

M. Antila, M. Kallio-Savela,
T. Vaskelainen, T. Häyhä

25.9.2013

3081/90/2013
182/10/2013

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausuntopyyntönnö 23.8.2013 OKM/122/040/2011

Ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämistä koskeva luonnos hallituksen esitykseksi

Valtioneuvoston linjaukset

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Kuntaliitolta ja Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta lausuntoa ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämistä koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttamisesta. Kuntaliitto ja Kunnallinen työmarkkinalaitos antavat yhteisesti tämän lausunnon.

Kuntaliitto toteaa, että esitetyt muutokset ovat pääsääntöisesti oikean suuntaisia ja että lakiesitys perusteluineen on valmisteltu hyvin.

Valtioneuvosto on rakennepoliittisessa ohjelmassaan talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi todennut mm., että on tärkeää että nuoret kouluttautuvat ja pääsevät nopeasti kiinni työelämään.

Lisäksi kuntien tehtäviä tai niiden perusteella säädettyjä velvoitteita arvioidaan vuosina 2014 - 2017 toimintaohjelmassa, jolla tavoitellaan yhden miljardin euron kokonaisvähennystä kuntien toimintamenoihin vuoden 2017 tasolla.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa on todettu, että uusien ja nykyisten tehtävien ja velvoitteiden lisäämistä ja laajentamista kunnille rajoitetaan ja niille osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista.

Kuntaliitto pitää erityisen tärkeänä, että edellä olevat valtioneuvoston linjaukset huomioidaan myös tässä hallituksen esityksessä.

Kuntien velvoitteiden karsiminen 1 miljardilla eurolla edellyttää, että kunnille ei tule uusia tehtäviä ja jokaisessa lainvalmistelussa tarkastellaan mahdollisuutta vähentää olemassa olevia tehtäviä.

Opetushallituksen toimivalta

Opetushallituksen toimivaltaa koskevissa ehdotetuissa valtuutussäännöksissä on perustelujen mukaan huomioitu perustuslain edellyttämät tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että luonnoksessa on tehty em. tarkastelua, mutta kiinnittää huomiota siihen, että alemman asteisen normin antamista koskeva valtuutussäännös ei ole esitetyissä tilanteissa tarpeen. Suomen perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan:

Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Kuntaliitto korostaa, että Opetushallituksen valtuutuksia pitäisi arvioida esitettyä tarkemmin suhteessa perustuslain norminantovaltuutta koskevaan säännökseen. Alemman asteisia normeja tulee käyttää vain perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisissa tilanteissa. Alemman asteiset normit on tarkoitettu lähinnä teknisiä ja vähäisiä yksityiskohtia koskevaan sääntelyyn, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä taikka sellaisiin sääntelykohteisiin, jotka edellyttävät usein ja nopeasti muuteltavien säännösten antamista (HE 1/1998 vp.).

Norminantovaltuutusten merkitys jää luonnoksessa epäselväksi erityisesti, kun luonnoksen säännökset ovat riittävän tarkat. Tällöin ei ole tarvetta alemman asteisten normien antamiselle.

Kuntaliitto muistuttaa, että Opetushallitus voi tuottaa koulutuksen järjestäjien työn tueksi materiaalia mm. hyvistä käytännöistä. Koulutuksen järjestäjä voi halutessaan valita opiskelijoidensa ja alueen tarpeita parhaiten palvelevat menettelytavat.

- *25 § Opiskelijan oppimisen ja osaamisen arviointi.* Kuntaliitto toteaa, että luonnoksen arviointia koskevista säännöksistä ja niiden yksityiskohtaisista perusteluista käy riittävän tarkasti selville opiskelijan osaamisen ja oppimisen arviointi. Tältä osin ei ole tarvetta antaa Opetushallitukselle tarkempia määräyksiä koskevaa valtuutusta. Tässä yhteydessä esim. hyvien käytäntöjen opas erilaisista tavoista arvioida opiskelijan osaamista ja oppimista on riittävä.
- *25 e § Suorituksen uusiminen ja arvosanan korottaminen.* Kuntaliitto toteaa, että luonnoksen säännöksistä ja niiden yksityiskohdaisista perusteluista käy riittävän tarkasti selville suorituksen uusiminen ja arvosanan korottaminen. Tältä osin ei ole tarvetta antaa Opetushallitukselle tarkempia määräyksiä koskevaa valtuutusta. Tässä yhteydessä esim. hyvien käytäntöjen opas erilaisista tavoista arvioida opiskelijan osaamista ja oppimista on riittävä.
- *28 § Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön.* Luonnoksen mukaan Opetushallituksen tulee opetussuunnitelman perusteissa antaa määräyksiä suunnitelman laatimisesta opiskelijoiden suo-

jaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä. Myöskään tältä osin ei ole tarvetta antaa Opetushallitukselle tarkempia määräyksiä koskevaa valtuutta. Tässä yhteydessä esim. hyvien käytäntöjen opas erilaisista tavoista arvioida opiskelijan osaamista ja oppimista on riittävä.

