

18.9.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi

Asia: Lausunto luonnoksesta opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista

Viite: VN/18706/2020-OKM-1

Tampereen kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua asetusluonnoksesta ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperiaatteista ja lausuu seuraavaa:

Opiskelijavuoteen kuuluvien päivien laskenta (§1)

On kannatettavaa, että opiskelijavuosilaskennan periaatteita tarkennetaan ja toteumat ovat yhteismitallisia koulutuksen järjestäjästä riippumatta.

Lomajaksojen laskennan periaatteiden muutoksella on kuitenkin merkittävä vähentävä vaikutuksia koulutuksen järjestäjän opiskelijavuosikertymään. Tässä vaiheessa epäselväksi jää, millainen vaikutus muutoksella tulee olemaan järjestämisluvissa määriteltujen opiskelijavuosien vähimmäismääriin ja miten varmistetaan, että mahdolliset muutokset järjestämisluvissa kohtelevat koulutuksen järjestäjiä tasapuolisesti. Opiskelijavuosilaskentaan ehdotetut muutokset tuovat lisää epävarmuutta koulutuksen toteuttamiseen ja talouden ennakkointiin.

Ammatillisen koulutuksen keskeisiä periaatteita on, että koulutukseen hakeutuminen on jatkuvaa ja opetusta ja ohjausta järjestetään joustavasti ympäri vuoden erilaisissa oppimisympäristöissä. Opettajien työehtosopimuksesta tulevia vaatimuksia on erittäin haasteellista ottaa huomioon opiskelijoiden henkilökohtaisten osaamisen kehittämissuunnitelmien toteutuksessa, jos asetusluonnoksen mukaiset muutokset tulevat voimaan. Lomajaksojen sijoittaminen opiskelijakohtaisesti opiskelijahallintojärjestelmään on myös erittäin työläs tehtävä.

Työsuhteisten oppisopimusopiskelijoiden osalta asetusluonnoksessa jää epäselväksi, miten lomavähennykset toteutetaan heidän osaltaan.

Painokertoimet ja korotuskertoimet (§2-6)

Kaikkien kustannusryhmien painokertoimiin esitetään muutoksia. Vuonna 2018 otettiin käyttöön uusittu kustannustenkeruumalli, jolla kiinteistökustannukset kerätään koulutuksen järjestäjätasoisesti. Tämä johti täysin ennakoidusti siihen, että erityisesti tekniikan sekä luonnonvara-alan koulutusten toteutuneet kustannukset ovat alentuneet. Työturvallisuussäännökset, tutkintojen perusteet sekä useat alan normit aiheuttavat esimerkiksi tekniikan ja luonnonvara-alan koulutuksien osalta sen, että tilojen ja opetusympäristöjen kustannukset ovat selkeästi korkeammat kuin esimerkiksi liiketaloudessa. Korkeammissa kustannuksissa ei ole kyse tilojen käytön tehottomuudesta. On tarpeen, että kustannusryhmittäisessä kustannustiedonkeruussa otetaan huomioon myös kiinteistö-kustannukset, kuten aiemmin on tehty.

Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen rahoituksen osalta on tärkeää huomioida, että opiskelijamaksuilla ei välttämättä voida kompensoida rahoituksen tasoa, esim. oppisopimuskoulutuksena toteuttavissa ammattitutkinnoissa opiskelijamaksu voi vähentää hakeutumishalukkuutta. Ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin voitaisiin harkita korotuskerrointa muutoinkin kuin työvoimakoulutuksen osalta.

Muuna ammatillisena koulutuksena järjestettävän ammatillista osaamista syventävän tai täydentävän tutkintoon johtamattoman koulutuksen nousee asetusalun mukaan hieman (-> 0,89). Työelämän kysynnän ja ko. koulutusten tarjoamisen rahoitusmahdollisuuksien näkökulmasta painokerroin tulisi olla vielä ehdotettuaakin korkeampi.

Ehdotetun säännöksen mukaan maksuttoman koulutuksen painokerroin olisi 0,052. Jatkossa maksuttomuuden painokerrointa tarvittaessa tarkennettaisiin toteutuneiden kustannustietojen perusteella. Kustannustietojen perusteella olisi myös mahdollista ottaa käyttöön tutkintokohtaisia maksuttomuuden painokertoimia sekä huomioida oppivelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuista aiheutuvat kustannukset maksuttomuuskertoimesta erillisen painokertoimen kautta. Uudistuksen alkuvaiheessa ehdotetaan säädettäväksi vain yhdestä maksuttomuuskertoimesta. Koulutusalakohittaiset merkittävät erot otettaisiin huomioon tässä vaiheessa perusrahoituksen harkinnanvaraisen korotuksen kautta.

