavista on nyt 2/3 työmarkkinoilla toimivia ihmisiä, jotka uudistavat osaamistansa vastaamaan työelämän vaatimuksia.

Yhtymähallitus toteaa, että valtion tulee tehdä pitkäjänteistä koulutuspolitiikkaa, jotta koulutuksen järjestäjät eivät joudu nopeasti tehtyjen päätösten perusteella jatkuvasti muuttamaan toimintaansa. Vie useita vuosia, ennen kuin koulutuspoliittiset uudistukset pystytään täysimääräisesti hyödyntämään koulutuksen järjestäjien toiminnassa ja työmarkkinoilla.

Selonteossa esitetään runsaasti uusia koulutuspoliittisia tavoitteita, mutta selonteossa ei kerrota, mistä nykyisistä tavoitteista ehdotetaan luovuttavan.

### **Kommentit lukuun 3.1 Varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus**

-

### **Kommentit lukuun 3.2 Toinen aste**

Yhtymähallituksen mielestä selonteossa on realistisesti ja tilastotietoihin perustuen kuvattu niitä muutoksia, jotka tulevat vaikuttamaan toisen asteen koulutuksen järjestämiseen pieneneville ikäluokille tulevaisuudessa. Näihin muutoksiin tulee varautua riittävän ajoissa myös kunnissa. Valtion tulee nykyistä tehokkaammin erilaisilla porkkanoilla ja rahoitusta kehittämällä kannustaa koulutuksen järjestäjiä tiivistämään nykyistä järjestäjäverkostoa, jotta koulutuksen saatavuus alueellisesti esimerkiksi seutukaupunkitasolla (51 seutukaupunkia) on turvattu. Järjestäjäverkon tiivistämisen yhteydessä on varmistettava alueellisesti kattavat koulutuspalvelut sekä niiden saatavuus nuorille, jotka eivät ole vielä valmiita muuttamaan vieraalle paikkakunnalle. Näistä positiivisista kannustinmekanismeista olisikin hyvä todeta myös selonteossa.

Yhtymähallitus toteaa, että toisen asteen koulutus vastaa jo nyt koko ikäluokan koulutuksesta. Valitettavasti kaikilla perusasteella laaja-alaista ja monipuolista erityistä tukea tarvitsevilla nuorilla (perusopetuslain 2010/642 § 17) ei toisen asteen koulutukseen tullessa ole riittäviä valmiuksia saavuttaa selonteossa todettua vahvaa sivistyksellistä perustaa ja kasvaa täysivaltaisiksi yhteiskunnan jäseniksi. Selonteossa tulee esittää konkreettisia uudistuksia tämän ongelman ratkaisemiseen. Mikäli oppilaan oppimiseen liittyvät vaikeudet edellyttävät vaativaa erityistä tukea, hänen tulee saada opiskelupaikka vaativan erityisen tuen järjestämisluvan saaneesta oppilaitoksesta. Erityistä tukea vaativalle opiskelijalle tulisi antaa mahdollisuus jatkaa siinä perusopetuksen erityisryhmässä ja palvelun piirissä, missä hän on opiskellut perusopetuksen yläluokilla. Näillä tavoilla mahdollistetaan, että opiskelijalla on opinnoissaan riittävä tuki, eikä hän ohjaudu yleisammattioppilaitokseen liian aikaisessa vaiheessa.

Selonteossa olisi hyvä todeta, miten vaativaa erityistä tukea voidaan antaa yleisessä ammattioppilaitoksessa, jotta kaikki opiskelijat pärjäisivät? Ongelma on, että yleisiin ammattioppilaitoksiin ohjautuu vaativan erityisen tuen tarpeessa olevia opiskelijoita. Tähän on kaksi syytä: vaativan erityisen tuen koulutuspaikkojen vähäisyys ja oppilaitosten sijainti kaukana nuoren kotikunnasta. Yleisillä ammattioppilaitoksilla ei ole vaativan erityisen tuen antamiseen vaadittavia resursseja, joten opiskelun keskeytymisen riski on suuri.