- *37 a § Opiskelijahuolto sekä kodin ja oppilaitoksen yhteistyö.* Kodin ja koulun välisestä yhteistyövelvoitteesta on säädetty lainsäädännössä. Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on päättää miten asia käytännössä toteutetaan opiskelijat, heidän huoltajansa ja alueen tarpeet huomioiden. Opetushallituksen periaatteita koskeviin määräyksiin ei ole tarvetta. Opetushallitus voi tuottaa koulutuksen järjestäjän tueksi mm. materiaalia hyvistä käytännöistä.

27 a § Esteettömyys ja opiskelijaksi ottamisen edellytykset. 4. momentissa ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan Opetushallitus määrää 32 §:ssä tarkoitettuihin opintoihin liittyvistä terveydentilaa koskevista vaatimuksista. Säännös vastaa nykytilaa.

Terveydentilaa koskevissa vaatimuksissa on kyse opiskelijan oikeusturvan kannalta merkittävistä määräyksistä. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että tähän nähden norminantovalta on alhaisella tasolla.

37 a § Opiskelijahuolto sekä kodin ja oppilaitoksen yhteistyö.

Kuntaliitto huomauttaa, että opiskeluhuoltoa koskeva lakiesitys (HE 67/2013 vp.) on eduskunnan käsiteltävänä. Lakiesitykseen sisältyy viittaussäännös ammatillista koulutusta koskevaan lakiin. Tämä on syytä ottaa huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

29 § Oikeus saada opetusta ja opinto-ohjausta

Luonnoksessa esitetään, että Opetushallitus voisi antaa tarkempia määräyksiä opinto-ohjauksen tavoitteista ja järjestämisestä sekä henkilökohtaisesta opiskelusuunnitelmasta.

Ammatillisen koulutuksen lainsäädännön mukaan koulutuksen järjestäjä on vastuussa ja päättää itse tavoitteiden toteuttamisessa käytettävistä keinoista. Lainsäädäntö korostaa koulutuksen järjestäjien vastuuta ja mahdollisuutta itse päättää lainsäädännön asettamissa rajoissa koulutuksen tavoitteiden toteuttamisessa käytettävistä keinoista. Säädösten mukaan koulutuksen järjestäjä valitsee opetuksen järjestämistavan ja -muodon kulloiseenkin tilanteeseen ja opetuksen kohderyhmään soveltuvaksi.

Kuntaliitto pitää erityisen tärkeänä opiskelijan oikeutta saada opetus-suunnitelman mukaista opetusta ja opinto-ohjausta.

Kuntaliitto katsoo, että Opetushallitukselle ei tule antaa valtuutusta antaa tarkempia määräyksiä opinto-ohjauksen järjestämisestä ja henkilökohtaisesta opiskelusuunnitelmasta. Näiltä osin viittaamme lausunnossamme edellä alemman asteista norminantoa käsittelevään kohtaan. Kuntaliitto huomauttaa, että ammatillisesta koulutuksesta annetussa lainsäädännössä ei ole säännöksiä henkilökohtaisesta suunnitelmasta, eikä pidä ollakaan. Alemman asteisella normilla sitä ei voi määrätä kunnan tehtäväksi.

Kuntaliitto huomauttaa, että opinto-ohjauksen järjestämisestä päättäminen kuuluu koulutuksen järjestäjän toimivaltaan.

Kuntaliitto korostaa, että riittävän opetuksen ja opinto-ohjauksen määrän arviointi sekä resurssien kohdentaminen on osa ammattitaitoista johtamistyötä.

Luonnoksessa ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain muuttamisesta 9 b § *Oikeus saada opetusta ja opinto-ohjausta* käytetään termiä opinto-ohjaus.

Kuntaliitto katsoo, että aikuiskoulutuksen osalta tarkoituksenmukaisempi termi olisi opintojen ohjaus.