Harkinnanvarainen korotus on rahoituslain 32 §:n mukaan perusrahoituksesta ensin vähennettävä euromäärä. Esitys tarkoittaa sitä, että harkinnanvaraisesti kohdistettava rahoitus vähentää vastavasti muiden koulutuksen järjestäjien perusrahoitusta. Perusteluluonnoksesta ei käy ilmi, mikä katsottaisiin merkittäväksi eroksi eikä myöskään se paljonko maksuttoman koulutuksen painokerroin tuottaa lisärahoitusta opiskelijavuotta kohden. Alustava arvio voisi olla n 135 euroa maksuttoman koulutuksen opiskelijaa kohden. Saman aikaisesti tehtävät 2 §:n mukaiset painokertoimien muutokset vaikeuttavat merkittävästi ensi vuoden rahoituksen ennakoitua.

Oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvien lisätehtävien kustannuksiin oltaisiin ammatilliseen koulutukseen osoittamassa vuodelle 2021 lisäystä 3,6 miljoonaa euroa, joka on vähemmän kuin lukiokoulutukseen esitettävä uusien tehtävien mukainen lisärahoitus. Erittäin monet esitysluonnoksesta lausunnon antaneet tahot eivät pidä tätä lisätehtävien korvaamiseen osoitettavaa rahoitusta riittävänä. Esimerkiksi Kuntaliiton varovainenkin arvio kustannuksista on 20 miljoonaa euroa suurempi kuin valtion 129 miljoonan euron arvio. Rahoituksen taso voisi mahdollisesti korjaantua tulevien vuosien myötä ainoastaan siten, että koulutuksen järjestäjät rahoittavat omista varoistaan enemmän koulutusta. Tämä on kuitenkin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa hyvin vaikeaa.

Koska oppivelvollisuuden laajentamiseen tarkoitettu rahoitus on laskennallista, toisen asteen maksuttomuuteen myönnettävän rahoituksen riittävyyden arviointi on vaikeaa.

Kustannusryhmät lentokone- ja metsäalan koulutuksissa

Lentokoneasentajakoulutuksen vaatimukset perustuvat EU:n ilmailulainsäädäntöön, joka on käskävää eikä sitä voi muuttaa kansallisilla määräyksillä. Lentokoneasentajakoulutuksen yksikköhintarahoituksen muutokset ja viime vuosien koulutuksen rahoitusleikkaukset ovat asettaneet koulutuksen tilanteeseen, mikä vaarantaa korkeatasoisen suomalaisen ilma-alushuollon laadun ja ilmailun lentoturvallisuuden. Rahoitusvajetta on yritetty paikata harkinnanvaraisella rahoituksella, mikä ei tue koulutuksen pitkäjänteistä suunnittelua, toteuttamista ja laadun turvaamista.

Asetusluonnoksen mukaan lentokonealan kustannusryhmään ei ole tulossa muutosta eikä lentokoneasentajakoulutuksen rahoitustarvetta huomioida riittävällä tavalla koulutuksen toteuttamisvaatimusten näkökulmasta. Riittävä rahoitus edellyttää koulutuksen sijoittamista kustannusryhmään 5 tai vaihtoehtoisesti uuden kustannusryhmän luomista ryhmien 4 ja 5 väliin, mikä on tullut esille keskusteluissa OKM:n edustajien kanssa. Asetusluonnoksessa lentokoneasentajakoulutus esitetään koriin 4, jonka rahoituskerrointa ollaan esityksen mukaisesti pienentämässä. Tämä heikentää edelleen koulutuksen rahoitusta, jotta koulutus voitaisiin toteuttaa EU:n ilmailulainsäädännön ja turvallisuusvaatimusten mukaisesti.

Metsäalan kustannusryhmillä ja -kertoimilla on merkittävä vaikutus metsäalan koulutuksen toteuttamiseen, joka on pääomavaltaista kuten ala työelämässäänkin. Alan koulutuksessa ei ole mahdollista tehdä kustannussäätöjä siirtämällä koulutusta kokonaan työelämässä toteutettavaksi, koska alan perusosaaminen on hankittava oppilaitoksessa ja se vaatii ajantasaista konekalustoa ja oppimiseen tarvittavia koneenkäyttötunteja.

Metsäalan perustutkinnon osaamisalat pysyvät asetuseruonnoksen mukaan jatkossa samoissa kustannusryhmissä kuin aiemminkin (metsätalouden ja metsäkoneasennuksen osaamisala kustannusryhmässä 4 ja metsäkoneenkuljetuksen osaamisala kustannusryhmässä 5). Kustannusryhmien kertoimet kuitenkin putoavat kustannusryhmässä 4 (1,59 -> 1,43) ja kustannusryhmässä 5 (2,33 -> 2,19). Kertoimien aleneminen tulee vaikuttamaan koulutuksen toteuttamisedellytyksiin etenkin kustannusryhmässä 5 (metsäkoneenkuljettajat).

