

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2003 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2002

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä toukokuuta 2003 lähettäessään hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2002 (K 4/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että pysyvien erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Heikki Mäenpää, johtaja Juha Arhinmäki, hallitusneuvos Timo Lankinen ja johtaja Marita Savola, opetusministeriö
- pääsihteeri Matti Ropponen, aikuiskoulutusneuvosto

- opetustoimen johtaja Rauno Jarnila, Helsingin kaupunki
- lääninsivistysneuvos Pertti Kokkonen, Oulun lääninhallitus
- koulutuspoliittinen asiamies Tarja Tuominen, Palvelutyönantajat ry
- koulutuspäällikkö Markku Liljeström, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- koulutusasiamies Veli-Matti Lamppu, Suomen Yrittäjät
- puheenjohtaja Reetta Kuosmanen, Suomen ammattiin opiskelevien keskusliitto SAKKI ry
- johtaja Kari Purhonen, Teollisuuden ja Työntekijöiden Keskusliitto
- johtaja Markku Markkula, TKK Dipoli.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Toimihenkilökeskusjärjestö STTK

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sivistysvaliokunta käsittelee tässä lausunnossa ammatillista koulutusta, ammatillista opettajan koulutusta ja aikuiskoulutusta.

Ammatillinen koulutus

Suomalaisen yhteiskunnan menestyminen perustuu keskeiseltä osin osaamiseen ja ammattitaitoon. Osaava ja ammattitaitoinen työvoima luo edellytyksiä työllisyysasteen nostamiselle ja

työttömyyden vähentämiselle. Eri tutkimukset osoittavat selkeästi, että koulutus edistää työllistymistä. Näin yhteiskunnan panostukset koulutukseen ja osaamiseen turvaavat tehokkaasti selviytymistä työelämässä ja erityisesti sen muutostilanteissa. Väestön ikäluokkien pienentyessä on myös tärkeää pysyä pidempään työelämässä, ja tätä voidaan edistää osaamisen kehittämisellä. Aktiivisella koulutuspolitiikalla voidaan tukea sukupolvenvaihdon onnistumista, tulevien työvoimatarpeiden tyydyttämistä sekä työ-

voiman tarjontaan liittyvien pullonkaulojen hoitamista.

Ammatillisen koulutuksen keskeisimpiä haasteita on koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantaminen sekä koulutuksen ja työelämän lähentäminen.

Ammatillisen koulutuksen kehittämistä on vaikeuttanut viime vuosina erityisesti opettajatilanne, ammatillisen koulutuksen riittämätön vetovoima, oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta sekä erityisopetukseen liittyvät ongelmat.

Valiokunta painottaa ammatillisen koulutuksen tärkeyttä ja keskeisyyttä erityisesti lähitulevaisuuden suoritustason työvoimatarpeita ajatellen ja niihin varautuen. Sen vuoksi valiokunta pitää myönteisenä opetusministeriön suunnitelmia lisätä toisen asteen ammatillista koulutusta. Opetusministeriössä valmisteilla olevan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 2003—2008 valmisteluasiakirjojen mukaan nuorten aloittajataivoitteiden kokonaismäärää nuorten toisen asteen koulutuksessa nostettaisiin noin 8,5 prosentilla verrattuna vuoteen 2001.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että oppisopimuskoulutusta työelämälähtöisenä ammatillisen peruskoulutuksen väylänä ja lisäkoulutuksen järjestämismuotona on tarkoitus vahvistaa ja laajentaa. Samalla tulee kuitenkin varmistaa oppisopimuskoulutuksen laadun valvonta. Valiokunnan mielestä on tärkeää kehittää työpaikalla tapahtuvaa koulutusta nivellettyinä tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen tietopuoliseen opetukseen.