Tällä hetkellä on viisi ammatillista erityisoppilaitosta, joilla on lupa järjestää koulutusta vaativana erityisenä tukena ja kuusi koulutuksen järjestäjää, joilla on järjestämisluvassa vaativan erityistuen tehtävä. Tähän tehtävään he saavat yleistä ammattioppilaitosta korkeampaa valtiosuutta. Selonteossa tulisi ottaa kantaa erityisoppilaitosten ja vaativan erityistuen tehtävän saaneiden oppilaitosten määrään ja koulutuspaikkojen riittävyyteen.

Toisen asteen koulutuksen ja työelämän välistä yhteistyötä tulee edelleen kehittää. Tällä hetkellä yhteistyö toteutuu lähinnä työpaikoilla toteutettavana oppimisena ja oppisopimuskoulutuksena. Ehdotamme erillisen selvityksen laatimista siitä, kuinka työelämä voisi olla laajasti osallisena koulutuksen ylläpitäjänä ja rahoittajana.

Yhtymähallitus ehdottaa, että selontekoon kirjoitetaan riittävän selvästi tavoitteeksi koulutuksen rahoitusperusteen yhtenäistäminen. Tällä hetkellä toisen asteen ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoitusperuste on aivan erilainen. Yhtenäinen rahoitusperuste mahdollistaisi nykyistä paremmin lukion ja ammatillisen koulutuksen välisen yhteistyön.

Yhtymähallituksen mielestä ohjauksen valmisteluprosessista, normi- ja resurssiohjauksesta, kuntien ja koulutuksen järjestäjien roolista tässä työssä sekä valmisteluun osallistuvista tahoista ja prosessin etenemisestä olisi selonteossa hyvä kertoa esitettyä tarkemmin.

Rahoituksen ennakoitavuuden ja pitkäjänteisyyden tavoitteen tulee toteutua myös koulutuksen järjestäjien saamassa rahoituksessa. Nykyinen ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä, mukaan lukien resurssiohjeuksena toteutettava hankkeiden rahoitus, ei tue tätä tavoitetta. Ministeriön laatiman, koulutuksen järjestäjän saamaan rahoitukseen vaikuttavan vuosikellon tulee olla etupainotteinen, jotta koulutuksen järjestää pystyy tekemään pitkäjänteistä kehittämistyötä ja laatimaan riittävän ajoissa seuraavan vuoden talousarvion.

Yhtymähallitus pitää tärkeänä, että toisen asteen koulutukseen perusopetuksesta tulevilla nuorilla on riittävät valmiudet selviytyä työelämään- ja jatkokoulutukseen valmistavasta koulutuksesta ja, että perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen osoitetaan riittävästi taloudellisia resursseja laadukkaan koulutuksen toteuttamiseen. Rahoituksella on koulutuksen järjestäjälle turvattava mahdollisuus toteuttaa kokopäiväinen lähiopetus nuorille. Esiteini-iässä ja teini-iässä olevat nuoret eivät riittävässä määrin omaa itsenäisen opiskelun tai etänä toteutettavan opetuksen edellytyksiä. Käden taitojen opettaminen edellyttää runsasta lähiopetusta. Koronaepidemian aikana olemme konkreettisesti nähneet, kuinka vaikeata ja jopa mahdotonta etäoppiminen ammatillisessa koulutuksessa on.

Toimeenpanosuunnitelma antaa ministeriölle suuren vallan määritellä tavoitteiden yksityiskohtainen toteuttaminen. Tarkoitetaanko toimeenpanosuunnitelmalla mahdollisesti valtioneuvoston hyväksymää nelivuotista koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan KESU, vai onko tarkoitus tämän lisäksi tehdä ministeriön laatima erillinen toimeenpanosuunnitelma? Kuinka koulutuksen järjestäjät otetaan aidosti, ei vain lausunnon antajina tai seurantaryhmän jäseninä, mukaan toimeenpanosuunnitelman laadintaan? Yhtymähallitus pitää hyvänä, että seurannassa arvioidaan riittävät rahoitustarpeet osana julkisen talouden suunnitelmaa. Epäselväksi kuitenkin jää, mitenkä toimeenpanon seurannassa riittävyys arvioidaan. Tämä pitäisi selonteossa täsmällisemmin kertoa.

