

15.6.2022

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Lausuntopalvelu

VN/34059/2021

AMKE RY:N LAUSUNTO LUONNOKSEEN HALLITUKSEN ESITYKSEKSI TOISEN ASTEEN KOULUTUKSEN KEHITTÄMISHANKKEESEEN LIITTYVISTÄ SÄÄDÖSMUUTOKSISTA

AMKEN lausunnon tiivistelmä

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 21.10.2021 kehittämishankkeen, jonka tehtäväksi annettiin valmistella hallituksen esitys turvaamaan toisen asteen koulutuksen saavutettavuutta tilanteessa, jossa alueiden väliset väestölliset erot kasvavat. Kehittämishankkeelle nimettiin ohjausryhmä, hankeryhmä sekä laaja-alainen seurantaryhmä. Hankkeen toimikausi on 21.10.2021 — 23.6.2022.

AMKelle tuli yllätyksenä, että hankkeeseen liitettiin rahoitusta koskevan säätelyn muuttaminen. Tämä ei kuulu asettamispäätöksessä (22.11.2021) kirjattuihin hankkeen tehtäviin.

Asettamispäätöksessä todetaan: *"Esitys sisältää ehdotuksen mahdollisista lainsäädäntömuutoksista ml. hanke- tai kokeilulait sekä **mahdolliset yleisemmät tavoitteet toisen asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmien uudistamiseksi ja toimintalainsäädäntöjen kehittämiseksi tukemaan ohjelman tavoitteita sekä suunnitelman aikatauluksi**".*

AMKE ei kannata sitä, että rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä tehdään muutosesitys hyvin nopealla aikataululla ja muutetaan vain osaa kokonaisuudesta. Rahoitusmuutoksen, kaksoistutkinnon, ristiinopiskelun ja perustutkinnon vaikutuksia jatkuvan oppimisen resursseihin ei ole arvioitu riittävästi, vaikka kustannusvaikutukset kohdistuvat oppivelvollisia koskevaan ammatilliseen koulutukseen. Muutos johtaa todennäköisesti siihen, että sidotun rahoituksen painopiste siirtyy oppivelvollisten koulutukseen ja rahoitus jatkuvaan oppimiseen pienenee. Rahoituksen nk. yleiskatteellisuus ei ratkaise tätä ongelmaa.

AMKE painottaa, että rahoitus tarvitsee uudistamista. Se tulee kuitenkin tehdä kokonaisuutena niin, että oppivelvollisten ja jatkuvan oppimisen rahoitusta kehitetään rinnakkain, ristikkäisvaikutukset huomioiden.

AMKE on pettynyt siihen, että hankkeessa esille tulleet näkökulmat ja toimenpide-esitykset ovat keskittyneet lähes kokonaan ammatilliseen koulutukseen. Lukiokoulutuksen kehittämistarpeet ovat jääneet sivuun.

Ammatillisen ja lukiokoulutuksen pitkäjänteinen kehittäminen niin pedagogiikan kuin järjestäjäjärakenteen osalta on tärkeää. Ammatillista ja lukiokoulutusta tulee kehittää yhteistyössä, mutta itsenäisinä koulutusmuotoina. Tällä hallituskaudella tulee jatkaa yhteisen tilannekuvan ja ymmärryksen rakentamista kehittämistarpeista. Kehittämislinjaukset tulisi kirjata seuraavaan hallitusohjelmaan. Kehittämisen tulee palvella tasavertaisesti sekä ammatillista että lukiokoulutusta. Rahoitusta pitää kehittää oppivelvollisia ja jatkuvaa oppimista tukevana kokonaisuutena.

Kaksoistutkinnot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä ja kaksoistutkinnon suorittamista koskevia säännöksiä sekä lukiolaissa, että ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa.

Lainsäädäntömuutos pääasiassa vakiinnuttaisi nykyiset käytännöt. Ammatillisen koulutuksen lakiin lisättäisiin ”kaksoistutkinnon” määritelmä. Lukiolaissa puolestaan otettaisiin käyttöön ”yhdistelmäopintojen aineopiskelijan” määritelmä.

Kaksoistutkinnossa on kyse opintojen suoritustavasta, jonka kautta suoritetaan samanaikaisesti ammatillinen perustutkinto ja ylioppilastutkinto.

Lainsäädäntöön ehdotetaan myös lisättäväksi mahdollisuus hakeutua kaksoistutkinnon opiskelijaksi valtakunnallisten hakumenettelyiden eli yhteishaun kautta.

AMKE muistuttaa, että kaksoistutkinnon lisääminen hakukohteeksi ei saa poissulkea mahdollisuutta suorittaa kaksoistutkinto opintojen aikana, vaikka opiskelija ei olisi hakenut erikseen kaksoistutkintoon.

