

Asia: VN/34059/2021

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Pohjanmaan kauppakamarin lausunnon pääkohdat ovat seuraavat:

- Näin merkittävien kehittämistoimenpiteiden pitää perustua vankkaan tietopohjaan sekä kattavaan kokonaisnäkemykseen ammatillisen koulutuksen kehittämisen tarpeista. Siksi peräänkuulutamme tarvetta kattavalle ja kokonaisvaltaiselle arvioinnille ammatillisen koulutuksen reformin vaikutuksista sekä oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksista.
- Esitämme, että ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvä rahoitusuudistus pitäisi palauttaa valmisteluun eikä nyt esitettyjä säädösmuutoksia pitäisi viedä eteenpäin.
- Esitetty rahoitusuudistus ohjaisi rahoitusta liikaa oppivelvollisten koulutukseen ja rapauttaisi yli 20-vuotiaiden mahdollisuuksia kehittää osaamistaan.
- Rahoitusjärjestelmän pitää olla vahvasti suoriin ja vaikuttavuuteen perustuva eli perusrahoituksen osuus saa olla korkeintaan 50 prosenttia kokonaisrahoituksesta.
- Suhtaudumme myönteisesti mahdollisuuteen laajentaa ammatillista perustutkintoa yli nykyisen 180 osaamispisteen.
- Monialaisilla koulutuksenjärjestäjillä tulisi olla mahdollisuus laajasti järjestää kaikkea koulutusta.
- Suhtaudumme myönteisesti esitykseen säätää kaksoistutkinnoista tarkemmin lukiolaissa sekä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa.
- Esitämme, että kaksoistutkinto-opiskelijoilla ammatillinen perustutkinto korvaisi yhden ylioppilaskokeen ja kirjoitettavien ylioppilaskokeiden määrä olisi viiden sijasta neljä.

## Yleiset huomiot

Toisen asteen koulutuksen toiminnanohjauksen osalta pitäisi siirtyä kohti kevyempää ammatillisen koulutuksen sääntelyä. Tämän tulisi 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. Etenemisjärjestys on ongelmallinen, ja toisen asteen koulutuksen kehittämistä olisi tullut lähteä edistämään ensisijaisesti toimintaan liittyvää sääntelyä keventämällä. Tälle on valtava tarve, koska tarvitsemme entistä joustavampia tapoja saada riittävästi osaajia työmarkkinoille. Sääntelyä keventämällä vastaamme osaajapulaan.

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

Kehittämishankkeen kokonaisuudet ovat isoja ja vaikutuksiltaan merkittäviä. Siksi 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 vaillinaisella tietopohjalla. Tarve on kattavalle ja kokonaisvaltaiselle arvioinnille ammatillisen koulutuksen reformin vaikutuksista sekä oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksista.

Hallituksen esityksen mukaan esitetyt muutokset ovat toteutettavissa ammatillisen koulutuksen nykyisen rahoituskehiksen puitteissa ja ovat siten kustannusneutraaleja. Emme ole tästä vakuuttuneita, sillä 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 sekä maahanmuuttajien määrä tulee kasvamaan, mikä osaltaan lisää tarvetta lisärahoitukselle.

Huomautamme lisäksi, 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

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.

Esitämme, että ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvä rahoitusuudistus palautetaan valmisteluun eikä nyt esitettyjä säädösmuutoksia viedä eteenpäin. Esimerkiksi nykyisen rahoitusmallin ohjausvaikutuksista ja kustannus seurannasta 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 niin, että oppivelvollisten ja jatkuvan oppimisen rahoitusta kehitetään rinnakkain. Mikäli perusrahoituksen painotusperusteita muutetaan, on tärkeää, että saatavalla rahoituksella on kannattavaa kouluttaa kaikkia tutkintotyyppisiä. Tärkeintä on, että rahoituksen kokonaistaso säilyy vähintäänkin samanlaisen kuin se on nyt.

Hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka rahoitus jaetaan kahtia, tulee se koulutuksenjärjestäjälle edelleen yleiskatteellisena. Tämä mahdollistaa sen, että koulutuksen järjestäjä voi itse kohdentaa resurssinsa kulloisenkin tarpeen mukaan. Myöskään millään muulla ohjauskeinolla 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. Olemme huolissamme 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 tasolla, 70 prosenttiin. Rahoitusuudistuksen osana perusrahoituksen osuutta ollaan edelleen kasvattamassa suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen kustannuksella.

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 hyödyntäminen rahoituskriteerinä on tehokas tapa ohjata koulutustarjontaa vastaamaan elinkeinoelämän tarpeita.

### Koulutusmäärien sääntely

Osana hallituksen esitystä ammatillisen koulutuksen rahoituksen uudistamista esitetään koulutusmäärien sääntelystä luopumista oppivelvollisten osalta ja oppivelvollisuuskoulutuksen rahoittamista käytännössä 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. Ministeriön tulee 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, jolla voi olla vaikutuksia joidenkin koulutuksenjärjestäjien taloudelliseen asemaan ja toimintaedellytyksiin.

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.

### Järjestämisluvat

Järjestämislupaprosessia tulisi keventää ja joustavoittaa, jotta ammatilliset oppilaitokset kykenevät nopeammin vastaamaan työelämästä tuleviin osaamisvaatimuksiin sekä alueellisiin muutoksiin. Ehdotamme, että monialaisilla koulutuksenjärjestäjillä olisi myös mahdollisuus laajasti järjestää kaikkea koulutusta. Erityisen kalliit sekä lurasäädelyt alat voitaisiin poissulkea tästä. On ymmärrettävää, että tätä vastuuta ei voi säilyttää pienten koulutuksen järjestäjien harteille. Esimerkkinä tällaisesta uudesta rakennemuutososalasta voidaan mainita mm. akkuteollisuus, jonka osaamistarpeet koostuvat nykytiedon mukaan useampien eri perustutkintojen ammattiosaamisesta (kone- ja tuotantotekniikka; kunnossapito, sähkö- ja automaatioala, tieto- ja viestintäteknikka; ICT-ala sekä prosessiteollisuusala). Lisäksi tarvitaan mm. rakennusalan osaamista, LVI-osaamista, puhtaus- ja kiinteistöalan sekä logistiikan osaamista. Monialaisilla oppilaitoksilla olisi osaamista ja mahdollisuuksia kouluttaa tähän tarpeeseen osaajia koko akkuteollisuuden arvoketjun eri osiin. Samoin tulisi mahdollisuus tarvittaessa järjestää esimerkiksi englanninkielistä koulutusta, mikäli alueella on tähän tarvetta.

### Tutkintojen laajentaminen

Suhtaudumme 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.

Tämä lisää yhteistyötä eri koulumuotojen välillä sekä joustavoittaa opiskelijan suuntaamista opiskelijan tarpeiden ja intressien mukaisesti. Esitys koskee koko toista astetta, mutta se painottuu lähinnä ammatilliseen koulutukseen tehtäviin kehittämistoimiin. Esitykseen tulisi saada täydennystä siltä osin, miten lukio-opiskelijoiden kiinnostusta ja aitoja mahdollisuuksia suorittaa ammatillisen koulutuksen tutkinnon osia voitaisiin lisätä.

Ammatillisen tutkinnon osana on jo nyt mahdollisuus suorittaa esimerkiksi lukio-opintoja sisällyttämällä näitä yhteisiin tutkinnon osiin tai tietyin edellytyksin myös ammatillisiin opintoihin. Vahva ammatillinen osaaminen on ammatillisen tutkinnon kulmakivi. Siksi ammatillisia opintoja ei ole varaa vähentää tai korvata esimerkiksi lukio-opinnoilla. Pelkän ammatillisen perustutkinnon tosiasiallinen jatko-opintokelpoisuus pitää säilyttää.

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.

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

Suhtaudumme 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. Esitämme, että lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että ammatillinen perustutkinto korvaisi yhden ylioppilaskokeen ja kaksoistutkinto-opiskelijoilla kirjoitettavien ylioppilaskokeiden määrä olisi viiden sijasta neljä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksillä ei olisi merkittävä 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 tulla tosiasiallisen jatko-opintokelpoisuuden vaatimukseksi.

Erkkilä Paula  
Pohjanmaan kauppakamari