Valiokunta painottaa sitä, että ammatillisen koulutuksen tulee antaa oikeat tiedot ja taidot työmarkkinoille siirtymiseen. Koulutuksen tuottaman osaamisen tulee olla laadultaan ja vaikuttavuudeltaan sellaista, että se vastaa työelämän tarpeita ja kehittymistä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ESR-rahoitusta on voitu saada merkittävässä määrin ammatillisen koulutuksen kehittämiseen. Kun meneillään oleva ohjelmakausi päättyy, on todennäköistä, että vuonna 2007 unionin rahoitus ei enää säily samanlaisena eikä edes samansuuruisena. Valiokunnan mielestä onkin

välttämätöntä suunnitella hyvissä ajoin, miten ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeet voidaan tässäkin tilanteessa turvata.

Sivistysvaliokunta on aiemmissakin yhteyksissä kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, että ammatillisessa koulutuksessa keskeyttämisprosentti on suuri. Opintojen keskeyttäminen lisää syrjäytymisvaaraa. Keskeyttämistä voidaan vähentää muun muassa oikea-aikaisella ja tehostetulla opinto-ohjauksella ja panostamalla erityisopetukseen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että ammatillisessa koulutuksessa olevat nuoret saavat riittävästi myös lähiopetusta sekä ohjausta ja tukea itsenäiseen työskentelyyn. Näin voidaan lisätä opiskelijan motivaatiota opintojen loppuun saattamiseksi.

Syrjäytymisen ehkäisemisessä on tärkeää myös työelämävalmiuksien vahvistaminen opetuksen sisältöjä kehittämällä sekä eri toimialojen yhteistyö. Valiokunta pitää välttämättömänä myös yläasteen ja lukion opinto-ohjauksen lisäämistä ja tehostamista.

Suuri epäkohta viime vuosina on ollut ammatillisen koulutuksen arvostuksen puute. Koulutuksen vetovoimaisuuden puutteesta kärsivät erityisesti perinteiset teollisuuden alat. Nuorten itsensä mukaan tämän päivän olosuhteiden tilanteesta esimerkiksi vanhemmilla on kovin vanhentuneet käsitykset. Tämän vuoksi on nostettava eri aloja ja niiden takana olevia ihmisiä nykyistä voimakkaammin esille. Sitä kautta voidaan lisätä eri alojen vetovoimaisuutta. Valiokunnan mielestä ammatillisen koulutuksen vetovoimaisuutta ja arvostusta on välttämätöntä pyrkiä lisäämään tehostetuin toimenpitein ja yhteistyössä työelämän kanssa. Keinoja tähän ovat muun muassa nuorten ammatin osaajien ja huippuammattitaidon esillenostaminen sekä erilaiset kampanjat ja tietoiskut eri ammattien sisällöistä. Osaltaan tässä voidaan hyödyntää myös lähestyviä ammattitaidon maailmanmestaruuskilpailuja, jotka järjestetään Suomessa keväällä 2005.

Laadukas ja turvallinen oppimisympäristö on hyvän työllistävyyden ohella koulutuksen vetovoimaan vaikuttava tekijä. Samoin vetovoimaa voidaan lisätä ajanmukaisilla koneilla, laitteilla ja työsaleilla.

Valiokunnan mielestä on tarpeellista myös lisätä informaatiota näyttötutkinnoista, koska järjestelmää ei riittävästi vielä tunneta.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että voimassa olevien ammatillisen koulutuksen lainsäädännön ja lukiolainsäädännön mukaan näiden oppilaitosten tulee tehdä yhteistyötä ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa.

Tuloksellisuusrahoitus. Ammatillisen peruskoulutuksen käyttökustannusten laskennallista rahoitusta täydennetään tuloksellisuuteen perustavalla rahoituksella. Tavoitteena on kannustaa ammatillisen koulutuksen järjestäjiä koulutuksen laadun ja tuloksellisuuden kehittämiseen muun muassa ponnistelemalla työllistymisen ja jatko-opintoihin sijoittumisen edistämiseksi ja koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi sekä opetushenkilöstön kelpoisuuden ja osaamisen kehittämiseksi. Valiokunta pitää tuloksellisuusrahoituksen kehittämistä tärkeänä ja katsoo, että indikaattoreihin voitaisiin sisällyttää esimerkiksi yrittäjäys ja yrittäjäksi ryhtyminen.