Jotta opiskelijan omista tarpeista lähtevä riittävä opetus ja tuki voidaan toteuttaa, tulee tähän osoittaa nykyistä enemmän taloudellisia resursseja koulutuksen järjestäjälle.

Tekniikka kehittyy nopeasti ja uuden teknologian mahdollistamien opetusvälineiden käyttöönotto edellyttää laajaa opettajien täydennyskoulutusta. Koronaepidemian aikainen etäopetus toi selkeästi esille opettajien ja opiskelijoiden digitaidoissa, etäopetuksessa ja etäoppimisessä olevat puutteet. Jotta yhdenvertaisuus ja tasalaatuisuus toteutuisi, tulee esim. Opetushallituksen ohjata ja resursoida tavoitteet toteutumista valtakunnan tasolla.

Ammatillinen koulutus antaa valmiuksia siirtyä työelämään ja ammattiosaamista syventäviin opintoihin. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 531/2017 2 §:n 1 mom. säädetään ammatillisten tutkintojen ja ammatillisen koulutuksen tarkoituksesta mm. seuraavaa: ”kohottaa ja ylläpitää väestön ammatillista osaamista, antaa mahdollisuus ammattitaidon osoittamiseen sen hankkimistavasta riippumatta, kehittää työ- ja elinkeinoelämää ja vastata sen osaamistarpeisiin,

edistää työllisyyttä, antaa valmiuksia yrittäjyyteen ja työ- ja toimintakyvyn jatkuvaan ylläpitoon sekä tukea elinikäistä oppimista ja ammatillista kasvua”. Tämä ammatillisen koulutuksen keskeinen tarkoitus tulisi säilyä lainsäädännössä myös tulevaisuudessa. Ammattiosaajilta edellytetään aina vahvaa käden taitojen osaamista siitäkkin huolimatta, että osa työstä ja työtehtävistä automatisoituu ja osa poistuu kokonaan.

Kaikille yhteisten opintojen laajuudet eivät laajuudeltansa vastaa korkeakouluopintoihin ja akateemiselle uralla tähtäävää teoreettista lukiokoulutusta. Eivät, vaikka niiden määrää lisättäisiin ammatillisessa koulutuksessa ja samalla vähennettäisiin ammatin kannalta tärkeiden aineiden osuutta. Täten on luonnollista, että ammatillisesta koulutuksesta ei ainakaan heti tutkinnon suorittamisen jälkeen hakeuduta laajemmin korkeakouluopintoihin. Osaamisen täydentäminen esimerkiksi aikuislukiossa tai avoimessa korkeakoulussa luo lisäedellytyksiä siirtyä korkeakouluopintoihin. Ammatillista tutkintoa suorittavan edellytyksiä siirtyä korkeakouluopintoihin heti tutkinnon jälkeen ei tule toteuttaa vähentämällä jo nykyisinkin liian vähälle jääviä ammatillisia aineita.

Työelämässä tarvitaan myös tulevaisuudessa ammattiosaajia. Suoraan ammatillisesta koulutuksesta jatko-opintoihin korkeakouluasteelle määrällistä siirtymistä tärkeämpää on, että kyvykkäillä ja osaavilla on myöhemmin mahdollisuus ja oikeus hakea jatko-opintoihin, mikäli osaamistaso siihen riittää.

Vaarana on, että ammatillisten perustutkintojen yhteisten tutkinnon osien lisääminen tutkinnoissa yhdessä oppivelvollisuuden noston kanssa tulee lisäämään keskeyttäneiden määrää.

