

Asia: VN/34059/2021

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Helsingin kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista

Esitys liittyy koulutuspoliittisen selonteon toimenpide-ehdotusten perusteella käynnistetyn toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeen ehdotuksiin. Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä ja kaksoistutkinnon suorittamista koskevia säännöksiä sekä lukiolaissa että ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahoituslakiin sisältyviä ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen perusteita siten, että ne nykyistä paremmin vastaisivat oppivelvollisille suunnatun koulutuksen tarpeisiin.

Ehdotettu laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Muut ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2024.

#### Opintojen yhdistäminen

Luonnoksessa ehdotetaan muutoksia lukiolakiin ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin opintojen yhdistämisen helpottamiseksi. Helsingin kaupunki kannattaa opintojen yhdistämisen helpottamista, mutta esitetyt ehdotukset eivät tuo merkittävää muutosta nykytilaan. Koska esitetyt

muutokset ovat vain osa toisen asteen kehittämiseksi suunniteltua kokonaisuutta, on vaikeaa arvioida miten nyt esitetyt muutokset suhtautuvat myöhempiin esityksiin.

Lukiolaissa ehdotettaisiin otettavaksi käyttöön tavanomaisen aineopiskelijan lisäksi uusi ”yhdistelmäopintojen aineopiskelijan” määritelmä. Yhdistelmäopintojen aineopintojen järjestäminen ja suorittaminen perustuisi lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien väliseen yhteistyöhön. Helsingin kaupunki kannattaa ehdotusta yhdistelmäopintojen aineopiskelijan määritelmän käyttöönotosta, mikäli tämän ryhmän opiskelijat huomioidaan myös lukiokoulutuksen valtiosuoksissa. Ristiinopiskelun lisääntyessä kasvavat myös lukiokoulutuksen järjestäjän kustannukset. Lukioihin joudutaan mahdollisesti perustamaan uusia ryhmiä. Myös lukioiden oppimateriaalit ovat lukiokoulutuksen järjestäjälle merkittävä menoerä. Kustannukset voivat nousta suuriksi erityisesti niissä tilanteissa, joissa opiskelijan ammatillisen perustutkinnon 180 osaamispisteen laajuus ylittyy. Koulutuksen järjestäjän saaman rahoituksen tulee mahdollisimman tarkasti vastata koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi kaksoistutkinnon määritelmä. Jo nykyisellään ammatillisen koulutuksen järjestävät voivat opiskelijalähtöisesti tarjota mahdollisuutta kaksoistutkinnon suorittamiseen. Opiskelijat voivat joustavasti suorittaa lukio-opintoja ja halutessaan jatkaa ylioppilastutkintoon asti. Jos kaksoistutkinnon suorittamista halutaan edistää, tulisi se huomioida valtiosuusrahoituksessa. Helsinki ei kannata ehdotusta kaksoistutkintoa koskevaa sääntelyä sisältävän 19 a § lisäämisestä ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin. Helsingin näkemyksen mukaan ehdotus ei tuo parannusta nykyiseen toimintaan. Ehdotus saattaisi myös luoda tarpeettomia jakolinjoja ammatillisen perustutkintokoulutuksen sisälle ja heikentää ammatillisen perustutkintokoulutuksen asemaa suhteessa yleiseen jatko-opintokelpoisuuteen, jonka koulutusjärjestelmämme peruseriaatteen mukaan sekä lukio- että ammatillinen koulutus antavat.

Lainsäädäntöön ehdotetaan myös lisättäväksi mahdollisuus hakeutua kaksoistutkinnon opiskelijaksi valtakunnallisten hakumenettelyiden eli yhteishaun kautta. Ehdotuksen mukaan valintaperusteista voitaisiin säätää opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella, jota esitysluonnos ei kuitenkaan sisällä. Näin ollen jää avoimeksi, miten opiskelijaksi ottaminen ja valintaperusteet lopulta tapahtuisivat. Helsinki näkee, että jatkossakin on tärkeää säilyttää nykytilaa vastaava malli, jossa kaksoistutkintoon hakeudutaan joustavasti opintojen aikana. Koulutuksen järjestäjillä tulee olla mahdollisuus luoda paikallisesti tarkoituksenmukaisia toimintamalleja opintojen yhdistelemiseksi ja myös kahden tutkinnon suorittamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta laajentaa ammatillista perustutkintoa yksilöllisesti yli 180 osaamispisteen jos asiasta on sovittu opiskelijan henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa. Helsinki kannattaa ehdotusta, joka antaa opiskelijalle mahdollisuuden laajentaa perustutkintoaan yli 180 osaamispisteen. Samalla Helsinki haluaa kyseenalaistaa 210 osaamispisteen ylärajan. Lukiokoulutuksessa vastaavaa tutkinnon laajuutta koskevaa sääntelyä ei ole. Esitysluonnoksessa myös todetaan, että tutkinnon laajentaminen ei olisi opiskelijalle subjektiivinen oikeus, vaan koulutuksen järjestäjä päättäisi, miten se mahdollistaa laajentavien

tutkinnon osien suorittamisen. Rajausta on perusteltu, mutta Helsingin näkemyksen mukaan ehdotus kuitenkin käytännössä tarkoittaisi subjektiivista oikeutta, sillä laajentamismahdollisuuden tulisi kohdella opiskelijoita yhdenvertaisesti ja sen epääminen vaatisi käytännössä raskaat perustelut. Valtioneuvoston laajentaviin tutkinnon osiin kuuluvista opinnoista säätävään asetukseen Helsinki ehdottaa lisättäväksi, että laajentavat tutkinnon osat voisivat sisältää ehdotettujen lisäksi myös vapaassa sivistystyössä suoritettuja opintoja.