Ammatillinen opettajankoulutus

Valiokunta pitää oikeina ammatillisen opettajankoulutuksen kehittämiseksi asetettuja tavoitteita. Tärkeintä on varmistaa ammatillisten opettajien ammatillinen perusosaaminen ja ammattitaito sekä alan tehtäviin harjaantuminen. Keskeisiä sisällöllisiä kehittämistarpeita ovat yhteisöllisyys, johtajuus, erilaisuuden ja muutoksen kohtaaminen, yhteisötaidot, avautuvat ja muuttuvat oppimisympäristöt ja yhteiskunnallinen tietoisuus. Erityisesti valiokunta painottaa niin perus- kuin täydennyskoulutuksessa nykyistä selkeämmin linkittyvää koko työuran kattavaa kehittymistä ja työelämävalmiuksien ylläpitämistä. Työelämän nopea kehittyminen edellyttää opettajien riittävää lisäkoulutusta heidän valmiuksiensa ylläpitämiseksi. Valiokunnan mielestä opettajien yritysharjoittelu tulee saada säännönmukaiseksi. Selvitykset opetushenkilöstön täydennyskoulutuksesta osoittavat, että opettajien mahdollisuudet osallistua täydennyskoulutukseen ovat hyvin erilaisia eri opettaja-

ryhmissä, eri kunnissa, kuntayhtymissä ja eri puolilla maata.

Opettajalla tulee olla vahva alansa ammatillinen osaaminen pohjana. Kelpoisuusvaatimukset edellyttävät vähintään kolmen vuoden työkokemusta alan tehtävistä. Valiokunta korostaa vahvaa käytännön ammattitaidon hallitsemista ja ammattialan syvällistä tuntemusta, koska koulutuksessa ohjataan opiskelijoita usein paljon harjaantumista vaativaan ammatilliseen osaamiseen.

Eduskunta on useassa yhteydessä kiinnittänyt huomiota ammatillisessa opettajankoulutuksessa oleviin epäkohtiin ja erityisesti tarpeeseen lisätä ammatillista opettajankoulutusta (esim. SiVL 4/2001 vp, VaVM 40/2002 vp). Opetusministeriön opettajatarvetta tutkinut työryhmä (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:9) on todennut, että ammatillisten opettajien tarve on suurimmillaan lähivuosina, mikä pääosin johtuu siitä, että ammatilliseen peruskoulutukseen tulevat ikäluokat eivät pienene ja suuri osa opettajista on jäämässä eläkkeelle. Ammatillisen perustutkinnon uudistaminen ja muuttaminen laajuudeltaan kolmivuotiseksi 1.8.2001 lukien, opintoihin liitetty vähintään 20 opintoviikon pituinen työssäoppimisen jakso sekä koulutuksen laadun varmistukseksi kehitettävät osaamisen näytöt lisäävät opettajien tarvetta. Opettajankoulutuksen tarvetta lisää myös muodollista kelpoisuutta vailla olevien opettajien suuri määrä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ammatillisessa koulutuksessa toimi vuonna 2002 yhteensä 3 300 opettajaa, joilta puuttui muodollinen kelpoisuus tehtäviinsä.

Opettajatarvetta tutkineen työryhmän laskelmien mukaan ammatilliseen opettajankoulutukseen tulisi vuosina 2003—2008 ottaa vuosittain noin 1 635 opiskelijaa. Vuonna 2003 ammatillisessa opettajan-, erityisopettajan-, opinto-ohjaajan ja liikenneopettajankoulutuksessa on valiokunnan saamien tietojen mukaan yhteensä 1 445 aloituspaikkaa. Valiokunta pitää tarpeellisena myös sitä, että erityisenä painopisteenä opettajankoulutuksessa olisi opinto-ohjaajien ja erityisopettajien koulutus.

