

Asia: VN/34059/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista

Lausunnonantajan lausunto

Suomen Ammattikoulutuksen Johtajat (Sajo) ry:n jäseninä on ammatillisen koulutuksen johtajia, rehtoreita, esimiehiä ja johtavia asiantuntijoita. Olemme keskustelleet useissa eri foorumeissa esitetyistä säädösmuutoksista sekä niiden vaikutuksista koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten arkeen. Lausunnossa esitetyt näkemykset ovat jäsentemme keskuudessa sekä ammatillisen koulutuksen kentällä laajasti yhteisesti jaettuja.

Toisen asteen koulutuksen uudistamisen tulee olla jatkuva prosessi, mitä viedään eteenpäin hallitusti vaiheittain sekä kokonaisuudet huomioiden. Olemme samalla kannalla kuten Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry, Ammatilliset aikuiskoulutukset johtajat ry, Kuntaliitto, Keskuskauppakamari, Teknologiateollisuus ry sekä lukuisat koulutuksen järjestäjät ja muut lausunnonantajat, että toisen asteen ammatillista koulutusta ja rahoitusta tulee uudistaa ja yksinkertaistaa, mutta esitettyä hallitummin sekä säilyttäen ammatillisen koulutuksen kokonaisuus yhtenäisenä.

Näkemyksiä yleisesti

Näkemyksemme mukaan esitetyt säädösmuutokset vastaavat heikosti toisen asteen kehittämishankkeelle asetettuihin odotuksiin. Muutokset ja muutosten kustannukset kohdistuvat pääasiassa ammatilliseen koulutukseen. Toisen asteen yhteistyötä sekä ammatillisen ja lukio-opintojen ristiin opiskelua vahvistavia rakenteita odotettiin enemmän. Siirtymien huomioiminen perusopetuksesta toiselle asteelle ja toiselta asteelta korkea-asteelle ansaitsisivat myös tarkemman tarkastelun.

Esitys ammatillisen koulutuksen rahoitusmuutoksesta osana toisen asteen kehittämishanketta tuli täytenä yllätyksenä. Sen valmistelun aikataulu on ollut liian nopea ja tarkastelu kapeaa. Yhteistyötä sekä vaikutusten arviointia on tehty liian vähän. Esitetyissä muutoksissa ei ole huomioitu arjessa tunnistettuja säädösmuutostarpeita, jotka kannattaisi toteuttaa samassa yhteydessä. Valmistelusta välittyy kiireen tuntu.

Emme kannata ammatillisen koulutuksen rahoituksen säätelyn muuttamista esitetyssä laajuudessa ja aikataululla. Esitetyt muutokset eivät yksinkertaista eivätkä vahvista ammatillisen koulutuksen rahoitusta. Valtionosuusrahoituksen perusteita esitetään muutettavaksi siten, että ne nykyistä paremmin vastaisivat oppivelvollisille suunnatun koulutuksen tavoitteita ja tarpeita. Esitetyt muutokset kuitenkin heikentävät jo valmiiksi heikkoa jatkuvan oppimisen rahoituksellista asemaa. Säädösten muutostarpeita pitää tarkastella kokonaisvaltaisemmin, huomioiden koko ammatillisen koulutuksen kokonaisuus.

Esityksessä korostuu ammatillisen koulutuksen tärkeä rooli koulutustason nostamisen tavoitteiden saavuttamisessa. On kuitenkin muistettava, että lukio ja ammatillinen koulutus tuottavat erilaista työelämän ja yhteiskunnan tarvitsemaa osaamista. Ammatillisen koulutuksen tuottaman osaamisen arvostusta sekä merkitystä jatko-opinnoissa tulisi säädösmuutoksilla vahvistaa. Korkeakoulutettujen määrän lisääminen ja lukio-opiskelijoiden määrän vähenemisen kompensointi ei saa tapahtua ammattiosaamisen kustannuksella ja ammatillisen koulutuksen rahoituksella.

Laki ammatillisesta koulutuksesta

On kannatettavaa, että tutkintojen laajuuden enimmäismäärä olisi mahdollista ylittää 30 osaamispisteellä ja ammatillisten tutkintoon voisi sisältyä uusia tutkintoa laajentavia tutkinnon osia. Mallilla voidaan varmistaa työllistymistä ja jatko-opintoihin siirtymistä. Nykymalli vastaavassa tilanteessa on myös hallinnollisesti kankea, opiskelijalle pitää luoda uusi opinto-oikeus ja laatia tutkinnon ylittävistä opinnoista erillinen todistus. Säädöksiä tulisi samalla uudistaa myös siltä osin, että valmistumisen jälkeen korotetut arvosanat voitaisiin huomioida todistusvalinnassa jatko-opiskeluihin haettaessa. Ammatillisen koulutuksen opiskelijat ovat nyt tältä osin lukio-opiskelijoita heikommassa asemassa.

