

Lausunto

22.06.2022

Asia: VN/34059/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetus- ja kulttuuriministeriön toisen asteen koulutuksen kehittämishanke käynnistyi vuoden 2021 lopussa. Lausunnolla oleva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää perustelutekstien mukaan ehdotukset hankkeen ensivaiheen muutosesitykseksi. Tavoitteena esityksessä on lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opintojen yhdistämistä koskevan sääntelyn selkeyttäminen ja rahoituksen eriyttäminen oppivelvollisuuskoulutuksen ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen.

Toisen asteen koulutusta ja erityisesti ammatillista koulutusta on uudistettu viime vuosina paljon. Ammatillisen koulutuksen reformin vaikutukset alkavat nyt näkyä koulutuksen järjestäjien toiminnassa. Uudistamiseen on liittynyt paljon oppilaitoksissa tehtyä kehittämistyötä. Hallituksen esityksen perusteluissa ei juurikaan arvioida ammatillisen koulutuksen reformin onnistumista. Myös koronaepidemia on viime vuosina ollut koulutuksen järjestäjille huomattava rasite. Oppivelvollisuus uudistus ja jatkuvan oppimisen uudistus ovat myös vaatineet koulutuksen järjestäjien huomion.

Kansanopistoyhdistys katsoo, että näiden merkittävien muutostekijöiden jälkeen säädöksiin tehtäviä uudistuksia tulee harkita erityisen huolellisesti ja niiden vaikutuksia tulee arvioida etukäteen perusteellisesti. Tämän esitysluonnoksen osalta niin ei ole voitu tehdä valmisteluaikataulun kiireellisyyden takia. Kansanopistoyhdistyksen mielestä valmistelu tarvitsee pidemmän ajan ja säädökset tulisi valmistella kokonaisuutena, jotta niiden vaikutuksia voidaan arvioida paremmin. Esityksen mukaan kyseessä olevien uudistusten toimeenpano edellyttää myös asetusten muuttamista. Tässä esityksessä ehdotetaan annettavaksi asetuksenantovaltuutuksia. Kansanopistoyhdistyksen mielestä asetusten sisältöä tulisi valmistella ensin. Kansanopistoyhdistys katsoo, että toisen asteen toimintaedellytyksiin ja rahoitukseen vaikuttavaa esitystä ei tule nyt antaa, vaan se tulisi valmistella huolellisesti ja antaa kokonaisuutena.

Kansanopistoyhdistys ymmärtää esityksen lähtökohdat: väestökehitys edellyttää koulutustarjonnan arvioimista ja toisaalta kaikkien eteneminen perusasteelta toiselle asteelle ja pääosan eteneminen korkea-asteen koulutukseen tulee varmistaa. Kansanopistoyhdistys katsoo, että tarve ja keinot eivät kohtaa riittävästi esityksessä. Rahoituksen uudistamisen vaikutusarviointi edellyttäisi lisäselvitystä. Kaksoistutkinnot ja yhdistelmäopinnot lisäävät yksittäisten opiskelijoiden opiskelumahdollisuuksia, mutta eivät liene ratkaisu väestökehityksen aiheuttamalle koulutuksen saavutettavuusongelmalle. Myös korkeakoulutuksen saavutettavuutta voidaan lisätä tehokkaammilla keinoilla. Kansanopistot voivat tukea useilla alueilla koulutusjärjestelmämme eri opintojen saavutettavuutta. Lisäksi ne voivat tukea opiskeluvaihtoehtoja kehittämällä koulutuksen saavutettavuutta. Kansanopistoyhdistys pitää erikoisena, että esityksessä useampaan otteeseen viitatussa koulutuspoliittisessa selonteossa kiinnitetään huomiota siihen, että koulutuspalveluiden tuottamisen perustana pitää olla riittävän suuret rakenteet. Kansanopistoyhdistyksen mielestä suomalaisen koulutuksen, sivistyksen ja oppimisen ongelmat eivät ratkea järjestelemällä rakenteita suuriksi kokonaisuuksiksi. Koulutusjärjestelmämme rakenteet on tehtävä joustaviksi ja helposti saavutettaviksi. Kansanopistoyhdistys korostaa, että vaikka kansanopistoja voidaan ammatillisessa koulutuksessa pitää pieninä koulutuksenjärjestäjinä, oppimistulokset ja koulutuksen laatu on monissa yhteyksissä todettu erinomaiseksi (vrt. esimerkiksi AMIS-palautte).

