

Asia: VN/34059/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetushallituksen lausuntopyyntö (VN/34059/2021) luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista

Tampereen kaupungin lausunto Opetushallituksen lausuntopyyntöön

Tampereen kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua näkemyksensä toisen asteen kehittämishankkeeseen liittyvistä opintojen yhdistämistä ja ammatillisen koulutuksen rahoitusta koskevista säädösmuutoksista.

Laki lukiolain muuttamisesta

Tampereen kaupunki kannattaa nykyistä ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen samanaikaista suorittamismahdollisuutta. Kaksoistutkinto-opintojen toteuttaminen tulee olla jatkossakin mahdollista sopimusperusteisesti ja joustavasti paikalliset olosuhteet huomioiden.

Lakiesityksen mukainen yhdistelmäopintojen aineopiskelijan määritelmän sisällyttäminen lainsäädäntöön vaatii täsmentämistä. Esityksessä ei oteta kantaa mihin muihin lakeihin tällä uudella opiskelijastatuksella olisi vaikutuksia. Todennäköisesti muutoksia tarvittaisiin ainakin oppivelvollisuuslain, oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin sekä opiskelijaterveydenhuoltoon koskeviin säädöksiin.

Ammatillisen koulutuksen sekä kaksoistutkintojen järjestämiseen tulee turvata riittävät taloudelliset resurssit. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi rahoitetaanko esitetty lukiolain yhdistelmäopintojen aineopiskelijan opinnot lukioiden valtiosuusjärjestelmän kautta vai ammatillisen koulutuksen rahoituksella.

Esityksen mukaisesti on tärkeää, että lukion opiskelijaksi ottamisessa sovelletaan yhdenvertaisia valintaperusteita. Koulutuksen järjestäjällä tulee olla mahdollisuus päättää aineopiskelijaksi ja yhdistelmäopintojen aineopiskelijaksi ottamisen perusteista.

Yhdistelmäopintojen aineopiskelijoille annettava todistus suoritetuista lukion oppiaineiden oppimääristä ja muista opinnoista nähdään hyvänä ja toimintaa selkeyttävänä. Esitys tulee todennäköisesti lisäämään jossain määrin lukiokoulutuksen järjestäjien tehtäviä.

Laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta

Lakiesityksessä ehdotettu uusi kaksoistutkinto on kannatettava. Osana ammatillista koulutusta suoritettavat lukion oppimääriin kuuluvat opinnot ja mahdollinen yo-tutkinto antavat opiskelijalle yksilötasolla vahvempia mahdollisuuksia mm. jatko-opintojen näkökulmasta.

Esityksen mukaan ammatillisen koulutuksen kaksoistutkinto-opiskelija suorittaa henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelmansa mukaisesti lukio-opintoja ja hänellä on oikeus osallistua ylioppilastutkintoon. Koulutuksen järjestäjät sopivat kaksoistutkinnon järjestämiseen liittyvästä yhteistyöstä, mutta lukio päättää lukio-opintojen opiskelijaksi ottamisen valintaperusteista. Kun kaksoistutkintoon hakeudutaan valtakunnallisessa hakumenettelyssä, valintaprosessi ja –kriteerit voidaan sopia selkeämmin, mutta jatkuvan haun kautta hakeutuvien valintaperusteet vaativat täsmentämistä. Lakiesityksestä jää epäselväksi, millaisia ja kuinka yhtenäisiä eri lukioiden valintaperusteet ovat jatkuvasta hausta tuleville kaksoistutkinto-opiskelijoille. Selventämistä vaatii mm. se, voivatko lukion valintakriteerit evätä kaksoistutkinnon opintojen aloittamisen. Toisaalta lakiesityksen mukaan kaksoistutkinnon keskeyttämisestä voitaisiin sopia henkilökohtaista osaamisen kehittämissuunnitelmaa päivittämällä ilman eronneeksi katsomista ja uutta opiskelijavalintaa, mikä on joustava lähtökohta.

Esityksen mukaan kaksoistutkintojen järjestäminen olisi edelleen koulutuksen järjestäjälle vapaaehtoista eikä opiskelijalla olisi siihen subjektiivista oikeutta. Tältä osin tulisi selkeyttää miten lakiesitys muuttaa tilannetta voimassa olevaan käytäntöön verrattuna. Tietynasteisen ristiriidan aiheuttaa myös subjektiivinen oikeus hakeutua opintoihin, mutta kaksoistutkinnon osalta tämä mahdollisuus edelleenkin perustuisi koulutuksen järjestäjien tarjontaan ja sopimukseen kaksoistutkintojen järjestämisestä.

Esitetyn kaksoistutkinnon toimeenpanon ja käytännön toteutuksen osalta on odotettavissa merkittäviä haasteita lukuvuosisuunnitteluun etenkin silloin, kun kaksoistutkintoon hakeudutaan jatkuvan haun kautta. Jatkossakin tulisi olla mahdollisuus järjestää ammatillisen koulutuksen opiskelijalle lukio-opintoja koulutuksen järjestäjien sopimilla joustavilla toteutusmalleilla.