Yhtenä selonteon toimenpiteenä ehdotetaan, että madalletaan lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen raja-aitoja. Epäselväksi jää, mitä tämä tarkoittaa konkreettisesti? Jos esimerkiksi lukiokoulutukseen suunnitellaan lisää tavoitteita, jotka ovat muuta kuin ylioppilastutkinnon vaatimukseen vastaaminen, on se ristiriidassa nykysuuntauksen kanssa. Nykysuuntaus painottaa ylioppilastutkinnon arvosanoja jatkokoulutukseen pääsyssä ja siksi tällä hetkellä lukiolainen keskittyy ensisijaisesti pärjäämään ylioppilaskokeissa. Lukiolain 714/2018 2 §:n 1 mom. säädetään lukiokoulutuksen tarkoituksesta seuraavasti: ”Lukiokoulutus antaa opiskelijalle valmiudet aloittaa korkeakoulututkintoon johtavat opinnot yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa”. Yhtymähallitus pitää tärkeänä, että tämä lukiokoulutuksen tarkoitus todetaan myös koulutuspoliittisessa selonteossa ensisijaisena lukiokoulutuksen tavoitteena. Luonnoksessa tämä asia jää epäselväksi.

Lukiokoulutuksen tuntijakojen ja opetussuunnitelmien viimeaikaiset kehityssuunnat eivät tue laadukkaan lukiokoulutuspalvelun säilymistavoitetta haastavan väestökehityksen oloissa. Lukiokoulutuksessa kehityssuunta on ollut aina vain suurempi yksilöllinen valinnanvapaus opinnoissa. Tämä on helpompaa ja taloudellisempaa toteuttaa, kun opiskelijamäärät ovat suuret. Kun opiskelijoita on vähän, on erittäin kallista tai mahdotonta toteuttaa yksilöllisiä valintoja ja tämä voi aiheuttaa lisää opiskelijakatoa maaseutupaikkakunnilta kaupunkien lukioihin.

Koulutuksen laadukkuutta ei kovin paljoa lisää lukioille tullut tehtävä paikallisesti päättää opintojaksojen laajuuksista. Varsinkin koulun vaihtuessa kesken opintojen, voi opiskelijalle tulla merkittäviä eri koulujen opetussuunnitelmien sovittamisongelmia jo tehtyjen, ja vielä tekemättömien opintojen osalta.

Selonteossa olisi hyvä kertoa, miten rahoitus huomioi toisen asteen tutkinnon suorittaneille jatkuvan oppimisen eli tutkinnon täydentämisen? Esimerkkinä aikuislukiot lukion suorittaneille opintojen täydentäjänä. Tällä hetkellä he eivät ole aineopiskelijoiden rahoituksen piirissä.

Selonteossa ei ole esitetty mitään erityisestä koulutustehtävästä lukioissa. Yhtymähallitus pitää tärkeänä, että erityisen koulutustehtävän myöntämisessä otetaan nykyistä paremmin huomioon alueelliset tarpeet ja, että erityisestä koulutustehtävästä todetaan myös koulutuspoliittisessa selonteossa.

Yhtymähallitus toteaa, että koulutuksen järjestäjät ovat aktiivisesti luoneet työelämäyhteyksiä ja ottaneet huomioon työelämän edustajien mahdollisuudet vaikuttaa koulutuksen tavoitteisiin ja sisältöihin sekä työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen. Valitettavan usein työelämällä ei kuitenkaan ole riittävästi resursseja osallistua koulutuksen kehittämiseen ja toteuttamiseen. Erityisen vaikeata tämä on pienissä, yhden henkilön tai muutaman henkilön yrityksissä, joista määrällisesti suurin osa suomalaisista yrityksistä muodostuu. Noin 286 000 yrityksestä 93% on alle 10 henkilön yrityksiä.

Selonteossa tulisi rohkeammin tavoitella uudistuksia työelämän ja koulutuksen väliseen yhteistyöhön, josta on hyviä kokemuksia monissa Euroopan maissa.

Suomalainen ammatillinen koulutus on monista hyvistä asioista huolimatta kovin institutionaalinen, eikä näin ollen ehkä parhaalla mahdollisella tavalla pysty vastaamaan työelämän tarpeisiin. Rakenteellisia uudistuksia koulutuksen toteuttamiseen kannattaa aina miettiä, vaikka ne eivät toteutuisi.

