

Asia: VN/34059/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI LUKIOLAIN, AMMATILLISESTA KOULUTUKSESTA ANNETUN LAIN, OPPIVELVOLLISUUSLAIN, VALTAKUNNALLISISTA OPINTO- JA TUTKINTOREKISTEREISTÄ ANNETUN LAIN SEKÄ OPETUS- JA KULTTUURITOIMEN RAHOITUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt (VN/34059/2021) lausuntoa otsikkoasiassa. Keskuskauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Keskuskauppakamarin lausunnon pääkohdat ovat seuraavat:

- Keskuskauppakamari tunnistaa tarpeen kehittää toisen asteen koulutusta, mutta pitää valittua etenemisjärjestystä vääränä ja olisi toivonut, että toisen asteen koulutuksen kehittämistä olisi lähdetty edistämään ensisijaisesti toimintaan liittyvää sääntelyä keventämällä.
- Keskuskauppakamari painottaa, että näin merkittävien kehittämistoimenpiteiden pitää perustua vankkaan tietopohjaan sekä kattavaan kokonaisnäkemykseen ammatillisen koulutuksen kehittämisen tarpeista.
- Keskuskauppakamari peräänkuuluttaa tarvetta kattavalle ja kokonaisvaltaiselle arvioinnille ammatillisen koulutuksen reformin vaikutuksista sekä oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksista.
- Keskuskauppakamari esittää, että ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvä rahoitusuudistus pitäisi palauttaa valmisteluun eikä nyt esitettyjä säädösmuutoksia pitäisi viedä eteenpäin.

- Keskuskauppakamari on huolissaan siitä, että esitetty rahoitusuudistus ohjaisi rahoitusta liikaa oppivelvollisten koulutukseen ja rapauttaisi yli 20-vuotiaiden mahdollisuuksia kehittää osaamistaan.
- Keskuskauppakamari painottaa, että rahoitusjärjestelmän pitää olla vahvasti suorituksiin ja vaikuttavuuteen perustuva eli perusrahoituksen osuus saa olla korkeintaan 50 prosenttia kokonaisrahoituksesta.
- Keskuskauppakamari edellyttää, että ministeriön pitää pystyä jatkossa tekemään vuosittaiset suoritepäätökset huomattavasti nykyistä aiemmin.
- Keskuskauppakamari suhtautuu myönteisesti mahdollisuuteen laajentaa ammatillista perustutkintoa yli nykyisen 180 osaamispisteen.
- Keskuskauppakamari huomauttaa, että esitetyt muutokset eivät saa missään tilanteessa heikentää ammatillisen perustutkinnon tosiasiallista jatko-opintokelpoisuutta.
- Keskuskauppakamari suhtautuu myönteisesti esitykseen säätää kaksoistutkinnoista tarkemmin lukiolaissa sekä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa.
- Keskuskauppakamari esittää, että tehdään selvitys siitä, että kaksoistutkinto-opiskelijoilla ammatillinen perustutkinto korvaisi yhden ylioppilaskokeen ja kirjoitettavien ylioppilaskokeiden määrä olisi viiden sijasta neljä.

Tarkemmat perustelut

Yleiset huomiot

Keskuskauppakamari tunnistaa tarpeen kehittää toisen asteen koulutusta. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallituskauden loppumetreillä käynnistämän toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeen sisältökokonaisuuksista erityisesti toiminnanohjauksen sekä toiminnan ja rakenteiden kehittäminen ovat tärkeitä. Toiminnanohjauksen osalta pitäisi siirtyä kohti kevyempää ammatillisen koulutuksen sääntelyä. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa muun muassa koulutusvastuiden, -määrien ja -kielten sääntelyn keventämistä siten, että alueilla koulutuksenjärjestäjät yhdessä elinkeinoelämän kanssa määrittelevät alueelliset tarpeet ja tavat näihin tarpeisiin vastaamiseksi.

