

Asia: VN/34059/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista.

Yleistä

Suomessa on laajasti hyväksytty tavoite jo kolmen hallituksen aikana, että vuonna 2030 vähintään puolet nuorten aikuisten ikäluokista suorittaisi korkea-asteen tutkinnon. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tavoite koulutustason nostosta tarkoittaa, että korkeakoulututkinnon suorittaneita 25-34-vuotiaita tulisi olla nykytilaan verrattuna 100 000 enemmän. Esitysluonnoksen mukaan tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan toimia korkea-asteen lisäksi myös toisella asteella. Esitysluonnoksen mukaan nuorten jatko-opintokelpoisuutta tulee parantaa ja koulutuspolkuja tehostaa.

Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu osana toisen asteen koulutuksen yhteistyön ja järjestäjäjärakenteen kehittämishanketta. Hankkeen toimikausi alkoi marraskuussa 2021. Hallituksen esitysluonnoksen valmisteluajataulu on ollut varsin haasteellinen. Huomiota on myös syytä kiinnittää siihen, että nyt lausunnolla oleva hallituksen esitysluonnos on vasta osa uudistusta ajoittuen hallituskauden loppuun. Epäselvää on, jatkaako tuleva hallitus uudistusta ja mitkä ovat tulevan hallituksen linjaukset toisen asteen koulutuksen kehittämisessä.

Luonnos hallituksen esitykseksi sisältää alkuosan kuvailu- ja perustelutekstissä tärkeää pohdintaa ja nykytilan kuvailua. Toisen asteen koulutus on eittämättä suurten haasteiden edessä tulevina vuosina. Sen sijaan on vaikea tunnistaa, missä määrin luonnoksessa kuvattu ehdotus varsinaisista

säädösmuutoksista on vastaus alkutekstissä kuvattuihin haasteisiin. Kuntaliitto pitää toisen asteen koulutuksen kehittämistä erittäin tärkeänä. Ensisijaista olisi keskittyä väestönkehityksen aiheuttamiin haasteisiin ja auttaa kuntia ja koulutuksen järjestäjiä huolehtimaan laadukkaan koulutuksen saatavuudesta ja saavutettavuudesta myös tulevaisuudessa. Luonnoksessa olevien säädösehdotusten ja niiden perustelujen välinen epäsuhta onkin ilmeinen.

Kuntaliitto huomauttaa, että esitysluonnosta ja sen vaikutuksia on kokonaisuudessaan vaikea arvioida, koska nyt lausunnolla oleva luonnos on osa vain laajemmasta kokonaisuudesta. Ammatillisen koulutuksen jatkuvan oppimisen rahoituksen perusteita uudistettaisiin mahdollisesti vasta seuraavalla hallituskaudella. Säädösluonnoksissa viitataan mahdollisiin tuleviin asetuksiin, joita ei ole sisällytetty lausunnolla olevaan luonnokseen.

Kuntaliitto korostaa perusopetuksen merkitystä pohjana korkeakouluopintovalmiuksille. Perusopetuksen tulee antaa nuorelle tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun. Jos toisella asteella joudutaan paikkaamaan perusopetuksen aikana syntyneitä osaamispuutteita, nuorella on heikot mahdollisuudet saavuttaa valmiuksia korkeakouluopintoihin.

Opintojen yhdistäminen eli ristiinopiskelu

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan täsmennettäväksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä koskevia säännöksiä sekä lukiolaissa että ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa.

Lukiolakia koskevat kohdat

Lukiolakiin ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi termi ”yhdistelmäopintojen aineopiskelija”. Yhdistelmäopintojen aineopiskelijalla tarkoitettaisiin opiskelijaa, joka suorittaa ammatillisen perustutkintokoulutuksen yhteydessä yhden tai useamman nuorten tai aikuisten lukiokoulutuksen oppimäärään kuuluvan oppiaineen opintoja. Monimutkaisella termillä pyrittäisiin selkeyttämään tilanne, jossa aineopiskelijalla voidaan tarkoittaa sekä lukiokoulutuksen tavanomaista aineopiskelijaa että opiskelijaa, joka suorittaa ammatillisen koulutuksen yhteydessä lukiokoulutuksen opintoja.