Ammatillinen peruskoulutus suunnattava pääosin nuorille

1 § Soveltamisala

Luonnoksen 1 §:n mukaan tässä laissa säädetään ammatillisesta peruskoulutuksesta ja siinä suoritettavista tutkinnoista. Muusta kuin 1 momentissa tarkoitusta ammatillisesta koulutuksesta säädetään ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa sekä valtioneuvoston 29.8.2013 julkaisemassa rakennepoliittisessa ohjelmassa korostetaan perusopetuksen päättävien nuorten siirtymistä toisen asteen koulutukseen, lukioon tai ammatilliseen koulutukseen.

Ammatilliseen koulutukseen hakeutuvalle perusopetuksensa päättävälle nuorelle ammatillinen peruskoulutus oppisopimuskoulutuksen rinnalla on tarkoituksenmukaisin koulutusmuoto. Näyttötutkintoon valmistava koulutus on taas tarkoituksenmukaisin ja taloudellisin koulutusmuoto aikuisille.

Kuntaliitto korostaa, että säädösten tulee tukea kaikilta osin nuorten koulutuksellista jatkumoa. Tästä syystä Kuntaliitto esittää, että koulutusmuodon pääasiallinen kohderyhmä korostuu lakitekstissä. Kuntaliitto ehdottaa säädöstekstiä muutettavaksi muotoon *”Tässä laissa säädetään **pääsääntöisesti nuorille** tarkoitettusta ammatillisesta peruskoulutuksesta...”*

Tutkintojen ja tutkinnon osien mitoitusperusteet

Mahdollisuus 2-vuotiseen tutkintoon

Nykyisessä laissa ammatillisesta koulutuksesta ammatillisena peruskoulutuksena suoritettava tutkinto on laajuudeltaan vähintään kaksivuotinen (80 opintoviikkoa). Käytännössä kaikki ammatilliset perustutkinnot ovat olleet jo yli kymmenen vuotta kolmivuotisia (120 ov). Lakiesityksessä mahdollisuus kaksivuotisiin tutkintoihin poistettaisiin ja ammatillisen perustutkinnon laajuus olisi 180 osaamispistettä (3 vuotta).

Kuntaliitto katsoo, että mahdollisuus kaksivuotisiin tutkintoihin tulee säilyttää laissa.

Yli 180 osaamispisteen laajuiset tutkinnot

Luonnoksessa esitetään, että opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella voidaan säätää tutkinnon laajuudeksi yli 180 osaamispistettä, jos ammattialaa koskeva sääntely sitä edellyttää.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tutkintojen laajuus säilytetään nykyisellään. Erityisestä syystä yksittäinen ammatillinen tutkinto voi olla perustutkintojen minimilaajuutta laajempi. Säädöksissä tulee kuitenkin tiukasti ja selkeästi rajata ne perusteet, jotka mahdollistavat tutkinnon määrittelemisen pääsääntöä laajemmiksi.

Esitysluonnoksessa tulee todeta ne tutkinnot, joiden laajuus on yli 180 osaamispistettä. Lisäksi siitä tulee ilmetä, kuinka paljon minimilaajuus kunkin tutkinnon kohdalla ylittyy. Vaikutusten arvioinnissa tulee arvioida yli 180 osaamispistettä laajempien tutkintojen kustannus- ja muut vaikutukset.

Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että laajemmat ammatilliset perustutkinnot ovat kunnille tehtävän laajennus. Näin ollen kunnille tästä aiheutuneet kustannukset tulee korvata täysimääräisesti.

Opiskelijan mahdollisuus sisällyttää tutkintoonsa opintoja yli 180 osaamispistettä

Luonnoksen perustelujen mukaan laissa säädetty 180 osaamispistettä tarkoittaisi vähimmäislaajuutta, jolla ammatillinen tutkinto tulee tutkinnon muodostumissääntöjen mukaan suoritetuksi. Nykytilaa vastaavasti olisi kuitenkin mahdollista, että opiskelija voi yksilöllisesti sisällyttää tutkintoonsa vähimmäislaajuutta enemmän tutkinnon osia, jos se on työelämän alakohdaksiin tai paikallisiin ammattitaitovaatimuksiin vastaamisen ja tutkinnon suorittajan ammattitaidon syventämisen kannalta tarpeellista.