Kehittämishankkeen osalta on kuitenkin päädytty ensisijaisesti edistämään sisältöjen kehittämiseen ja rahoituksen uudistamiseen tähtääviä kokonaisuuksia. Muiden kokonaisuuksien osalta päätösten tekeminen ja toimeenpano jäävät seuraavan hallituksen vastuulle. Keskuskauppakamari pitää valittua etenemisjärjestystä vääränä ja olisi toivonut, että toisen asteen koulutuksen kehittämistä olisi lähdetty edistämään ensisijaisesti toimintaan liittyvää sääntelyä keventämällä. Tälle on valtava tarve, koska tarvitsemme entistä joustavampia tapoja saada riittävästi osaajia työmarkkinoille. Sääntelyä keventämällä voisi vastata osaajapulaan.

Keskuskauppakamari pitää erittäin tärkeänä, että ammatillista koulutusta ja lukiokoulutusta kehitetään jatkossakin omina erillisinä koulutusmuotoina. Yhteistyön tiivistäminen ja syvempään yhteistyöhön kannustaminen on kannatettavaa. Yritysten näkökulmasta ammatillinen koulutus on erittäin tärkeää ja nimenomaan ammatillisten osaajien tarve on todella kova. Ammatillista koulutusta pitäisi kehittää vastaamaan entistä paremmin elinkeinoelämän tarpeita huomioiden myös kasvaneen tarpeen jatkuvalle oppimiselle.

Kehittämishankkeen kokonaisuudet ovat isoja ja vaikutuksiltaan merkittäviä. Ei voida puhua järjestelmän hienosäädöstä. Keskuskauppakamari painottaa, että näin merkittävien kehittämistoimenpiteiden pitää perustua vankkaan tietopohjaan sekä kattavaan kokonaisnäkemykseen ammatillisen koulutuksen kehittämisen tarpeista. Hallitus on sitoutunut tietoperustaiseen päätöksentekoon ja silti nyt ollaan tekemässä uudistusta vajavaisella tietopohjalla. Keskuskauppakamari peräänkuuluttaa tarvetta kattavalle ja kokonaisvaltaiselle arvioinnille ammatillisen koulutuksen reformin vaikutuksista sekä oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksista.

Hallituksen esityksen mukaan esitetyt muutokset ovat toteutettavissa ammatillisen koulutuksen nykyisen rahoituskehityksen puitteissa ja ovat siten kustannusneutraaleja. Keskuskauppakamari epäilee, että todellisuudessa esitetyt uudistukset eivät ole kustannusneutraaleja. Yleiskatteellisen rahoituksen periaatteesta huolimatta vaarana on rahoituksen painopisteen siirtyminen liian voimakkaasti jatkuvan oppimisen koulutuksesta oppivelvollisten koulutukseen. Tämä puolestaan voi aiheuttaa paineen lisätä jatkuvan oppimisen koulutuksen rahoitusta. Myös erityistä tukea tarvitsevien määrä voi kasvaa ja osaltaan lisätä tarvetta lisärahoitukselle.

Keskuskauppakamari huomauttaa, että kehittämishankkeen toimenpiteet keskittyvät lähes kokonaan ammatilliseen koulutukseen, vaikka kyse on koko toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeesta ja myös lukiokoulutuksessa olisi kehittämistarpeita, joihin tulisi vastata.

Rahoitusuudistus

Keskuskauppakamari esittää, että ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvä rahoitusuudistus pitäisi palauttaa valmisteluun eikä nyt esitettyjä säädosmuutoksia pitäisi viedä eteenpäin. Esimerkiksi nykyisen rahoitusmallin ohjausvaikutuksista ja kustannusseurannasta tarvitaan tarkempaa ja pitkäaikaisempaa seurantatietoa ennen uudistusten valmistelua.