Yhdistelmäopintojen aineopiskelijalla tarkoitettaisiin siten opiskelijaa, joka suorittaa lukio-opintoja lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien väliseen yhteistyöhön perustuen. Koulutuksen järjestäjä voisi luonnollisesti olla myös sama. Opintojen sisältö olisi sama kuin tavanomaisissa aineopinnoissa, mutta muut oikeusvaikutukset eroaisivat kahdessa asiassa näiden kahden aineopiskelijan kategorian välillä: yhdistelmäopintojen aineopiskelijan suorituksia ei otettaisi huomioon lukiokoulutuksen valtionosuusrahoitusta myönnettäessä, eikä yhdistelmätutkinnon

aineopiskelijalta voitaisi periä opiskelijamaksuja. Yhdistelmäopintojen aineopiskelu perustuisi siis yhtäältä koulutuksen järjestäjien väliseen yhteistyöhön ja toisaalta siihen, että opintojen suorittamisesta sovittaisiin ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetussa opiskelijan henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kahden eri aineopiskelijaryhmän eriyttämisessä lainsäädännössä on kyse asiallisesti selkeyttävästä muutoksesta, jolla pyritään tuomaan vallitseva käytäntö lainsäädäntöön. Kuntaliitto kannattaa sitä. Sen sijaan varsinaista termiä "yhdistelmäopintojen aineopiskelija" ei voi pitää onnistuneena, sillä se antaa viitteen yhdistelmäopinnoista, joka on vieras termi lukiolainsäädännössä.

Lakia ammatillisesta koulutuksesta koskevat kohdat

Luonnoksessa 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. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi esimerkiksi nykyistä laajempien lukio-opintojen sisällyttämisen osaksi ammatillista perustutkintoa. Kyseessä olisi mahdollisuus ammatillisen perustutkinnon yksilölliseen laajentamiseen opiskelijan tavoitteiden perusteella.

Kuntaliitto pitää ehdotettua laajentamismahdollisuutta perusteltuna. Se tukee opiskelijan monipuolisen osaamisen kehittämistä koulutuksen aikana. Se on myös perusteltua etenkin tilanteessa, jossa ammatillisen perustutkinnon opiskelija aikoo jatkaa opintojaan korkea-asteella tai haluaa muuten monipuolistaa osaamistaan hyödyntämällä muiden koulutusmuotojen koulutustarjontaa. Kuntaliitto pitää perusteltuna, että tutkinnon laajentaminen ei olisi opiskelijalle subjektiivinen oikeus, vaan koulutuksen järjestäjä päättäisi, miten se mahdollistaa laajentavien tutkinnon osien suorittamisen. Laajentavien tutkinnon osien suorittamisesta sovittaisiin opiskelijan henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa. Laajentamismahdollisuus on siten yksilöllinen. Samalla Kuntaliitto esittää huolensa opiskeluaikojen mahdollisesta pidentymisestä. Kuntaliitto pitääkin opintoaikojen kehittymisen seurantaan tärkeänä.

Luonnoksessa ehdotetaan ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin tuotavaksi kokonaan uusi termi "kaksoistutkinto". Kaksoistutkinnolla tarkoitettaisiin ammatillisen perustutkinnon ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä siten, että opiskelijan tavoitteena on suorittaa ammatillinen perustutkinto, ammatilliseen perustutkintoon sisällytettäviä lukio-opintoja sekä ylioppilastutkinto. Termillä tarkoitettaisiinkin tosiasiallisesti opintoja, jotka tähtäävät kahden eri tutkinnon suorittamiseen, ei yhtä tutkintoa, joka koostuu kahdesta osasta. Kyse on siis määritelmällisesti ja vakiintuneen käytännön mukaisista kahden tutkinnon opinnoista. Opetus- ja kulttuuriministeriön Opetus- ja koulutussanaston (OKSA) mukaan ilmaus kaksoistutkinto onkin tässä tapauksessa harhaanjohtava, sillä kyseessä on kaksi erillistä tutkintoa.

Kaksoistutkinto on terminä myös muuten ongelmallinen. Luonnoksen mukaan kaksoistutkinto ei olisi erillinen tutkintomuoto, vaan se olisi ainoastaan opintojen suoritustapa, jonka kautta suoritetaan samanaikaisesti ammatillinen perustutkinto ja ylioppilastutkinto. Kuntaliitto ei pidä tarkoituksenmukaisena laatia luonnoksessa ehdotettua epäselvää ja osin harhaanjohtavaa lainsäädäntöä lisäämällä lakiin ammatillisesta koulutuksesta luonnoksessa ehdotettu 19a §.

Koulutusjärjestelmämme peruseriaate on ollut, että sekä lukio- että ammatillinen koulutus antavat yleisen jatko-opintokelpoisuuden. Kuntaliitto korostaa, että jatkossakin ammatillinen perustutkinto itsessään antaa ja sen tulee antaa yleinen jatko-opintokelpoisuus.

