



YPO/EL

PAMin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista

Lausunto toimitetaan lausuntopalvelu.fi-alustan kautta.

Diariinnumero: VN/34059/2021

Palvelualojen ammattiliitto (PAM) kiittää mahdollisuudesta lausua näkemyksensä toisen asteen kehittämishankkeeseen liittyvistä opintojen yhdistämistä ja ammatillisen koulutuksen rahoitusta koskevista säädösmuutoksista.

Lyhyesti

- PAM kannattaa opiskelijoiden oikeudellisen aseman selventämiseen sekä kaksoistutkintoon liittyviä ehdotuksia.
- PAM kannattaa mahdollisuutta laajentaa ammatillista perustutkintoa yli 180 osaamispisteen. Muutoksen vaikutusta ammatillisen koulutuksen rahoitukseen on kuitenkin seurattava tarkoin ja mikäli lukio-opintojen suorittaminen ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen puitteissa lisääntyy merkittävästi arvioitua enemmän, yhdistelmäopintojen rahoitusmallia on tarkasteltava uudelleen.
- PAM näkee, että tavoite geneeristen taitojen, jatko-opintovalmiuksien ja työelämäosaamisen lisäämiseksi onnistuisi paremmin laajentamalla ammatillisten perustutkintojen yhteisten tutkinnon osien osuutta, kuten luvun 5.1. vaihtoehtoisissa toteuttamistavoissa on esitetty. Yhteisten tutkintojen osien laajentaminen yhdistettynä mahdollisuuteen perustutkinnon nimellislaajuutta laajemmista opinnoista olisi toimiva tapa saavuttaa esityksen tavoitteet.
- Esitys onnistuu tavoitteessaan lisätä rahoitusmallin kannustimia oppivelvollisten kouluttamiseen. Oppivelvollisten opiskelijamäärän painoarvon kasvattaminen rahoitusmallissa on perusteltua, mutta suorite- ja vaikuttavuusrahoitusten osuutta ei PAMin näkemyksen mukaan voida tästä enää jatkossa laskea.
- Rahoitusmuutoksen vaikutuksia jatkuvaan oppimiseen ja työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen tulisi eritellä nykyistä kattavammin. Myös esityksen vaikutusten seuranta jatkuvan oppimisen osalta uhkaa jäädä liian ohueksi, sillä vaikutuksia arvioitaisiin lähinnä osana oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanon seurantaa.
- On tärkeää, että rahoitusmallin kannusteet ja uudesta rahoitusmallista mahdollisesti seuraava byrokratia eivät johda siihen, että oppivelvollisten ja muiden ryhmien koulutusta jouduttaisiin



YPO/EL

toteuttamaan erilaisin järjestelyin tai että yksittäiselle opiskelijalle tarjottuun koulutukseen vaikuttaisi yksilön osaamistarpeiden sijaan se, mistä rahoitusmalli sattuu kulloinkin eniten palkitsemaan

- Uudistuksen aikataulu on huomattavan kireä.

Opintojen yhdistäminen

Esityksessä ehdotetaan opiskelijan oikeudellisen aseman selventämiseksi lukiolakiin lisättäväksi uusi *yhdistelmäopintojen aineopiskelijan* määritelmä sekä kahta kaksoistutkintoihin liittyvää säädöstä: ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin kirjattaisiin nyt ensimmäistä kertaa kaksoistutkinnon määritelmä ja yhteishakuun lisättäisiin mahdollisuus hakea suoraan kaksoistutkinnon opiskelijaksi sekä mahdollisuus arvioida hakijan edellytykset lukio-opinnoissa suoriutumiseksi jo yhteishakuvaiheessa. Tällä hetkellä kaksoistutkintoon hakeutuvan kohdalla tehdään erillinen opiskelijavalinta lukio-opintoihin ammatillisen perustutkinnon opiskelijavalinnan jälkeen. PAM kannattaa näitä muutoksia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuus laajentaa ammatillista perustutkintoa yksilöllisesti yli 180 osaamispisteen. Tutkintoa voisi laajentaa enintään 30 osaamispisteen laajuisesti ja laajentaviin tutkinnon osiin voisi sisällyttää lukio-opintoja, korkeakouluopintoja sekä ammatillisia tutkinnon osia. Tutkinnon laajentaminen ei olisi opiskelijalle subjektiivinen oikeus, vaan koulutuksen järjestäjä voisi resurssiensa puitteissa päättää, missä laajuudessa se tarjoaa valinnanmahdollisuuksia opiskelijoilleen.