Kuntaliitto huomauttaa, että nykyisessä taloudellisessa tilanteessa, jossa kuntien tehtäviä on tarkoitus karsia ja nuorten työelämään siirtymistä nopeuttaa, on tarkoituksenmukaista rajoittaa yksilön oikeus sisällyttää opintoihinsa yli 180 osaamispistettä opintoja. Opiskeluoikeuden tulisi päättyä kun opiskelija on suorittanut tutkinnon vähimmäislaajuutta vastaavat opinnot. Näin voidaan turvata myös koulutuspaikkojen riittävyys useammalle vailla toisen asteen tutkintoa olevalle nuorelle.

Kuntaliitto muistuttaa, että ammatillisen perustutkinnon suorittamisen jälkeenkin on mahdollisuus laajentaa ja syventää osaamistaan oppisopimuskoulutuksen ja näyttötutkintoihin valmistavan koulutuksen avulla.

ECVET-osaamispisteisiin siirtyminen

Ehdotuksen mukaan tutkinnon ja tutkinnon osien mitoituksessa otettaisiin käyttöön ECVET-suositusten mukaiset osaamispisteet, jotka korvaisivat nykyisin käytössä olevat opintoviikot.

Vaikutusten arvioinnissa todetaan, että opintoviikkojen korvaaminen osaamispisteillä edellyttäisi vain opintohallintojärjestelmien kehittämistä. Keskeiseksi tavoitteeksi on kuitenkin esityksessä asetettu osaamisperusteisten ammatillisen tutkintojen määrittelyn vahvistaminen.

Kuntaliitto pitää periaatteessa kannatettavana ECVET-pisteisiin siirtymistä. Kuntaliitto katsoo, että vaikutusten arviointi on vielä tältä osin puutteellinen.

Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että *Yleisperustelujen* kohdassa 2.2. *kansainvälinen kehitys* tulisi kuvata miten ja millä aikataululla muut Euroopan maat ovat ottaneet käyttöön Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksen ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten eurooppalaisen siirtojärjestelmän (ECVET).

Kuntaliitto katsoo, että toteutuksen tulee olla selkeä ja helposti ymmärrettävä koulutuksen järjestäjien ja työnantajien näkökulmasta. Lisäksi osaamispisteiden käytännön toteutuksessa tulee varmistaa opiskelijoiden yhdenmukainen kohtelu.

Kuntaliitto toteaa, että mikäli ECVET-osaamispisteisiin siirtymistä ei tehdä vain teknisenä muutoksena, se aiheuttaa koulutuksen järjestäjille muutokseen liittyvää työtä. Nämä muutokset ja niiden vaikutukset koulutuksen järjestäjän toimintaan tulee kaikilta osin arvioida. Lisäksi vaikutuksen arvioinnissa tulee arvioida kuntien kustannusvaikutukset.

Kuntaliitto toteaa, että osaamisperusteiseen ajatteluun ja osaamispisteisiin siirtyminen on erityinen haaste johtamiselle ja opettajien työajaolle sekä palkkauksen määrittelylle.

Luonnoksen perusteluiden taloudellisissa vaikutuksissa on todettu, että välittömiä valtiontaloudellisia tai kunnallistaloudellisia vaikutuksia ei ole. On myös todettu, että osaamispisteytys edellyttäisi opintohallintojärjestelmien kehittämistä ja siirtymäajan aikana käyttämään rinnakkain kahta tutkintojen laajuuden mitoitusperustetta. Opintohallintojärjestelmien kehittämisestä aiheutuvat kustannukset voitaisiin tulevana vuosina kirjata valtionosuuspohjan mukaisiin käyttökustannuksiin, jolloin kustannukset tulisivat vaikuttamaan yksikköhintoihin.

Kuntaliitto huomauttaa, että esitysluonnoksessa välittömät valtiontaloudelliset ja kunnallistaloudelliset vaikutukset on arvioitu puutteellisesti.

Kuntaliitto toteaa, että opintohallintojärjestelmämuutoksista aiheutuu lisäkustannuksia, jotka kohdistuvat koulutuksen järjestäjille. Lisäksi muutoksista seuraa henkilöstön täydennyskoulutustarpeita, joista aiheutuu sijaistarpeita ja -kustannuksia. Kuntaliitto edellyttää, että valtio korvaa kustannukset täysimääräisesti.

Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että lisääntyvien kustannusten kirjaaminen valtionosuuspohjien mukaisiin käyttökustannuksiin kasvattaa sekä kuntien että valtion ammatillisen koulutuksen menoja.

Kuntaliitto edellyttää, että vaikutusten arviointi tulee tehdä huolellisesti ja on mielellään mukana tässä valmistelussa. Kuntaliitto muodostaa lopullisen kantansa vasta tämän vaikutusarvioinnin jälkeen. Kuntaliitto toteaa, että muutoksesta aiheutuneet kustannukset tulee täysimääräisesti korvata kunnille.