Esityksen perusteluiden mukaan uuteen toisen asteen tutkintoon hakeutuminen pian ensimmäisen tutkinnon suorittamisen jälkeen on mittavaa. Esityksessä todetaan, että yhtenä keskeisenä syynä ilmiölle on epävarmuus itselle sopivasta koulutusväylästä perusopetuksen jälkeen. Oppivelvollisuus uudistuksen yhteydessä on otettu käyttöön vapaan sivistystyön koulutuksena järjestettävä Opistovuosi oppivelvollisille -koulutus. Sen yhtenä tavoitteena on ammatillisten- ja urasuunnitelmien selvittäminen ja nuorten huolellinen ohjaus jatko-opintopoluille. Koulutus on kustannustehokas tapa tarjota nuorille tukea oman tulevaisuuden suunnitteluun, ja se osaltaan ehkäisee useiden peräkkäisten tutkintojen suorittamista.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä ja kaksoistutkinnon suorittamista koskevia säännöksiä sekä lukiolaissa että ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa. Kansanopistoyhdistyksen mielestä opintojen joustavoittaminen on lähtökohtana hyvä. Käytännössä vakiintuneiden toimintamuotojen säädösperustan kehittäminen on myös kannatettavaa. Tehtyjen säädösesitysten lähtökohtana on se, että opiskelija on opiskelijana ammatillisessa koulutuksessa ja osallistuu lukion opintoihin. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät maksavat lukioille opiskelijan opinnoista. Kansanopistoyhdistys katsoo, että olisi hyödyllistä sisällyttää samaan esitykseen myös se, kuinka lukiossa opiskeleva voi lisätä työelämävalmiuksiaan opiskelemalla osia ammatillisesta koulutuksesta. Säädösvalmistelussa voitaisiin viedä eteenpäin yhtäaikaaisesti nämä molemmat muutokset.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lisäksi mahdollisuudesta laajentaa ammatillista perustutkintoa yksilöllisesti yli 180 osaamispisteen. Ehdotetun sääntelyn mukaan ammatillista perustutkintoa voisi laajentaa enintään 30 osaamispisteen laajuisesti. Kansanopistoyhdistys katsoo, että tavoite tutkinnon laajentamisesta on sinällään kannatettava. Opiskelijan näkökulmasta olisi tärkeää, että tutkintoa voisi laajentaa yhdellä tutkinnon osalla.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia ammatillisen koulutuksen rahoitukseen. Kansanopistoyhdistys pitää muutoksia oleellisina, eikä niiden merkitystä koulutuksen järjestäjille tule vähätellä.

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.

Rahoituksessa se, että kiinnitetään huomiota nuorten (oppivelvollisten) etenemiseen opinnoissa, on ymmärrettävä oppivelvollisuusudistuksen tavoitteiden näkökulmasta. Tavoitteet ammatillisen koulutuksen rahoituksen ennakoitavuuden lisäämisestä ja rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta ovat hyviä. Kansanopistoyhdistyksen mielestä esitetty rahoitusmalli ei lisää tavoiteltua ennakoitavuutta. Ammatillisen koulutuksen rahoituspotin jakautumista oppivelvollisten koulutukseen ja jatkuvaan oppimiseen arvioitaisiin vuosittain. Tämä heikentää merkittävästi ennakoitavuutta.

Esityksessä ehdotetaan, että rahoitusta koskevat muutokset otetaan käyttöön vuoden 2024 alusta. Perustana vuoden 2024 rahoituksessa käytettäisiin vuoden 2022 toteumia. Kansanopistoyhdistys toteaa, että koulutuksen järjestäjät eivät ole voineet lainkaan varautua muutokseen, koska rahoituksen perustana oleva vuosi on jo pitkällä. Lisäksi vaikutusarvioissa on todettu, että muutokset aiheuttavat joillekin koulutuksen järjestäjille rahoitusmuutoksia. Ilman tarkempia laskentaa tukevia tietoja, koulutuksen järjestäjät eivät voi laskea ja ennakoida vuoden 2024 rahoitustaan. Uusi rahoitusmalli vähentää rahoitusta erityisesti pieniltä koulutuksen järjestäjiltä. Sen taustalla on edelleen tavoite hallinnollisesti suurista yksiköistä, joiden tehokkuutta ei ole voitu osoittaa.