Helsinki kiinnittää huomiota siihen, että opintojen yhdistämistä koskevat ehdotukset koskevat pääasiassa sitä, miten ammatillisten perustutkintojen opiskelijat voisivat suorittaa nykyistä joustavammin lukio-opintoja osana ammatillista koulutusta. Samassa yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista selvittää ristiinopiskelun mahdollisuuksia ja kehittämistä myös toiseen suuntaan, esimerkiksi tarkastelemalla lukiokoulutuksen pakollisten opintojen määrää, jotta ammatillisten opintojen yhdistäminen lukiotutkintoon ei olisi vain lisäsuoritus opiskelijoille. Vapaasti valittavien opintojen määrä suhteessa pakollisiin on pieni eikä tosiasiallisesti tue yksilöllisiä opintopolkuja riittävästi. Tämä on merkittävä asia erityisesti opiskelijoille, joille lukio-opinnot tuottavat suurimpia haasteita. Tämä olisi samalla toimenpide myös segregaaation ehkäisemiseksi.

#### Ammatillisen koulutuksen rahoitus

Luonnoksessa ehdotetaan ammatillisen koulutuksen määräraha jaettavaksi kahteen erilliseen rahoitusväylään; oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitus ja jatkuvan oppimisen rahoitus. Ehdotettu jakaminen toteutettaisiin nykyisen ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän puitteissa. Määrärahan jakamisesta näiden rahoitusten välillä päätettäisiin vuosittain valtion talousarviossa. Helsingin kaupunki ei kannata rahoitusten eriyttämistä. Sen sijaan tärkeää olisi tarkastella rahoitusta yhtenä kokonaisuutena, huomioiden sekä oppivelvollisten koulutus että jatkuva oppiminen. Mittava ammatillisen koulutuksen lakiuudistus astui voimaan vuoden 2018 alusta ja tällä reformilla nimenomaan pyrittiin yhdistämään ja yhtenäistämään nuorten ja aikuisten koulutusta. Viime vuodet on tehty paljon työtä tämän yhtenäistämisen eteen. Muutos veisi ammatillista koulutusta reformia edeltävään aikaan, eikä siten tukisi johdonmukaista ammatillisen koulutuksen kehittämistyötä.

Esityksessä ehdotetaan vahvistettavaksi oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa perusrahoituksen osuutta siten, että se nousisi 70 prosentista 80 prosenttiin. Helsinki pitää ehdotusta perusrahoituksen nostamisesta lähtökohtaisesti hyvänä asiana, mutta samanaikaisesti on huomioitava oppivelvollisuusikäisten nuorten osuus ammatillisessa koulutuksessa sekä turvattava myös jatkuvaan oppimiseen suunnatut resurssit. Erityisen tuen tarvitsijoiden määrän kasvu, vieraskieliset oppijat sekä esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset tuovat painetta oppivelvollisuusrahoituksen kasvulle, jolloin on riskinä, että jatkuvan oppimisen rahoitus pienenee. Tämä olisi ongelmallista etenkin Helsingin ja muiden kehittyvien kaupunkiseutujen näkökulmasta, joissa nuoria on suhteellisesti vähemmän ammatillisessa koulutuksessa ja joissa vieraskielisten oppijoiden määrä sekä osaamistaan täydentävien aikuisten määrä kasvaa. Stadin ammatti- ja

aikuisopiston opiskelijoista noin 46 % on vieraskielisiä. Lisäksi Helsingissä on muuta maata enemmän pelkän peruskoulun varassa olevia ihmisiä.

Esitysluonnoksessa myös ehdotetaan, että opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen (OPVA) järjestäminen poistettaisiin perusrahoituksen painotusperusteista. Helsinki ei kannata OPVA-kertoimen poistamista, koska Helsingissä on paljon kohderyhmiä (kuten peruskoulusta heikoilla valmiuksilla tulevat opiskelijat, pitkäaikaistyöttömät, heikon kielitaidon omaavat, uudelleen koulutettavat), joille OPVA-opintoja järjestetään ja jotka hyötyvät opinnoista varsinkin opintojen alkuvaiheessa. Ehdotus painotuksen poistamiseksi heikentää edellä mainittujen opiskelijaryhmien opiskelu- ja työllistymismahdollisuuksia. OPVA-opinnot ovat tänä vuonna olleet yksi strategiarahoituksella tehtävän kehittämisen painopisteistä. Painotusperusteen poistaminen vähentäisi koulutuksen järjestäjien intressejä järjestää useille kohderyhmille hyödyllisiä OPVA-opintoja.