PAM kannattaa opiskelijoiden valinnanvapauden lisäämistä ja mahdollisuuksia hankkia laajempaa osaamista jo osana perustutkintokoulutusta. Työurat rakentuvat nykyisin useista vaiheista ja nykyään tarvitaan aiempaa vahvemmin kykyä ja valmiutta uuden oppimiseen. Työelämässä kaivataan yhä enemmän geneerisiä taitoja, digitaitoja ja yleisiä työelämävalmiuksia. Onkin perusteltua, että ammatillista tutkintoa voisi laajentaa yli nimellislaajuuden ja näin hankkia laajempia valmiuksia kohdata muuttuvan työelämän haasteet, etenkin kun tutkinnon laajentaminen ei tällä hetkellä ole mahdollista ilman uutta hakeutumista ja opiskelijavalintaa. PAM myös yhtyy esityksen näkemykseen, että ehdotus saattaisi joissain tilanteissa jopa nopeuttaa opiskelijoiden siirtymistä työelämään, jos esimerkiksi tarve hakeutua nopeasti ensimmäisen tutkinnon jälkeen suorittamaan toista saman tasoista tutkintoa.

PAM kuitenkin näkee, että geneeristen taitojen, jatko-opintovalmiuksien ja työelämäosaamisen lisääminen onnistuisi paremmin laajentamalla ammatillisten perustutkintojen yhteisten tutkinnon osien osuutta, kuten luvun 5.1. vaihtoehtoisissa toteuttamistavoissa on esitetty. Yhteisten tutkintojen osien laajentaminen yhdistettynä perustutkinnon nimellislaajuutta laajempiin opintoihin olisi hyvä tapa



YPO/EL

toteuttaa uudistus kaventamalla opiskelijoiden valinnan mahdollisuuksia, tutkintojen joustavuutta nykyisestä tai ammatillisen koulutuksen kykyä muuttuviin osaamistarpeisiin.

Perustutkinnon laajentamisen merkittävin haaste liittyy ammatillisen koulutuksen rahoitukseen ja siihen, että uudistus lisäisi lukio-opintojen suorittamista ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen puitteissa. Vaikka ehdotuksen vaikutus on verrattain pieni, on kyseessä kuitenkin selvä valinta, jolla ammatillisen koulutuksen määrärahoja käytetään jatkossa yhä enemmän lukiokoulutukseen. Koska uudistuksella on kuitenkin merkittäviä potentiaalisia hyötyjä, kuten laajemman tutkinnon mukanaan tuoma laajempi osaaminen ja geneerisen osaamisen mukanaan tuomat mahdollisuudet siirtyä työtehtävistä ja ammatista toiseen, PAM kannattaa esitystä. Muutoksen vaikutusta ammatillisen koulutuksen rahoitukseen on kuitenkin seurattava tarkoin ja mikäli lukio-opintojen suorittaminen ammatillisen koulutuksen valtionrahoituksen puitteissa lisääntyy merkittävästi arvioitua enemmän, yhdistelmäopintojen rahoitusmalli ei ole kestävä ja sitä on tarkasteltava uudelleen.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä

Ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoitus ehdotetaan jaettavaksi kahteen erilliseen rahoitusväylään: oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitukseen ja jatkuvan oppimisen rahoitukseen. Lisäksi tehtäisiin pieniä muutoksia rahoitusmallin painotuksiin: oppivelvollisten rahoitusväylässä perusrahoituksen osuutta nostettaisiin ja suoritusrahoituksen osuutta vastaavasti laskettaisiin. Myös suoritusrahoituksen myöntöperusteita muutettaisiin siten, että jatkossa oppivelvollisten kohdalla huomioitaisiin vain suoritettut tutkinnot, kun jatkuvan oppimisen väylässä huomioitaisiin nykykäytännön mukaan myös tutkinnon osat. Vastaava ero rahoitusväylien välille kirjattaisiin myös vaikuttavuusrahoitukseen: oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa otettaisiin huomioon ainoastaan tutkinnon suorittaneiden työllistyminen ja jatko-opintoihin siirtyminen, jatkuvan oppimisen rahoituksessa puolestaan tutkinnon osia suorittaneiden.

Määrärahan jakamisesta oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksen ja jatkuvan oppimisen rahoituksen välillä päätettäisiin vuosittain valtion talousarviossa ja muutos toteutettaisiin kustannusneutraalisti ammatilliseen koulutukseen nykyisin varattujen määrärahojen puitteissa. Rahoitus olisi jatkossakin yleiskatteellista, eli koulutuksen järjestäjä päättäisi sen tarkemmasta käytöstä.

Merkittävämmät riskit esityksessä liittyvät rahoitusmallin kahtia jakamiseen. Kun ammatillisen aikuiskoulutuksen ja ns. nuorisokoulutuksen rahoitus yhdistettiin samaan rahoitusmalliin ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä 2018, tavoitteena oli vähentää eri rahoituskertoimien vaikutusta siihen, miten yksittäisen opiskelijan opetus järjestettiin. Tavoitteena oli, että toteutusta ohjaisivat opiskelijan osaamistarpeet, eivät eri koulutusmuotojen rahoitustaso. Nyt esitetty muutos on tietoinen - joskin pieni - askel takaisin kohti reformia edeltänyttä mallia, jossa nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen rahoitus eroavat toisistaan.



YPO/EL

Onkin äärimmäisen tärkeää, että rahoitusmallin kannusteet ja rahoitusmallista mahdollisesti seuraava byrokraatia eivät johda siihen, että oppivelvollisten ja muiden ryhmien koulutusta jouduttaisiin käytännössä toteuttamaan erilaisin järjestelyin tai että yksittäiselle opiskelijalle tarjottuun koulutukseen vaikuttaisi yksilön osaamistarpeiden sijaan se, mistä ammatillisen koulutuksen rahoitusmalli sattuu kulloinkin eniten palkitsemaan. Esityksessä ammatillisen koulutuksen rahoitus olisi onneksi edelleen yleiskatteellista ja koulutuksen järjestäjä voisi käyttää sitä parhaaksi katsomallaan tavalla riippumatta siitä, kummasta väylästä rahoitus on teknisesti ottaen saatu. Silti on kaikin tavoin pyrittävä välttämään sitä, että kaksiväyläinen rahoitus toisi mukanaan merkittävää uutta hallinnollista taakkaa tai esteitä koulutuksen tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen oppilaitosarjessa.

Kaksi erillistä rahoitusväylää antavat lainsäätäjälle jatkossa paremmat mahdollisuudet kohdentaa rahoitusta ja ohjata koulutuksen järjestäjien toimintaa. Jos halutaan panostaa jatkuvaan oppimiseen, voidaan lisätä juuri jatkuvan oppimisen väylän rahoitusta, jolloin lisärahoitus ohjautuu rahoitusmallin sisällä niille koulutuksen järjestäjille, joissa opiskelee paljon muita kuin oppivelvollisia ja suoritetaan muita kuin ammatillisia perustutkintoja.

Lakimuutoksen tavoitteena on lisätä koulutuksen järjestäjien kannustimia oppivelvollisten kouluttamiseen. Siinä esitys onnistuu: ehdotettu rahoitusmalli lisää oppivelvollisten opiskelijoiden määrän painoarvoa valtionosuusrahoituksen jakautumisessa ja on nykymallia suosiollisempi niille koulutuksen järjestäjille, jotka kouluttavat enemmän oppivelvollisia.