Vuonna 2002 ammatillisessa peruskoulutuksessa oli yhteensä noin 12 500 opettajaa, joista

ammattillisten aineiden opettajia oli noin 9 800 ja yhteisten opintojen opettajia 2 700. Yhteisten opintojen opettajista oli muodollisesti kelpoisia suomenkielisessä koulutuksessa noin 74 prosenttia. Kaikista eri koulutusaloilla toimivista ammatillisten opintojen opettajista eniten kelpoisia opettajia oli matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla (87 %) ja sosiaali- ja terveysalalla (85 %). Tekniikan ja liikenteen alan opettajista kelpoisia oli 74 prosenttia. Kulttuurialalla sekä vapaa-aika- ja liikunta-alalla on prosentuaalisesti vähiten muodollisesti kelpoisia opettajia.

Valiokunta yhtyy opetusministeriön näemykseen siitä, että ammatillinen opettajankoulutus on yksi ammattikorkeakoulusektorin vaikeimmista ongelmista tällä hetkellä. Lisärahoitusta ei ole kuitenkaan voitu järjestää. Ammatillinen opettajien peruskoulutus ei kuulu valtionosuusjärjestelmän piiriin, vaan rahoitus toteutetaan ylimääräisenä valtionavustuksena, eikä siihen ole viime vuosina tehty inflaatiotarkistusta. Valiokunta pitää välttämättömänä lisäpanostusta ammatillisen opettajankoulutuksen määrän lisäämiseksi ja laadun turvaamiseksi.

Aikuiskoulutus

Sivistysvaliokunta on viime vuosien aikana useissa yhteyksissä käsitellyt laajasti aikuiskoulutusta (esim. SiVM 3/1998 vp, SiVL 8/2002 vp). Valiokunnan aloitteesta perustettiin myös parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä (ns. PAT-työryhmä, opetusministeriön työryhmien muistioita 3:2002), jonka esityksistä eräitä on toteutettu ja muilta osin jatkovalmistelu on käynnissä.

Työryhmän esityksiin sisältynyt ammatillista koulutusta vailla oleville aikuisille tarkoitettun koulutustason kohottamisohjelman toimeenpääntö on aloitettu. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tähän ns. Noste-ohjelmaan myönnetty rahoitus on huomattavasti vähäisempää kuin mitä parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä esitti. Myöskään ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusuudistuksen yhteydessä korkeakouluille ja vapaan sivistystyön oppilaitoksille ei voitu myöntää riittävästi kompensaatiorahoitusta.

Valiokunta viittaa aikuiskoulutusneuvoston kannanottoon siitä, että aikuiskoulutusta tulee tarkastella omana kokonaisuutenaan valtakunnallisessa ja alueellisessa koulutustarpeiden ennakoinnissa, koulutuksen suunnittelussa ja kehittämisessä erillisenä nuorten koulutuksesta riippumatta siitä, kuinka varsinainen koulutus-toiminta on maan eri alueilla käytännössä organisoitu ja järjestetty. Valiokunta pitää välttämättömänä, että aikuiskoulutus järjestetään koulutuksenmukaisella tavalla niin, että se soveltuu aikuisopiskelijoiden tarpeisiin ja motivoi heitä osallistumaan ja opiskelemaan sekä ottaa huomioon aikuisten elämäntilanteen, aikaisemman työkokemuksen ja osaamisen.

Koulutuksen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi valiokunnan mielestä on välttämättömää turvata ammatilliseen aikuiskoulutukseen erikoistuneiden oppilaitosten toimintamahdollisuudet.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eri tahot käyttävät hyvin erilaisia lukuja puhuttaessa Noste-ohjelman kohderyhmästä. Aikuiskoulutusneuvostolta saatujen selvitysten mukaan ilman toisen asteen tutkintoa olevia 30—54-vuotiaita kansalaisia oli vuonna 2001 yhteensä 431 000. Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä päätyi siihen, että Noste-ohjelman kohderyhmä olisi noin 380 000 henkilöä. Tästä joukosta 76 000—114 000 henkilölle ehdotettiin tarjottavan Noste-ohjelman mukaista koulutusta vuoteen 2007 mennessä. Laskelmien lähtökohtana oli se, että koulutukseen motivoituneita ja siten myös koulutukseen osallistuvia kansalaisia voisi olla tämä määrä.