Esitys rahoitusjärjestelmän jakamisesta kahtia oppivelvollisten ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen ei yksinkertaista rahoitusjärjestelmää. Vaikka joitain kertoimia esitetään poistettavaksi oppivelvollisuusrahoituksen puolelta, tekee käytännössä kahden rahoitusmallin järjestelmä kokonaisuuden nykyistä sekavammaksi. Ammatillisen koulutuksen rahoitusta tulee tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Keskuskauppakamari ihmettelee sitä, että hallituksen esityksessä esitetään säädettäväksi vain oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituskriteereiden muutoksista, mutta jatkuvan oppimisen osalta muutokset on jätetty myöhempään valmisteluun.

Hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka rahoitus jaetaan kahtia, tulee se koulutuksenjärjestäjälle edelleen yleiskatteellisena. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan tämä on tärkeä periaate, joka mahdollistaa sen, että koulutuksenjärjestäjä voi itse allokoida resurssinsa kulloisenkin tarpeen mukaan. Keskuskauppakamari painottaa, että millään muullakaan ohjauksella ei saa sitoa rahoitusta koulutuksenjärjestäjän oman arvion ja tarpeen vastaisesti.

Työikäisten osaamistarpeet eivät saa jäädä oppivelvollisten jalkoihin, sillä jatkuvan oppimisen tarve koskettaa kaikkia työikäisiä ja tarve jatkuvaan oppimiseen kasvaa koko ajan. Hallituksen esityksestä ei käy selkeästi ilmi esitettyjen rahoitusmuutosten vaikutus jatkuvan oppimisen rahoitukseen ja sitä kautta koulutustarjontaan. Keskuskauppakamari on huolissaan siitä, että esitetty rahoitusuudistus ohjaisi rahoitusta liikaa oppivelvollisten koulutukseen ja rapauttaisi yli 20-vuotiaiden mahdollisuuksia kehittää osaamistaan.

Osana rahoitusuudistusta ollaan jälleen pienentämässä suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuutta. Ammatillisen koulutuksen reformin mukaisesti perusrahoituksen olisi pitänyt pienentyä 50 prosenttiin kokonaisrahoituksesta, mutta tämä päätös kumottiin ja perusrahoituksen määrä jätettiin korkeammalle tasolle, 70 prosenttiin. Rahoitusuudistuksen osana perusrahoituksen osuutta ollaan edelleen kasvattamassa suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen kustannuksella.

Keskuskauppakamari painottaa, että rahoitusjärjestelmän pitää olla vahvasti suorituksiin ja vaikuttavuuteen perustuva. Tämä tarkoittaa sitä, että vähintään puolet rahoituksesta pitää tulla suoritteiden ja vaikuttavuuden perusteella. Tuloksiin perustuvalla rahoitusmallilla voidaan ohjata tehokkaasti koulutuksenjärjestäjiä. Erityisesti työllistymisen ja työelämäpalautteen hyödyntäminen rahoituskriteerinä on tehokas tapa ohjata koulutustarjontaa vastaamaan elinkeinoelämän tarpeita. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan näiden kriteereiden painoarvoa voisikin kasvattaa.

Keskuskauppakamari huomauttaa, että esitys ammatillisen koulutuksen rahoituksen uudistamisesta ei vastaa toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeelle asettamispäätöksessä annettua toimeksiantoa. Asettamispäätöksen mukaan tehtävänä oli tehdä ”mahdolliset yleisemmät tavoitteet toisen asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamiseksi”. Hallituksen esitykseksi kirjoitettu rahoitusuudistus on jotain aivan muuta kuin ”yleiset tavoitteet”.

Lopuksi Keskuskauppakamari toteaa, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä tarvitsee uudistuksen, mutta sen pitää olla sisällöltään erilainen kuin nyt esitetty. Rahoitusuudistus tulee tehdä yhtenä kokonaisuutena ja sen pitää selkeästi yksinkertaistaa rahoitusjärjestelmää vähentämällä rahoituslaskennassa käytettäviä kriteerejä ja painotuskertoimia.