Kaksoistutkinto-opiskelijalle / yhdistelmäopintojen aineopiskelijoille annettava todistus suoritetuista lukion oppiaineiden oppimääristä ja muista opinnoista nähdään hyvänä ja toimintaa selkeyttävänä.

Ammatillisen koulutuksen lakiin ehdotettu mahdollisuus enintään 30 osaamispisteen laajentavista tutkinnon osien opinnoista on hyvä ja kannatettava. Nämä palvelevat sekä ammatillisten tutkintojen sisällöllistä kokonaisuutta että kaksoistutkintoja. Lakiesityksestä ei kuitenkaan selkeästi käy ilmi, miten ammatillisen koulutuksen rahoitus vastaa laajentavien tutkinnon osien suoritukseen. Ehdotettu oppivelvollisuusrahoitus ei huomioi suoritteina tutkinnon osia ja epäselväksi jää, toimiiko yo-tutkinto suoritteena oppivelvollisuusrahoituksessa. Laajentavat tutkinnon osat tuovat osin myös painetta oppiaikojen pidentymiseksi.

Lakiesityskokonaisuuden mukaisesti rahoitus jakautuisi kahteen rahoitusväylään. Järjestämisluvassa tultaisiin jatkossa määrittelemään opiskelijavuosien vähimmäismäärät vain jatkuvan oppimisen rahoituksen osalta. Oppivelvollisuusrahoituksen osalta järjestämisluvassa ei säätelyä olisi, mikä yksinkertaistaisi järjestelmää. Muutoksella voi olla vaikutuksia ammatillisen koulutuksen kokonaisuudessa, mutta niitä ei pystytä tässä vaiheessa riittävästi arvioimaan.

Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöön liittyen on yleisesti todettava, että koulutuksen järjestämisen kustannukset kasvavat sitä suuremmiksi mitä enemmän opiskelijoilla on mahdollisuus erilaisiin opintopolkuihin ja henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman erilaisiin variaatioihin. Tämä tulisi ottaa huomioon rahoituksessa.

Kaksoistutkintoja koskevan lakimuutoksen voimaantulossa tulee olla riittävä siirtymäaika, jotta koulutuksen järjestäjällä on tarvittava aika järjestelmien, tiedonsiirtojen ja muiden toisiinsa kytköksissä olevien asioiden kuntoon saattamisessa. Kaksoistutkintojen suorittamisen mahdollistamista lakiesityksen mukaisesti ei tule soveltaa ennen lain voimaan tuloa aloitettuihin opintoihin.

Laki oppivelvollisuuslain 16 §:n muuttamisesta

Ehdotetun lainmuutoksen kokonaisuuden osalta lukiolakia, ammatillisen koulutuksen lakia sekä oppivelvollisuuslakia tulisi yhteensovittaa tarkemmin kaksoistutkintoja koskevan oppivelvollisuuden

valvontavastuun osalta eli milloin valvonnasta vastaa lukiokoulutuksen järjestäjä, milloin ammatillisen koulutuksen järjestäjä.

Oikeus maksuttomaan koulutukseen päättyy pääsääntöisesti sen kalenterivuoden loppuun, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta tai on suorittanut lukion oppimäärän ja ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon tai niitä vastaavat ulkomaiset opinnot. Maksuttomuuteen voi kuitenkin hakea pidentämistä viimeistään 6 kk ennen maksuttomuuteen oikeuttavan ajan päättymistä. Säännös vaatii selvennystä siltä osin, mitä käytännössä tarkoitetaan tilanteilla, joissa opiskelija voisi hakea maksuttomuuden pidennystä siltä koulutuksen järjestäjältä, jonka opiskelijana hän on viimeksi ollut tilanteessa, jossa hänellä ei ole enää voimassa olevaa opiskeluoikeutta. Vaihtoehtoisesti esitetään poistettavaksi pykälästä teksti ”tai jonka opiskelijana hakija on viimeksi ollut, jos hänellä ei ole voimassa olevaa opiskeluoikeutta”.

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Esityksen mukaisten ammatillista koulutusta koskevien tietojen kuten kaksoistutkinnon ja laajentavien tutkinnon osien tallentaminen valtakunnalliseen tietovarantoon on looginen ja kannatettava.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Lakiesityksen mukaisesti ammatillisen koulutuksen määräraha jaettaisiin kahteen rahoitusväylään, oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitukseen ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen. Oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksesta poistuisi määrällinen sääntely, sen sijaan jatkuvan oppimisen rahoitus noudattaisi pitkälti nykyistä järjestämislupiin ja vuosittaisiin suoritepäättöshakuihin perustuvaa toimintamallia. Esitetty rahoitusjärjestelmän muutos on merkittävä. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä on nykyisellään monimutkainen eikä uuteen järjestelmään siirtyminen merkittävästi vähennä koulutuksen järjestäjän haasteita rahoituksen ennakoinnin suhteen.