Luonnoksessa ehdotetaan poistettavaksi ammatillisen koulutuksen järjestämisluvista oppivelvollisuuslain mukaiseen maksuttomaan koulutukseen oikeutetuille tarkoitetun koulutuksen sekä TUVAn koulutuksen määrällinen säätely. Helsingin näkemyksen mukaan koulutuksen järjestäjien tulee voida suunnitella ja järjestää koulutusta järjestämisluopiensa puitteissa, mutta pitää epätarkoituksenmukaisena, että jatkossa säätely koskisi vain osaa koulutuksista ja/tai tietyille kohderyhmille tarkoitettuja koulutuksia.

Esityksessä vaativaan erityiseen tukeen oikeutetuille opiskelijoille järjestettävän koulutuksen osalta määrällistä säätelyä ei ehdoteta purettavaksi. Sen sijaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 26 §:ään ehdotetaan lisättäväksi 2 momentti, jonka mukaan järjestämisluvassa määrättäisiin opiskelijavuosien enimmäismäärästä 65 §:ssä tarkoitettuun vaativaan erityiseen tukeen oikeutetuille opiskelijoille järjestettävän koulutuksen osalta. Enimmäismäärä määrittäisi jatkossa vaativan erityisen tuen koulutuksen perusrahoituksen enimmäismäärää ja toimisi samalla opiskelijavolyymia määrittävänä tekijänä. Tarvittaessa opiskelijamäärää voitaisiin kasvattaa perusrahoituksen harkinnanvaraisen korotuksen turvin taikka pysyväisluonteisemmassa tarpeessa järjestämislupaa muuttamalla.

Helsinki pitää esitystä ongelmallisena, koska ehdotus ei parantaisi nykytilaa, jossa tarkoituksenmukaisia opiskelupaikkoja kaikille vaativaan erityiseen tukeen oikeutetuille oppivelvollisille ei ole riittävästi saatavilla. Ehdottoman tärkeää olisi, että harkinnanvaraiset korotukset tapahtuisivat aina pyydettyä ja nopeasti. Järjestämisluvien enimmäismäärän muuttaminen taas on liian hidas prosessi toimintaympäristössä, jossa esim. TELMA-hakijoiden määrä muuttuu vuodesta toiseen tai vaativan erityisen tuen opiskelijoiden määrät ovat jatkuvassa kasvussa. Järjestämisluvut ovat tähänkin saakka olleet alimitoitettuja, joka ei ole tukenut oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitetta varmistaa toisen asteen koulutus kaikille, myös vaativaan erityiseen tukeen oikeutetuille.

Vaativan erityisen tuen koulutuksen tarve on kasvanut oppivelvollisuuden laajentamisen myötä, koska uudistus on jossain määrin muuttanut ja rajannut peruskoulun päättävien vaatimaan erityiseen tukeen oikeutettujen nuorten jatkopolkuja. Jos ammatilliset erityisoppilaitokset eivät pysty tarjoamaan opiskelupaikkaa kaikille vaativan erityisen tuen opiskelijoille, on riskinä, että opiskelijat ohjautuvat tavalliseen TUVA-koulutukseen, jossa tuen tarjoamiseksi ei ole vastaavia resursseja kuin erityisoppilaitoksilla. Helsingin näkemyksen mukaan vaativan erityisen tuen koulutuksen järjestämistä tulisi rahoituksella ja aloituspaikkamäärillä ohjata suuntaan, joka auttaisi varmistamaan opiskelupaikan jo yhteishaussa kaikille vaatimaan erityiseen tukeen oikeutetuille oppivelvollisille.

Helsingin kaupungin perusopetuksessa vaativan erityisen tuen oppilaiden osuus on yli 14 %. Kaikille opiskelupaikka ammatillisissa erityisoppilaitoksissa ei ole tarkoituksenmukainen, mutta siirtyessään tavalliseen oppilaitokseen he tarvitsevat vahvempaa tukea tutkinto-opintojen alussa tai TUVA-koulutuksessa ja tähän tarvitaan valtionrahoitusta.

Helsingin kaupunki näkee, että ammatillista ja lukiokoulutusta tulee kehittää yhteistyössä, mutta itsenäisinä koulutusmuotoina. Rahoitusta tulisi kehittää oppivelvollisia ja jatkuvaa oppimista tukevana kokonaisuutena, kokonaiskuvaa rauhassa tarkastellen. Rahoituksen uudistamisessa tulisi esitettyä perusteellisemmin arvioida muutosten vaikutuksia eri paikkakunnilla, joissa toimintaympäristöt, opiskelijat ja alueelliset tarpeet ovat hyvin erilaisia. Ehdotusten tulisi myös tukea TE24-uudistusta ja auttaa turvaamaan aikuisväestön osaamisen taso jatkossakin työelämän muuttuessa.

Ahlberg Anssi

Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala - Kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja Satu Järvenkallaksen puolesta