Koulutusmäärien sääntely

Osana hallituksen esitystä ammatillisen koulutuksen rahoituksen uudistamista esitetään koulutusmäärien sääntelystä luopumista oppivelvollisten osalta ja oppivelvollisuuskoulutuksen rahoittamista toteutuneiden opiskelijamäärien mukaan. Käytännössä tämä tarkoittaa järjestämislupien uudistamista.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjien vuosittaiset resurssit määräytyisivät jatkossa pääosin oppivelvollisten opiskelijoiden lukumäärän mukaan ja vain jatkuvan oppimisen opiskelijoita koskevan ministeriön suoritepäätöksen mukaan. Suoritepäätösten osalta on erittäin suuri ongelma, että ministeriö tekee päätökset käytännössä poikkeuksetta vasta juuri ennen joulua. Tämä vaikeuttaa merkittävästi koulutuksenjärjestäjien talouden ja toiminnan suunnittelua. Keskuskauppakamari edellyttää, että ministeriön pitää pystyä jatkossa tekemään vuosittaiset suoritepäätökset huomattavasti nykyistä aiemmin.

Määrällisen sääntelyn purkamisen osalta on hyvä huomioida, että se voi johtaa joillain alueilla koulutuksenjärjestäjien väliseen kilpailuun oppivelvollisuusikäisistä opiskelijoista. Tällä voi olla vaikutuksia joidenkin koulutuksenjärjestäjien taloudelliseen asemaan ja toimintaedellytyksiin.

Keskuskauppakamari toteaa, että jatkuvan oppimisen määrällisen sääntelyn ja ammatilliseen koulutukseen osoitettujen resurssien kautta ei saa heikentää jatkuvan oppimisen edellytyksiä. On todennäköistä, että jatkuvan oppimisen tarve kasvaa entisestään ja tähän tarpeeseen on pystyttävä vastaamaan.

Tutkintojen laajentaminen

Keskuskauppakamari suhtautuu myönteisesti mahdollisuuteen laajentaa ammatillista perustutkintoa yli nykyisen 180 osaamispisteen. Suurimmaksi mahdolliseksi ylitykseksi esitetään 30 osaamispistettä. Ylitys voi sisältää lukio-opintoja, korkeakouluopintoja ja ammatillisen tutkinnon osia.

Keskuskauppakamari painottaa, että ammatillisten opintojen laajentaminen on loistava mahdollisuus opiskelijalle monipuolistaa ja syventää osaamistaan, mutta laajentamisesta ei saa missään tilanteessa muodostua pakkoa tai edellytystä päästä jatko-opintoihin. Pelkän ammatillisen perustutkinnon tosiasiallinen jatko-opintokelpoisuus pitää säilyttää.

Ammatillisen tutkinnon osana on jo nyt mahdollisuus suorittaa esimerkiksi lukio-opintoja sisällyttämällä näitä yhteisiin tutkinnon osiin tai tietyin edellytyksin myös ammatillisiin opintoihin. Keskuskauppakamari näkee, että vahva ammatillinen osaaminen on ammatillisen tutkinnon kulmakivi. Siksi ammatillisia opintoja ei ole varaa vähentää tai korvata esimerkiksi lukio-opinnoilla.

Geneeristen taitojen, digitaitojen ja yleisten työelämätaitojen tarve on kasvanut työelämässä. Koulutusjärjestelmän pitää elää mukana työelämän muutoksessa ja tarjota entistä paremmat mahdollisuudet edellä mainittujen tärkeiden taitojen oppimiseen. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan ammatillisen perustutkintojen laajentaminen vastaa osaltaan tähän haasteeseen.

Koulutuksenjärjestäjien näkökulmasta on tärkeää, että oikeus laajentamiseen ei ole subjektiivinen vaan jokaisen opiskelijan kanssa sovitaan mahdollisesta tutkinnon laajentamisesta osana HOKS-prosessia koulutuksenjärjestäjän taloudelliset ja toiminnalliset resurssit huomioiden. Toisin sanoen tutkinnon laajentamisen pitää olla mahdollisuus, jota koulutuksenjärjestäjä voi tarjota.