Koska oppivelvollisten ikäluokat kasvavat tulevina vuosina ja joillakin alueilla sekä maan sisäinen muuttoliike että maahanmuutto lisäävät nuorten määrää merkittävästi, on oppivelvollisten opiskelijamäärän painoarvon kasvattaminen rahoitusmallissa PAMin mielestä perusteltua. Samalla on kuitenkin hyvä todeta, että vaikka perusrahoituksen korkea osuus turvaa koulutuksen laatua, se ei välttämättä kannusta koulutuksen järjestäjiä toteuttamaan koulutusta niin, että opiskelijat valmistuisivat mahdollisimman nopeasti. Suorite- ja vaikuttavuusrahoitusten osuutta ei PAMin näkemyksen mukaan voida tästä enää laskea.

Esitetty rahoitusmalli vastaa hyvin laajennetun oppivelvollisuuden haasteeseen ja mahdollistaa paremmin koko ikäluokan kouluttamisen. Toisaalta siinä on myös esityksen heikkous: nyt esitetty malli huomioi vain oppivelvollisuuteen liittyvän rahoitustarpeen ja jättää huomiotta vähintään yhtä merkittävän kasvavan kysynnän ja tarpeen jatkuvalla oppimiselle. Lisäksi uuden rahoitusmallin vaikutuksia jatkuvalla oppimiselle ei ole esityksessä arvioitu käytännössä lainkaan. Rahoitusmallin muutokset kuitenkin johtavat väistämättä myös koulutustarjonnan muutoksiin ja koska nyt esitetty malli on kustannusneutraali ja lisää kannustimia oppivelvollisten kouluttamiseen, voi se vastavuoroisesti vähentää kannustimia ja mahdollisuuksia työikäisen väestön kouluttamiseen.

PAM onkin huolissaan esityksen vaikutuksista jatkuvaan oppimiseen ja työikäisen väestön osaamisen kehittämiseen. Toisaalta huolta helpottaa, että ministeriön arvion mukaan rahoitusmuutokset olisivat



YPO/EL

hyvin pieniä ja jos vuoden 2022 rahoitus olisi jaettu esitetyn mallin mukaisesti, lähes kahden miljardin euron kokonaisuudesta vain alle 13 miljoonaa olisi jakautunut eri tavoin. Esityksen vaikutuksia työuran aikaiseen oppimiseen tulisi kuitenkin eritellä nykyistä kattavammin. Muutosten vaikutuksia myös seurattaisiin ja arvioitaisiin lähinnä osana oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanon seurantaa, jolloin on riski, että vaikutusten seuranta jatkuvan oppimisen osalta jäisi PAMin näkemyksen mukaan liian vähäiseksi.

Lopuksi

Ammatilliseen koulutukseen on kohdistunut viime vuosina merkittäviä muutoksia: vuosien 2012–2019 aikana ammatillisesta koulutuksesta leikattiin yli 400 miljoonaa euroa; vuoden 2018 amisreformi oli kokonaisvaltainen toimintatapojen, koulutusrakenteen ja rahoitusmallin muutos ja vuonna 2021 voimaan astunut laajennettu oppivelvollisuus lisäsi koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuuta oppivelvollisten opintojen etenemisestä ja koulutuspolun jatkumosta.

Nyt suurten muutosten jatkoksi esitetään merkittävää rahoitusmallin muutosta tilanteessa, jossa edellisen suuren rahoitusuudistuksen ohjausvaikutuksetkaan eivät ole vielä selviä. Aikataulu on kireä, sillä esitystä valmisteltiin vain noin puoli vuotta ja muutoksen olisi määrä astua voimaan jo vuoden 2024 alusta. PAM kehottaa harkitsemaan, tulisiko rahoitusmuutos toteuttaa vasta perusteellisemmän valmistelun jälkeen.

Helsingissä 16. päivänä kesäkuuta 2022

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry

Annika Rönni-Sällinen
puheenjohtaja

Lisätietoja:
Eero Löytömäki
koulutuspoliittinen asiantuntija
Puh. 0504624697
eero.loytomaki@pam.fi