Merkittävää on myös se, että muutos saattaisi heikentää aikuisten mahdollisuuksia osallistua koulutukseen tilanteessa, jossa on todella tärkeää, että aikuisväestö uudistaa osaamistaan. Yhteiskunnassamme tultaneen tulevaisuudessa tarvitsemaan aikuiskoulutusta enemmän kuin koskaan.

Esityksessä ei ole myöskään arvioitu muutoksen vaikutuksia nuorten ja aikuisten koulutuksen toiminnalliseen eriytymiseen.

Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (TUVA) rahoitettaisiin esityksen mukaan osana oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitusta. TUVA on kuitenkin koulutuksena suunnattu sekä nuorille että aikuisille.

Kansanopistoyhdistys pitää heikennyksenä myös sitä, että opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen painokerroin poistetaan rahoituksesta. OPVA-opinnot ovat myös aikuisten koulutuksessa merkittävä tapa tukea esimerkiksi kielen oppimista ja mahdollistaa maahan muuttaneiden sujuva koulutuspolku.

Yhteenveto lausunnon keskeisistä näkökulmista

- Esityksessä ehdotetaan muutoksia ammatillisen koulutuksen rahoitukseen. Kansanopistoyhdistys pitää muutoksia oleellisina, eikä niiden merkitystä koulutuksen järjestäjille tule vähätellä. Muutosta rahoitusjärjestelmään tulisi Kansanopistoyhdistyksen mielestä valmistella kiireettä.

- Ehdotettu rahoitusmalli ei lisää tavoiteltua ennakoitavuutta, koska ammatillisen koulutuksen rahoituksen jakautumista oppivelvollisten koulutukseen ja jatkuvaan oppimiseen arvioitaisiin ehdotuksen mukaan vuosittain.
- Koulutuksen järjestäjät eivät ole voineet varautua muutoksiin, ja tietoperustaa tulevan rahoituksen ennakoimiseksi ei ole saatavilla.
- Merkittävää on myös se, että muutos saattaisi heikentää aikuisten mahdollisuuksia osallistua koulutukseen tilanteessa, jossa on todella tärkeää, että aikuisväestö uudistaa osaamistaan. Yhteiskunnassamme tultaneen tulevaisuudessa tarvitsemaan aikuiskoulutusta enemmän kuin koskaan.
- Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä ja kaksoistutkinnon suorittamista koskevia säännöksiä. Kansanopistoyhdistyksen mielestä opintojen joustavoittaminen on lähtökohtana hyvä. Tehtyjen säädösesitysten lähtökohtana on se, että opiskelija on opiskelijana ammatillisessa koulutuksessa ja osallistuu lukion opintoihin. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät maksavat lukioille opiskelijan opinnoista. Kansanopistoyhdistys katsoo, että olisi hyödyllistä sisällyttää samaan esitykseen myös se, kuinka lukiossa opiskeleva voi lisätä työelämävalmiuksiaan opiskelemalla osia ammatillisesta koulutuksesta. Säädösvalmistelussa voitaisiin viedä yhtäaikaisesti nämä molemmat muutokset.
- Kansanopistoyhdistys katsoo, että tavoite tutkinnon laajentamisesta on sinällään kannatettava. Opiskelijan näkökulmasta olisi tärkeää, että tutkintoa voisi laajentaa yhdellä tutkinnon osalla.
- Rahoitusjärjestelmän muutokselle tarvitaan lisää valmistelu-aikaa ja vaikuttavuusarvioinnista enemmän tietoa. Kansanopistoyhdistys katsoo, että toisen asteen toimintaedellytyksiin ja rahoitukseen vaikuttavaa esitystä ei tule nyt antaa, vaan se tulisi valmistella huolellisesti kokonaisuutena.

Pantsar Tytti
Suomen Kansanopistoyhdistys-Finlands Folkhögskolförening ry