Työelämän muutokset ja erityisesti suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen ja samanaikainen työkuulttuurin muutos edellyttävät mittavia lisäpanostuksia osaamiseen. Työyhteisöistä on synnyttävä "oppivia yhteisöjä". Valiokunnan mielestä yliopistojen roolia ja vastuuta voidaan voimistaa erityisesti aikuiskoulutuksen uusien työmenetelmien ja konseptien kehittäjinä, käyttöönottajina ja levittäjinä. Valiokunta viittaa myös eduskunnan hyväksymään lausumaan, jonka mukaisesti tulee pikaisesti luoda edellytykset yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen

täydennyskoulutuksen kehittämiseksi ja kohdentaa tähän määrärahat parlamentaarisen aikuis-koulutustyöryhmän esitysten ja tulopoliittisten sopimusten mukaisesti. Yliopistojen ja ammatti- korkeakoulujen aikuiskoulutus tukee korkea- koulutasoisen tutkinnon suorittaneiden elin- ikäistä ammatillista kehittymistä sekä työelä- mässä tarvittavan osaamisen järjestelmällistä ajantasaistamista ja uudistamista.

Eduskunnan lausumat

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että seuraavien lausumien johdosta suori- tetut, kertomuksessa selostetut toimenpiteet ovat riittäviä tai lausumat muutoin ovat käyneet tarpeettomiksi:

- *Oppilaanohjaus, Lukion määrällisen sääntelyn purkamisen vaikutukset, Erityislukiot*, HE 176/1993 vp, (s. 170)
- *Oppisopimuskoulutus*, HE 200/1993 vp, ensimmäinen lausuma (s. 170)
- *Ammattikorkeakoulu, ylläpitäjämalli, laadunvalvonta, rahoitusjärjestelmä, opettajankoulutus*, HE 319/1994 vp, ensimmäinen lausuma (s. 171)
- *Syrjäytymisvaarassa olevien nuorten asema, Työllisyysmäärärahojen kohdentaminen koulu-, liikunta- ja kulttuurilaitosten perusrannuksiin*, HE 72/1995 vp (s. 172)

- *Opettajankoulutukseen valikoituminen, Opettajien sivuaineopinnot ja täydennyskoulutus*, K 6/1995 vp, ensimmäinen, toinen ja kolmas lausuma (s. 173)
- *Opettajankoulutuksen virkavapausjärjestelmä*, HE 138/1996 vp, (s. 174)
- *Ammatillinen lisäkoulutus*, HE 186/1996 vp, (s. 176)
- *Uusi koululainsäädäntö*, HE 86/1997 vp, kuudes lausuma, 9.—12. lausuma ja viides- toista lausuma (s. 177—178)
- *Opetusalan koulutuskeskus*, HE 127/1997 vp, (s. 180)
- *Tietoverkoissa saatavilla olevan aineiston käyttö opetuksessa*, HE 170/1997 vp, (s.180)
- *Liikuntapaikkarakentaminen*, HE 236/1997 vp, (s. 181)
- *Aikuiskoulutuksen määrällinen ja laadullinen kehitys*, HE 144/2000 vp, (s. 189)
- *Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusjärjestelmä*, K 2/2000 vp, (s. 190)
- *Vapaan sivistystyön rahoitus*, HE 36/2002 vp, (s.195).

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 9 päivänä syyskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kaarina Dromberg /kok
 jäs. Esko Ahonen /kesk
 Tuomo Hänninen /kesk
 Jyrki Katainen /kok (osittain)
 Rauno Kettunen /kesk
 Minna Lintonen /sd
 Kirsi Ojansuu /vihr

Seppo Särkiniemi /kesk
 Sade Tahvanainen /sd
 Ilkka Taipale /sd
 Marja Tiura /kok
 Jutta Urpilainen /sd
 Unto Valpas /vas
 vjäs. Minna Sirnö /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.