AMKE painottaa, että kaksoistutkintoa tulee kehittää siten, että se tarjoaa ammatillisen koulutuksen opiskelijalle paremman mahdollisuuden suorittaa ylioppilastutkinto, lisää työelämävalmiuksia sekä parantaa opiskelijan edellytyksiä jatko-opintoihin.

Hallituksen esitys on pitkälti tekninen eli se vahvistaa nykyisen tilanteen. Merkittävin esitys on, että kaksoistutkinto tulisi mukaan yhteishakuun. Uudistus ei esityksessä tehdyn arvion mukaan toisi merkittävää lisäystä kaksoistutkintojen suoritusmääriin.

AMKE muistuttaa, että ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden mahdollisuus suorittaa kaksoistutkinto kaventui ylioppilastutkintouudistuksen myötä, kun pakollisten kirjoitettavien kokeiden määrä nousi viiteen. Ammatillisen perustutkinnon ja ylioppilastutkinnon suorittaminen rinnakkain oli erittäin vaativaa jo ennen uudistusta. Tulisi arvioida sitä, että voisiko kaksoistutkintoa suorittavan opiskelijan kohdalla ammatillinen perustutkinto korvata yhden pakollisen ylioppilaskokeen. AMKE painottaa, että ylioppilastutkintouudistuksen vaikutuksia kaksoistutkinnon suosioon tulee seurata.

AMKE katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi tehdä esityksiä myös siitä, miten lisättäisiin lukio-opiskelijoiden kiinnostusta suorittaa ammatillisen koulutuksen tutkinnon osia.

Ammattiosaaminen lisäisi monien ylioppilaiden korkeakouluvalmiuksia. Talous ja nuoret TATin nuorten tulevaisuusraportin tulosten mukaan lukiolaiset kaipaavat lisää tietoa työelämästä.

Esityksestä puuttuvat myös kehittämishankkeen tavoitteeksi asetetut ehdotukset yhteistyön lisäämiseksi korkeakoulujen kanssa siten, että opintojen ristiinsuorittaminen olisi nykyistä helpompaa. AMKE katsoo, että ammatillisten opiskelijoiden ja korkeakouluopiskelijoiden mahdollisuus opintojen ristiinsuorittamiseen toisi merkittävää hyötyä molemmille osapuolille.

Esityksen mukaan kaksoistutkinnon suorittaminen ja opintojen ristiinsuorittaminen kustannettaisiin ammatillisen koulutuksen rahoituksesta. Hallituksen esityksessä todetaan, että koulutusmuotojen opintojen yhdistämistä koskevilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia koulutuksen järjestäjien taloudelliseen asemaan. AMKE ei pidä arviota uskottavana. Jo nyt monet koulutuksen järjestäjät maksavat merkittäviä korvauksia lukiokoulutuksen järjestäjille kaksoistutkinto-opiskelusta.

Ammatillisen perustutkinnon yksilöllinen laajentaminen

Hallituksen esityksessä 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.

AMKE pitää sekä opiskelijan ammatillisen osaamisen että hänen jatko-opintovalmiuksiensa kannalta hyvänä, että hän voi sisällyttää opintoihinsa lukio-opintoja, korkeakouluopintoja ja ammatillisia tutkinnon osia. Hallituksen esityksestä puuttuvat kuitenkin konkreettiset ehdotukset siitä, miten lisättäisiin lukio- tai korkeakouluopiskelijoiden kannusteita sisällyttää ammatillisia opintoja opintoihinsa. Hallituksen esityksestä puuttuvat kautta linjan toimet hankkeen keskeisen tavoitteen eli ammatillisen, lukiokoulutuksen ja korkeakoulujen yhteistyön lisäämiseksi.

Hallituksen esityksessä todetaan: *”Koulutusmuotojen opintojen yhdistämistä koskevilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia koulutuksen järjestäjien taloudelliseen asemaan. Ammatillisen perustutkinnon nimellislajuuteen eli 180 osaamispisteeseen sisällytettävien muiden koulutusmuotojen opintojen osalta ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi koulutuksen järjestäjien taloudelliseen asemaan, vaan opintojen yhdistäminen toteutettaisiin nykytilaa vastaavasti koulutuksen järjestäjien välisen yhteistyön ja sopimusten perusteella koulutuksen järjestämiseen varattujen resurssien puitteissa”.*

AMKEN näkemyksen mukaan esitys ammatillisen perustutkinnon yksilöllisestä laajentamisesta yli 180 osaamispisteen vähentää nykyistä hallinnollista taakkaa. Toisaalta jokainen ammatillisen perustutkinnon nimellislajuuden (180 op) osaamispiste maksaa. Mitään kustannuksia kompensoivaa ”oravannahkakauppaa” ei synny, ellei lukio- ja korkeakoulujen toimintaa kehitetä siten, että ammatillisten tutkinnon osien suorittaminen olisi kannustavaa.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän muuttaminen

Ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen määräraha ehdotetaan jaettavaksi kahteen erilliseen rahoitusväylään: 1) oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitukseen ja 2) jatkuvan oppimisen rahoitukseen.

Oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa otettaisiin huomioon oppivelvollisuuslain 16 §:ssä tarkoitettuun maksuttomaan koulutukseen ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 65 §:ssä tarkoitettuun vaativaan erityiseen tukeen oikeutettujen opiskelijoiden sekä ammatillisen koulutuksen järjestäjän järjestämän TUVA-koulutuksen opiskelijoiden suoritteet. Muiden kuin edellä mainittujen opiskelijaryhmien suoritteet otettaisiin huomioon jatkuvan oppimisen rahoituksessa.

Ehdotuksen mukaan oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa perusrahoituksen osuus nousisi 70 prosentista 80 prosenttiin, suoritusrahoituksen osuus laskisi 20 prosentista 10 prosenttiin ja vaikuttavuusrahoituksen osuus olisi nykytilan mukainen 10 prosenttia.

Jatkuvan oppimisen rahoituksessa säilytettäisiin nykyiset rahoitusosuuksien prosenttiosuudet ja otettaisiin suoritusrahoituksessa nykytilan mukaisesti huomioon sekä suoritettut tutkinnot että tutkinnon osien osaamispisteet.

Määrärahan jakamisesta oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksen ja jatkuvan oppimisen rahoituksen välillä päätettäisiin vuosittain valtion talousarviossa. Ehdotettu muutoksen tarkoitus on ensivaiheessa toteuttaa kustannusneutraalisti ammatilliseen koulutukseen nykyisin varattujen määrärahojen puitteissa.

AMKE painottaa, että ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä tarvitsee uudistuksen. Se on liian monimutkainen (useita kymmeniä eri muuttujia). Rahoitusuudistus tulee tehdä yhtenä kokonaisuutena, huomioiden sekä oppivelvollisten koulutus että jatkuvaoppiminen. Kaikilla muutoksilla on vaikutusta kokonaisuuteen.

Rahoituksen jakamisen kahteen osaan oppivelvollisiin kohdistuvaan rahoitukseen ja jatkuvaan oppimiseen kohdistuvaan rahoitukseen sijaan tulisi pohtia esimerkiksi yksilöperusteiseen rahoitukseen siirtymistä. Esimerkiksi moni yli 20-vuotias on vailla perusasteen koulutusta ja tulisi kohdella rahoituksellisesti oppivelvolliseen rinnastaen.

Hallituksen esityksessä todetaan: *”Rahoituslain perusteella jaettu ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitus olisi jatkossakin yleiskatteellista, kuten muidenkin koulutusmuotojen valtionosuusrahoitus. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät voisivat suunnata saamansa resurssin nykyiseen tapaan parhaaksi katsomallaan tavalla riippumatta siitä, onko rahoituksen perusteena oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitus tai jatkuvan oppimisen rahoitus”.*

Edellä oleva ajatus resurssien suuntaamisesta ”parhaaksi katsomallaan tavalla” on epärealistinen. Hallituksen esitys lähtee siitä, että tällä hetkellä oppivelvollisten ja jatkuvan oppimisen rahoitus jakautuu lähes tasan, eikä uudistus muuttaisi tilannetta merkittävästi. Tehdyt esitykset kaksoistutkintojen ja ristiinopiskelun sekä tutkinnon yksilöllisestä laajentamisesta eivät AMKEN arvion mukaan ole kustannusneutraaleja. Lisäksi erityisen tuen tarvitsijoiden määrä kasvaa, mikä lisää rahoituspaineita oppivelvollisuuskoulutukseen. Oppivelvollisuuskoulutuksen sidotun rahoituksen määrä kasvaa, jolloin rahoitusta ei voida siirtää ”yleiskatteellisesti” jatkuvaan oppimiseen.

Oppivelvollisten koulutuksen rahoituksen kasvaessa, jatkuvaan oppimiseen suunnatut resurssit pienenevät, ellei rahoituskehys kasva. Tämä ei ole tämänhetkisen valtiontalouden näkymien perusteella realistista. Rahoituksen kasvua ei ole esitetty myöskään valtiontalouden suunnitelmassa vuosille 2023–2026. Päinvastoin ammatillisen koulutuksen rahoitus näyttää pienevän vuoden 2024 jälkeen.

AMKE vaatii, ettei hallituksen esitystä viedä lainsäädäntöön ainakaan rahoitusesityksen osalta. Ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen sekä korkeakoulujen välistä yhteistyötä tulee voimakkaasti kehittää. Yhteistyön tulee kuitenkin olla aitoa, kaikkia osapuolia hyödyttävää, vaikuttavaa ja taloudellisesti reilua. AMKEN mielestä hallituksen esitys ei täytä näitä kriteerejä.

Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE ry

Veli-Matti Lamppu
toimitusjohtaja

Lisätiedot: toimitusjohtaja Veli-Matti Lamppu, veli-matti.lamppu@amke.fi, 050 344 2554