Ehdottamalla kahden tutkinnon opintojen institutionalisointia lainsäädäntöön harhaanjohtavan kaksoistutkinto-termin avulla syntyisi samalla riski luoda erilaisia tasoja ammatillisen perustutkintokoulutuksen sisälle. Kuntaliitto korostaa ammatillisen perustutkinnon arvoa ja merkitystä, eikä näe tarpeelliseksi synnyttää arvostukseltaan erilaisia kaksoistutkinto-opintojen ja pelkän ammatillisen perustutkinnon opintojen tasoja lainsäädäntöön. Kuntaliitto ei kannata ehdotusta, joka symbolisesti heikentää ammatillisen perustutkintokoulutuksen asemaa. Sen sijaan Kuntaliitto pitää tärkeänä joustavien opintopolkujen luomista ja opiskelijan omien tavoitteiden mukaisia ja koulutuksen järjestäjien mahdollistamia ristiinopiskelumahdollisuuksia eri koulutusmuotojen välillä. Tähän laajentavat tutkinnon osat luovat mahdollisuuden.

Toisen asteen koulutus perustuu kahteen erilliseen koulutusmuotoon, lukio- ja ammatilliseen koulutukseen. Koulutusmuotojen välinen yhteistyö on tärkeää, mutta sen ei tule heikentää tai hämärtää koulutusmuotojen omia perustehtäviä, vahvuuksia ja ominaispiirteitä. Kuntaliitto pitääkin kahden tutkinnon opintojen tuomista lainsäädäntöön harhaanjohtavan kaksoistutkinnon nimellä sekä ammatillisen perustutkintokoulutuksen että lukiokoulutuksen kannalta kyseenalaisena.

Luonnoksessa ehdotetaan, että opiskelijaa kahden tutkinnon opintoihin (luonnoksessa kaksoistutkintoon) otettaessa voitaisiin käyttää valtakunnallista hakumenettelyä. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi lukiolakiin säännös, jonka mukaan yhdistelmäopintojen aineopiskelijaksi ottamisen perusteista voitaisiin säätää opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella, mikäli opiskelija otettaisiin suorittamaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisia kahden tutkinnon opintoja (luonnoksessa kaksoistutkintoa). Lausunnolla oleva sääntelyluonnos sisältää mahdollisen asetuksen kuvailua, mutta ei asetusluonnosta. Tältä osin jää epäselväksi, miten opiskelijaksi ottaminen tapahtuisi, kun kyseessä olisi kaksi erillistä koulutuksen järjestäjää. Kuntaliitto katsoo, että säätelyn tarkoituksenmukaisuutta on mahdotonta arvioida ennen kuin asetusluonnokset ovat nähtävillä.

Koulutuksen järjestäjillä on erilaisia, paikallisiin olosuhteisiin luotuja ja soveltuvia toimintamalleja sekä opintojen yhdistelyn että myös kahden tutkinnon opintojen suhteen. Kuntaliitto katsoo, että luonnoksessa oleva säädös kaksoistutkinnosta (19 a §) tulee poistaa tarpeettomana.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus

Hallituksen esitysluonnoksessa ammatillisen koulutuksen määräraha ehdotetaan jaettavaksi valtiontalousarviossa kahteen erilliseen rahoitusväylään, jotka olisivat oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitus ja jatkuvan oppimisen rahoitus. Määrärahan jakamisesta oppivelvollisuuskoulutuksen ja jatkuvan oppimisen rahoituksen välillä päätettäisiin vuosittain valtion talousarviossa.

Lisäksi oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa ehdotetaan vahvistettavaksi perusrahoituksen osuutta. Oppivelvollisuuskoulutuksen osalta poistettaisiin järjestämisluvista määrällinen säätely. Esityksellä pyritään myös yksinkertaistamaan ammatillisen koulutuksen rahoituksen määräytymisperusteita.

Kuntaliitto pitää periaatteessa tarkoituksenmukaisena järjestelmää, jossa oppivelvollisuuslain 16 §:ssä tarkoitettuun maksuttomaan koulutukseen oikeutettujen opiskelijoiden osalta määrällisestä säätelystä luovutaan ja että eduskunta varaa valtion talousarvioon tähän määrärahat. Kuntaliitto esitti vastaavan kaltaista menettelyä jo vuonna 2017 lausunnoissaan hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Tässä yhteydessä Kuntaliitto korostaa riittävien määrärahojen varaamista oppivelvollisuuden laajentamisen ja siihen liittyvän maksuttoman koulutuksen järjestämiseen. Laajentuneen tehtävän lisääntyneitä kustannuksia ei tule kattaa jatkuvan oppimisen rahoituksella.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa otetaan huomioon oppivelvollisuuslain 16 §:ssä tarkoitettuun maksuttomaan koulutukseen oikeutettujen opiskelijoiden lisäksi ammatillisen koulutuksen järjestäjän järjestämän tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen (TUVA) opiskelijat sekä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 65 §:ssä tarkoitettuun vaatimaan erityiseen tukeen oikeutetut opiskelijat.