Koulutuksen järjestäjälle esitetään mahdollisuutta tarjota kaksoistutkinnon suorittamista. Mahdollisuus siihen on jo nyt olemassa ja kaksoistutkintoja järjestetäänkin laajasti hyvin erilaisilla toimintamalleilla. Kaksoistutkintojen järjestämisen yhtenä suurimpana esteenä on lukio-opintojen korkea hinta, siihen ei esitetä ratkaisuja. Kaksoistutkinto-käsite halutaan tuoda säädöksiin ja se on hyvä asia, mutta miksi kaksoistutkintojen järjestämisen yhtenäistämiseksi ei ole esitetty uusia säädöksiä? Kannatettavana asiana esitetään kuitenkin mahdollisuutta tarjota kaksoistutkintoa omana hakukohteenaan yhteishaussa. Hakijamääriä ja aloituspaikkoja on kuitenkin vaikea ennakoida ja mahdoton muuttaa hakuaikana opintopolussa, joten tärkeää on, että jatkossakin kaksoistutkinnon suorittamisesta voidaan sopia myös HOKS-keskustelussa.

Laki lukiokoulutuksesta

Toisen asteen kehittämishanke muutokset kohdistuvat lähes ainoastaan ammatilliseen koulutukseen. Lukiokoulutuksen kehittämisenäkymät oppivelvollisuuskoulutuksessa sekä jatkuvan oppimisen koulutuksessa puuttuvat. Lukiolakiin ei esitetä säädösmuutoksia, jotka mahdollistaisivat ja kannustaisivat lukiossa opiskelevia valitsemaan opintoja ammatillisesta koulutuksesta ja

kartuttamaan näin työelämäosaamistaan sekä suuntaamaan mahdollisesti ammattikorkeakouluväylälle. Myös ammatilliseen koulutukseen esitetty muutos tutkintoa laajentavista opinnoista tulisi toteuttaa yhdenvertaisesti myös lukiokoulutuksessa.

Lukiolakiin ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi termi yhdistelmäopintojen aineopiskelija. Onko tarkoituksenmukaista lanseerata kaksi uutta termiä kaksoistutkinnon opiskelija ja yhdistelmäopintojen aineopiskelija? Vai onko termien tarkoituskin jäädä hallinnolliseksi? Viidennen kirjoitettavan aineen korvaaminen ammatillisen tutkinnon osan suorittamisella olisi asia, joka säädöstasolla olisi hyvä toisen asteen kehittämishankkeen yhteydessä mahdollistaa. Tämä mahdollisuus kannustaisi kaksoistutkinnon suorittamiseen sekä lukiolaisia opiskelemaan toisen asteen opintoja ristiin ja etenemään ammattikorkeakouluväylälle aikaisempaa paremmalla työelämäosaamistustalla.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

Ammatillisen koulutuksen määrärahaa ei tule jakaa oppivelvollisuuskoulutuksen ja jatkuvan oppimisen erilliseen väylään. ”Siirtyminen nykyisestä rahoitusmallista eriytettyyn malliin näyttäisi simulaatiolaskelmien perusteella aiheuttavan vain hyvin pieniä järjestäjäkohtaisia ja alueellisia muutoksia.” Miksi? onkin yleisin kysymys, kun säädösluonnoksesta on keskusteltu. Ammatillista koulutusta ja sen rahoitusta tulee tarkastella, ohjata ja kehittää kokonaisuutena. Eriytetty malli palauttaisi turhia, oppilaitosten arkea hankaloittavia raja-aitoja nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen välille sekä lisäisi turhaa hallinnollista työtä ja byrokratiaa. Yhtenäinen rahoitusmalli ilman turhia hallinnollisia rajoja sekä yleiskatteellinen rahoitus mahdollistavat erilaisten koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten joustavan sekä opiskelija- ja työelämälähtöisen organisoinnin ja johtamisen.