Esitetyn rahoitusjärjestelmän muutos varmistaa erityisesti oppivelvollisuuden laajentamisen toteutumista. Oppivelvollisuusrahoitukseen suunnitellut yksinkertaistukset poistamalla siitä määrällinen sääntely on periaatteessa myönteistä. Epäselväksi lakiesityksestä jää kuitenkin, mikä ovat kahden eri rahoitusväylän kokonaisvaikutukset ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä. Oppivelvollisuusrahoituksen ja jatkuvan oppimisen rahoituksen kokonaisvaikutuksia tulisi tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuneisiin lisäkustannuksiin tulee olla käytettävissä riittävä rahoitus, sen tarve tulee pystyä ennakoimaan eikä sen kustannuksia saa kattaa jatkuvaan oppimiseen, yli 20-vuotiaiden ja työikäisten, ammatillisen osaamisen varmistamiseen tarvittavasta rahoituksesta. Lakimuutoksen arvioidaan aiheuttavan jatkuvan oppimisen rahoituksen ennakointiin merkittäviä haasteita tilanteessa, jossa suuri osa ammatillisen

koulutuksen opiskelijoista tulee jatkuvan haun kautta ollen pääasiassa oppivelvollisuusiän ylittäneitä. Lakiesityksen mukaisen budjettiperusteisen rahoitusjärjestelmän merkittävä muutos edellyttäisi tarkempaa tietopohjaa ja laskelmia muutoksen vaikutuksista koulutuksen järjestäjittäin.

Koulutuksen järjestäjän taloussuunnittelu on ongelmallista, koska valtionosuutta ei voi siirtää ja oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitus tulee viiveellä. Vaikutus voi kohdistua kahteen budjettivuoteen. Koulutuksen järjestäjälle voi aiheutua taloudellisia ongelmia määrärahan suuruuden vaihtelun johdosta, joka aiheutuu valtion talousarviomäärärahoista tai opiskelijavuosien (oppivelvollisuus, TUVA-koulutus) vaihtelusta. Koulutuksen järjestäjä ei välttämättä voi vaikuttaa koulutukseen hakeutuvien oppivelvollisten ja tuva-opiskelijoiden määrään. Talouden hallinnan ja toiminnallisten tavoitteiden toteuttamisen kannalta koulutuksen järjestäjän rahoituksen perusteena pitäisi huomioida budjettivuotta edellisen vuoden tai edellisten 12 kuukauden aikana kertyneet suoritteet niin, että rahoitus korjattaisiin budjettivuoden aikana vastaamaan suoritteita.

Muutosesityksessä rahoitusväylien suoritusrahoituksen vähäinen osuus ei kannusta riittävällä tavalla varmistamaan opiskelijoiden valmistumista ja siirtymistä työelämään. Erityisesti oppivelvollisuusrahoituksessa suoritusrahoituksen merkitys heikkenee, kun rahoituksessa huomioidaan vain suoritettut tutkinnot, samalla opiskelijan mahdollinen keskeytys jättää koulutuksen järjestäjän kokonaan vaille suoritusrahoitusta.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että ammatillisen koulutuksen rahoituksen lähivuosien kokonaisuudesta on vaikea esittää arviota. Sama epävarmuus näkyy ammatillisen koulutuksen järjestäjien rahoituksen tason edelleen jatkuvana epävarmuutena. Jotta toiminta voi olla pitkäjänteistä ja suunniteltua ja oppivelvollisten opiskelijoiden sekä uuden TUVA-koulutuksen järjestämisestä voidaan vastata, myös rahoituksen tulee olla pitkäjänteistä ja ennakoitavaa. Lakimuutoksen voimaantulon siirtymäaikana merkittävä rahoituksen lasku on kompensoitava esimerkiksi harkinnanvaraisella korotuksella.

Lakiesityksen yhteydessä tulisi huomioida myös ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kokonaisuus (perustutkinnot, ammatti- ja erikoisammattitutkinnot), jota tulisi myös kokonaisuutena kehittää, ei pelkästään rahoituksen näkökulmasta.

Lakimuutoksessa toisen rahoitusväylän termiksi valittu ”jatkuvan oppimisen rahoitus” saattaa aiheuttaa sekaannusta, sillä myös Opetushallituksen alainen Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (oma momentti valtion talousarviossa) jakaa myös jatkuvan oppimisen rahoitusta.

Valtonen Pia

Tampereen kaupunki, Tampereen seudun ammattiopisto -
Apulaispormestari, elinvoima- ja osaamislautakunta sekä asunto- ja
kiinteistölautakunta (2021 - 2023), viranhaltijapäätös 20.6.2022 (§ 8)