Keskuskauppakamari huomauttaa, että hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, millaiset kannusteet koulutuksenjärjestäjille tulee tarjota opiskelijalle mahdollisuuksia tutkinnon laajentamiseen ja millaisia kannusteita on opiskelijalle laajentaa tutkintoaan. Samoin huolta herättää se, että jokainen normaalin tutkinnon laajuuden yli suoritettu osaamispiste vaatii koulutuksenjärjestäjältä taloudellisia resursseja. Koulutuksenjärjestäjien näkökulmasta tutkinnon laajentamisen pitää olla myös taloudellisesti kannattavaa.

Kaksoistutkinnot

Keskuskauppakamari suhtautuu myönteisesti esitykseen säätää kaksoistutkinnoista tarkemmin lukiolaissa sekä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa. Käytännössä kysymys on nykyisten käytäntöjen vakinaistamisesta. Opiskelijan näkökulmasta asia on kuitenkin tärkeä ja turvaa muun muassa opiskelijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Hallituksen esityksessä esitetään lainsäädäntöön lisättäväksi mahdollisuus hakeutua kaksoistutkinnon opiskelijaksi yhteishaun kautta. Opiskelijan oikeusturvan kannalta on järkevää, että lukiokoulutuksen järjestäjä tekisi samalla päätöksen opiskelijaksi ottamisesta. Lukiolakiin lisätään yhdistelmäopintojen aineopiskelijan määritelmä, jonka piiriin lukio-opintoja suorittavat kaksoistutkinto-opiskelijat kuuluvat.

Ylioppilastutkintouudistuksen jälkeen pakollisten kirjoitettavien kokeiden määrä nousi neljästä viiteen. Tämä herättää huolen siitä, mikä on kaksoistutkinto-opiskelijoiden mahdollisuus suorittaa kaksoistutkinto menestyksekkäästi, kun kokonaisuuden kuormittavuus ja vaativuus on kasvanut. Keskuskauppakamari esittääkin, että tulisi tehdä selvitys, jossa tutkittaisiin mahdollisuutta korvata ammatillisella perustutkinnolla yksi ylioppilaskoe. Tämä tarkoittaisi sitä, että kaksoistutkinto-opiskelijan kirjoitettavien ylioppilaskokeiden määrä olisi viiden sijasta neljä. Lisäksi ammatillinen perustutkinto pitäisi pisteyttää osana korkeakoulujen todistusvalintaa yhden ylioppilaskokeen tilalla.

Keskuskauppakamari ilmaisee huolensa kaksoistutkinnon rahoitukseen liittyen. Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksillä ei olisi merkittäviä vaikutuksia koulutuksenjärjestäjien taloudelliseen asemaan. Kuitenkin monet ammatillisen koulutuksen järjestäjät maksavat lukiokoulutuksen järjestäjille kaksoistutkinto-opiskelijoiden lukio-opinnoista ja tämä kustannus saattaa muodostua suuremmaksi kuin rahoitusmallin kautta saatu rahoitus. Ammatillisen koulutuksen järjestäjän ja lukiokoulutuksen järjestäjän tulee saada todellisia kustannuksia vastaavat resurssit.

Pelkän ammatillisen perustutkinnon tosiasiallinen jatko-opintokelpoisuus pitää säilyttää, eikä esimerkiksi kaksoistutkinnon suorittaminen saa muodostua tosiasiallisen jatko-opintokelpoisuuden vaatimukseksi.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Mikko Valtonen

johtava asiantuntija

Lisätietoja:

Mikko Valtonen

johtava asiantuntija

puh. 040 867 8250

mikko.valtonen@chamber.fi

Valtonen Mikko
Keskuskauppakamari