Yhtymähallitus esittää, että selonteossa selvästi kerrotaan kuinka valtion toimesta positiivisen keinoin tuetaan ja kannustetaan ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien keskinäisiä yhdistymisiä sekä toisen asteen koulutuksen laajojen, myös yli maakuntarajojen menevien järjestäjäkokonaisuuksien syntymistä. Lounais-Suomen koulutuskuntayhtymällä on positiiviset kokemukset lukiokoulutuksen siirtymisestä kaupungilta kuntayhtymälle. Huonot kokemukset liittyvät lukion valtiosuuteen, mikä ei riitä kattamaan lukiokoulutuksen kustannuksia. Lukiokoulutusta tuetaan kunnan erillisrahoituksella 500 000 – 600 000 euroa vuodessa.

Yhtymähallitus kannattaa selonteossa ehdotettuja toimenpiteitä ja vuodelle 2040 asetettuja tavoitteita. Järjestäjäverkoston määrätietoinen vähentäminen tulee toteuttaa positiivisin ja kannustavin keinoin.

### **Kommentit lukuun 3.3 Korkeakoulut**

-

### **Kommentit lukuun 3.4 Tiede ja tutkittu tieto**

-

### **Kommentit lukuun 3.5 Vapaa sivistystyö**

-

### **Kommentit lukuun 3.6 Jatkuva oppiminen – työuran aikainen oppiminen**

Selonteko ei tarjoa konkreettista uutta tietoa ja tavoitetta jatkuvan oppimisen ja työuran aikaisen oppimisen edistämiseksi. Jatkuvan oppimisen uudistus on jo käynnistynyt ja etenemässä, mutta se ei välttämättä enää vastaa vuoden 2040 tarpeita.

### **Kommentit lukuun 3.7 Opetus-, ohjaus- ja muu henkilöstö**

Koulutuksen ja oppimisen kehittäminen edellyttää myös opettajankoulutuksen kehittämistä. Selonteossa esitetyt toimenpiteet eivät mielestämme riittävästi turvaa opettajien ja opettajankoulutuksen laadun kehittymistä. Vaikka suomalainen opettajankoulutusta on pidetty laadukkaana, ei sen kehittämiseksi ole enää vuosiin otettu merkittäviä uusia askeleita. Opettajankoulutukseen kohdistuu paljon sisällöllisiä odotuksia ja ongelmana onkin, kuinka nämä kaikki pystytään toteuttamaan kohtuullisen lyhyen koulutuksen aikana.

Opettajien ammattitaidon jatkuvasta ylläpitämisestä tulisi säätää lailla.

Opettajien kelpoisuudesta tulee myös tulevaisuudesta säätää lailla ja asetuksella, eikä kelpoisuusehtoja tule lieventää. Siinä missä ammattiin valmistuvilta ja lukiossa opiskelevilta edellytetään yhä korkeaa osaamista, tulee myös opettajilta ja muulta henkilöstöltä edellyttää aikaisempaa korkeampaa osaamista ja ammattitaitoa ja niiden jatkuvaa ylläpitämistä. Lukion ja ammatillisen koulutuksen aito yhteistyö edellyttää myös opettajilta korkeata osaamista ja pätevyyttä.

### **Kommentit lukuun 3.8 Taide- ja kulttuurikasvatus ja -opetus ja taiteen perusopetus**

-

**Kommentit lukuun 3.9 Opintotuki**

-

**Kommentit lukuun 3.10 Ruotsinkielisen koulutuksen tilanne, tavoitteet ja toimenpiteet**

-

**Kommentit lukuun 3.11 Maahanmuuttajataustaisten oppiminen ja oppimispolut**

-

**Kommentit lukuun 4. Koulutus- ja tutkimusjärjestelmän tilannekuva ja keskeiset muutostekijät.  
Pyydämme tarvittaessa kirjaamaan vain tiiviin yleisen lausunnon luvusta ja yksityiskohtaisesti vain tärkeimmät kommentoitavat tai mahdollisesti puuttuvat asiat**

-

Virtanen Heikki  
Lounais-Suomen koulutuskuntayhtymä - koulutuskuntayhtymän  
yhtymähallitus