Oppivelvollisuuskoulutus käsitteenä ja rahoituksen lähtökohtana on huono. Ammatillista perustutkintoa ja kaikkia ilman toisen asteen tutkintoa olevia opiskelijoita tulee tarkastella säädöksissä mahdollisimman yhtenäisesti. Esitetty muutos heikentäisi yli 20-vuotiaiden ilman toisen asteen tutkintoa olevien asemaa merkittävästi ja haittaisi koulutustason nostamiselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Kohderyhmään kuuluu lisääntyvästi maahanmuuttajia, jotka eivät ole käyneet peruskoulua Suomessa. Heidän tilanteensa on usein vaikea, opiskelussa sekä työllistymisessä tarvitaan paljon tukea. He ovat jäämässä esitetyssä muutoksessa siilojen väliin. Riittävät tukitoimet ja rahoitus tulee turvata yhdenvertaisesti kaikille ilman toisen asteen tutkintoa oleville.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusmalli (perus-, suoritus- ja vaikuttavuusosuus) kannustaa asiakas- ja työelämälähtöiseen toimintaan sekä varmistamaan koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta. Perusrahoituksen osuus on tällä hetkellä jäädytettynä 70 % ja rahoituksen viimeisin elementti, työelämän palaute, on vasta tiedonkeruuvaiheessa. **Mallin toimivuutta ei voida vielä arvioida!** Oppivelvollisten sijoittumisen varmistaminen jatko-opintoihin ja työllisiksi sekä heidän ja

työpaikkojen näkemykset oppilaitoksen toiminnasta eivät ole vähemmän merkityksellisiä kuin aikuistenkaan. Rahoitusmallin tulee säilyä kannustavana kaikkien ammatillisen koulutuksen kohderyhmien osalta.

Suoritusrahoituksessa tulee huomioida kaiken ikäisten suorittamat ensimmäiset toisen asteen tutkinnot. Kannatettavaa on, että aikaisemman toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osalta suoritusrahoituksessa huomioitaisiin ainoastaan suoritettut tutkinnon osat. Toimintamalleja ja rahoitusta tulisi kehittää laajemminkin niin, että koulutuksen järjestäjille olisi houkuttelevampaa järjestää tutkinnon osia ja sitä pienempiä osia sekä ammatti- ja erikoisammattitutkintoja opiskelijoille, joilla on jo pohjalla suoritettu tutkinto.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusmallia on tarve keventää ja rahoituksen määräytymis- ja painotusperusteita yksinkertaistaa. Esitys kokonaisrahoituksen eriyttämisestä kahteen osaan ei kuitenkaan vie tavoitetta oikeaan suuntaan ja vaikeuttaa esitettyjen kerroinmuutosten vaikutusten arviointia. Esimerkkinä esitys opiskeluvalmiuksia tukevan koulutuksen (Opva) painokertoimen poistamisesta herättää kentällä suurta huolta. Opva lisäkertoimineen toimii koulutuksellisen tasa-arvon edistäjänä kaiken ikäisille opiskelijoille samalla tukien ja nopeuttaen valmistumista sekä varmistuen työllistymistä. Opva mahdollistaa kaksoisopettajuuden, joka on lisännyt toteutuksia hyvinkin heikolla kielitaidolla oleville opiskelijoille. Nykymuodossaan Opvan rahoitusmalli on liian vaikea, mutta korotettu rahoituskerroin on äärettömän tärkeä säilyttää, koska kyseistä tukimuotoa tarvitsevia opiskelijoita ei ole kaikissa oppilaitoksissa.

Opiskelijoiden joustavia siirtymiä oppilaitosten ja koulutusmuotojen välillä tulisi helpottaa toisen asteen rahoitusmallia yhtenäistämällä. Vapaan hakeutumisoikeuden vuoksi läheskään kaikki ristiin opiskelu eri oppilaitoksissa ja koulutusmuodoissa ei ole opiskelijan kanssa yhdessä suunniteltua ja joiden kustannuksista koulutuksen järjestäjät voisivat sopia. Pällekkäiset opiskeluoikeudet voivat vaikuttaa rahoitukseen yllättäväkin paljon. Laajennetut tutkinnon osat lisäävät ammatillisen koulutuksen kustannuksia, myös se tulee huomioida rahoituksessa ennen toimeenpanoa.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusta pitää kehittää, mutta uudistuksen tulee perustua laajaan tietopohjaan ja ennakkolaskelmiin, joiden perusteella myös koulutuksen järjestäjät kykenevät arvioimaan esitettyjen muutosten mahdollisia vaikutuksia. Olisi myös tärkeää, että toimintamalleja kehitettäisiin siitä näkökulmasta, että kustannuksia säästyisi. Nyt "mattoa leikataan toisesta päästä ja liimataan toiseen päähän", se ei ole kestävä.

Lisätietoja:

rehtori Maija Aaltola, pj. Sajo ry
maija.aaltola@omnia.fi puh. 0503849354

Aaltola Maija
Suomen Ammattikoulutuksen Johtajat SAJO ry