Yhteiset tutkinnon osat

Yhteisten tutkinnon osien uudistaminen muuttaa perustelujen mukaan jonkin verran nykyisten yhteisten tutkinnon osien rakennetta ja painotuksia. Opetushallituksen toimivalta yhteisten tutkinnon osien määrittelyssä vahvistui.

Kuntaliitto toteaa, että esitys on vielä tältä osin epäselvä ja yleisluontoinen. Jatkotyössä esitystä tulee selkeyttää, niin että esityksestä käy ilmi yhteisten tutkinnon osien muutoksen käytännön vaikutukset. Kuntaliitto varaa mahdollisuuden kannan muodostukseen tämän jälkeen.

Kuntaliitto korostaa, että nuorten ammatillisessa peruskoulutuksessa nuorten tulee saada jatkossakin riittävät jatko-opiskeluvälmiudet. Riittävä kaikille yhteinen osaaminen tulee lainsäädännön tasolla turvata.

17 § *Oppisopimuskoulutus*. Ehdotetaan poistettavaksi kohta, jossa määritellään, että oppisopimuskoulutukseen ei sisälly pakollisia liikunnan, muiden taito- ja taideaineiden eikä terveystiedon opintoja.

Erityisesti Kuntatyönantajat katsovat, ettei oppisopimuskoulutukseen tule sisällyttää pakollisia liikunnan, muiden taito- ja taideaineiden eikä terveystiedon opintoja. Opintojen tulee keskittyä ammatillisiin opintoihin.

Ristiinviittaukset

Esityksen yleisenä tavoitteena on perustelujen mukaan myös selkeyttää ammatillisesta peruskoulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lainsäädäntöä.

Kuntaliitto pitää tavoitetta hyvänä ja esitys on onnistunut tässä suhteessa kohtuullisesti. Säädöksissä on kuitenkin vielä ristiinviittauksia, joista tulisi selkeyden turvaamiseksi kokonaan luopua.

Voimaantulo

Esityksen mukaan lait ja asetukset tulisivat voimaan 1.8.2014 perustutkinnon muodostuksen osalta (yhteiset tutkinnon osat) 1.8.2015.

Kuntaliitto katsoo, että muutosten eriaikainen voimaantulo aiheuttaa sekaannusta ja ylimääräistä työtä. Tässä taloudellisessa tilanteessa resurssien haaskaukseen ei ole varaa. Kuntaliitto katsoo, että eriaikaisen voimaantulon taloudelliset ja muut vaikutukset tulee arvioida.

Opiskelijan oikeusturvan näkökulmasta hänen tulee olla tietoinen millaiseen koulutusjärjestelmään hän hakee kevään yhteisvalinnassa. Jotta tämä toteutuu, koulutuksen järjestäjillä tulee olla asetusluonnoksen 3 §:ssä säädetyn tiedottamisvelvoitteen edellyttämät tiedot, esimerkiksi tieto koulutuksen toteuttamistavoista ja opetusjärjestelyistä, jo ennen kevään yhteishakua.

Kuntaliitto katsoo, että mikäli lait ja asetukset tulevat voimaan jo 1.8.2014 koulutuksen järjestäjät eivät voi riittävästi tiedottaa opetuksen järjestämisestä ennen yhteisvalinnan järjestämistä.

Kuntaliitto edellyttää, että koulutuksen järjestäjille jää riittävästi aikaa muutosten valmisteluun. Kuntaliitto katsoo, että luonnoksen mukaisten lakien ja asetusten tulee kokonaisuutena tulla voimaan aikaisintaan 1.8.2015.

Lisäksi Kuntaliitto vaatii että tutkintojen perusteita koskevat määräykset annetaan riittävän ajoissa, jotta koulutuksen järjestäjille jää tarvittava aika valmistella sekä hyväksyä luonnoksen 14 §:n mukaisesti tutkintojen perusteiden mukaiset opetussuunnitelmat sekä laatia niiden pohjalta opetushenkilöstön työnjako.

Esitys tulee käsitellä Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa, ennen kuin se viedään valtioneuvoston käsiteltäväksi.

SUOMEN KUNTALIITTO



Marja Lahtinen
kehittämispäällikkö
yksikön johtajan varahenkilö

KUNNALLINEN TYÖMARKKINALAITOS



Markku Jalonen
kunta-alan työmarkkinajohtaja