Talousarvioon perustuvassa rahoitusjärjestelmässä, jossa ammatillisen koulutuksen määräraha ei perustu opiskelijamäärään eikä toteutuneisiin kustannuksiin ensiarvoisen tärkeää on, että oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksen piirissä oleva opiskelijamäärä voidaan riittävän tarkasti arvioida. Vain näin voidaan varata valtion talousarvioon riittävä määräraha.

Tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa opiskelee myös muita kuin oppivelvollisuuslain 16 §:ssä tarkoitettuun maksuttomaan koulutukseen oikeutettuja opiskelijoita.

Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys HE 54/2022 vp, jossa mm. ehdotetaan tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettuun lakiin lisättäväksi säännös mahdollisuudesta järjestää kyseistä koulutusta valtionosuusrahoitteisena työvoimakoulutuksena. Työvoimakoulutuksen rahoitus otettaisiin kuitenkin huomioon jatkuvan oppimisen rahoituksessa. Epäselväksi jää, otettaisiinko työvoimakoulutuksena järjestettävä tutkintokoulutukseen valmentava koulutus huomioon oppivelvollisuuskoulutuksen vai jatkuvan oppimisen rahoituksessa.

Mikäli ammatillisen koulutuksen osalta eduskunta päättää ammatillisen koulutuksen määrärahan jakamisesta valtion talousarviossa kahteen erilliseen rahoitusväylään, ammatillisen koulutuksen toimintalainsäädännön on jatkossakin oltava yksi kokonaisuus oppivelvollisten ja jatkuvan oppimisen osalta. Vain näin voidaan taata ammatillisen koulutuksen saatavuus ja saavutettavuus sekä sivistykselliset oikeudet maan eri osissa.

Rahoituksen tulee jatkossakin olla yleiskatteellista eikä yleiskatteellista harkinnanvaraista perusrahoituksen korotusta tule käyttää valtionavustuksen kaltaisesti. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että sekä kunnat että valtio rahoittavat jatkossakin yhdessä toisen asteen koulutusta, siis sekä lukio- että ammatillista koulutusta. Lisäksi Kuntaliitto ehdottaa selvitettäväksi, olisiko ammatillisen koulutuksen osalta tarkoituksenmukaista palata takaisin järjestelmään, jossa ammatillisen koulutuksen rahoitus määräytyy todellisen kustannuspohjan perusteella.

Lopuksi

Luonnos ehdotuksista opintojen yhdistämiseksi perustuu kahden eri koulutusmuodon, lukio- ja ammatillisen koulutuksen varaan rakennetun järjestelmän säilymiseen, jossa molemmilla koulutusmuodoilla on omat erilliset toiminta- ja rahoituslainsäädäntönsä sekä tehtävänsä. Kuntaliitto pitää hyvänä, että luonnoksessa kunnioitetaan tätä peruslähtökohtaa, jota myös eduskunnan sivistysvaliokunta on mietinnössään 19/2021 painottanut.

Kannatettavaa on myös, että opiskelijan monipuolisen osaamisen vahvistamiseksi koulutusmuotojen kesken tehdään yhteistyötä koulutuksen järjestäjien päättämällä tavalla. Ehdotettu sääntely ei tältä osin luo uusia velvoitteita koulutuksen järjestäjille.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että eri koulutusmuotojen opiskelijoilla on tarvittaessa mahdollisuus valita opintoja myös muista koulutusmuodoista. Tätä sekä lukiolakiin ehdotettava kahden eri aineopiskelijatyyppin eriyttäminen että lakiin ammatillisesta koulutuksesta ehdotettava mahdollisuus laajentaviin tutkinnon osiin palvelee. Sen sijaan Kuntaliitto ei kannata kahden tutkinnon opintojen tuomista lainsäädäntöön ehdotetun ja osin harhaanjohtavan kaksoistutkinnon muodossa.

Kuntaliitto pitää periaatteessa tarkoituksenmukaisena järjestelmää, jossa oppivelvollisuuslain 16 §:ssä tarkoitettuun maksuttomaan koulutukseen oikeutettujen opiskelijoiden osalta määrällisestä säätelystä luovutaan jakamalla ammatillisen koulutuksen valtion talousarviossa varattavat määrärajat oppivelvollisuuskoulutuksen ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen.

Värry Kyösti
Suomen Kuntaliitto