Metsäalan ammattitutkinto ehti olla vuoden 2019 kustannusryhmässä 4, josta se putoaa asetuseruonnoksen mukaan kustannusryhmään 3. Tämä rahoituksen pudotus tulee olemaan merkittävä ja se tarkoittaa käytännössä, että etenkin metsäkoneenkuljetuksen osaamisalan koulutusta ei pystytä järjestämään koulutuksen järjestäjän omissa oppimisympäristöissä. Työelämän vaatimusten mukaisen koulutuksen järjestäminen edellyttäisi, että kustannusryhmä ammattitutkinnossakin olisi 5.

Metsäalan koulutusten osalta kokonaisrahoituksessa on huomioitava myös opetusmetsäsopimusten uusiminen. Jatkossa opetus- ja kulttuuriministeriö maksaa ns. kompensatiokorvausta puunmyyntitulosta. Tämä kuitenkin tulee hakuun takautuvasti eikä kompensatiorahan jatkuvuudesta ei ole tietoa. Huomioitava on myös, että kun kustannustarkastelua on tehty vuosien 2018 ja 2019 tietojen perusteella ja kustannusten laskentatapa on muuttunut tuona aikana, niin ovatko kaikille koulutukselle kuuluvat kustannukset ohjautuneet oikein raportoinneissa uuden kustannusryhmän määrittelemiseksi etenkin kalliin koulutuksen osalta.

Opiskelijapalautteet (§12-18)

On hyvä, että palautekyselyn kysymykset ja periaatteet ovat kaikille samat ja selkeät. Kysymysten tuominen asetustasolle tuo kuitenkin haasteita niiden muutostarpeisiin.

Asetusluonnoksen mukaan opiskelijapalautteiden vastauslinkit lähetetään opiskelijoille automaattisesti Opetushallituksesta KOSKI-tietojen perusteella. Toimintamalli on periaatteessa hyvä tekninen ratkaisu, mutta koulutuksen järjestäjällä on varsin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa opiskelijoiden vastaamiseen, millä on suuri vaikutus koulutuksen järjestäjän rahoitukseen. Erityisiä haasteita tuottavat myös opiskelijoiden yhteystietojen ajantasaisuuden ylläpito ja virheettömyyden tarkastaminen, mitä rahoituksen perusteena oleva automaattinen palautejärjestelmä vaatii.

Automaattisten palautelinkkien lähettämiseen siirrytään 1.7.2021 jälkeen. Tämä edellyttää, että valmistuvien palautteen lähettämisen laukaiseva päivämäärä muutetaan, koska nykyinen valmistuspäivä on liian myöhäinen ajankohta. Edellytyksenä muutokselle on, että koulutuksen järjestäjä tallentaa eHoksiin osaamisen saavuttamista koskevan päivämäärän, joka laukaisee palautteen lähettämisen.

Laajennetun oppisopimuskoulutuksen opiskelijoiden palautteiden saamisessa voi syntyä erityisiä haasteita, koska opiskelijat eivät välttämättä erota koulutuksen järjestäjää ja koulutuksen toteuttavaa oppilaitosta toisistaan. Tällä voi olla vaikutusta isojen, laajennetun oppisopimuskoulutuksen järjestämistehtävän omaavien koulutuksen järjestäjien vaikuttavuusrahoitukseen.

Työelämäpalautteet (§19 - 23)

On hyvä, että palautekyselyn kysymykset ja periaatteet ovat kaikille samat ja selkeät. Kysymysten tuominen asetustasolle tuo kuitenkin haasteita niiden muutostarpeisiin.

Kahden eri kohderyhmän palautekyselyiden toimittaminen vastaajille tulee olemaan erittäin suuri työmäärä koulutuksen järjestäjille. Vastausten saaminen voi osoittautua hankalaksi ja toimintamalli raskaaksi. Koulutuksen järjestäjällä on hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa työelämän antamien palautteiden määrään. Haasteita tuo myös se, miten koulutuksen järjestäjä ylläpitää kunkin kohderyhmän vastaajien ajantasaisia tietoja järjestelmässä. Yhtenäisen kirjoitusasun vaatimus eHoksiin tallennettavista koulutus- ja oppisopimuspaikoista vastauslinkkejä varten tarkoittaa nykyisten opiskelijahallintojärjestelmässä olevien yhteystietojen päivittämistä ja suurta työmäärää koulutuksen järjestäjälle.

Työpaikkakyselyn osalta haasteeksi voi nousta mm. se, että työpaikan edustaja on myös usein kaukana siitä arjen työstä, jota opiskelija on ollut tekemässä, jolloin vastaaminen voi olla epävarmaa. Koulutuksen järjestäjä ei voi velvoittaa työelämän edustajaa vastaamaan kyselyyn. Pienissä yrityksissä työpaikan edustaja ja työpaikkaohjaaja voivat olla myös sama henkilö, jolloin kyselyihin vastaaminen voi kuormittaa.

On perusteltua, että työelämävastausten pistemääriä painotettaisiin työpaikkajakson keston mukaan, jolla varmistetaan vastausten painoarvojen yhteismitallisuus.

Maksuttomuuden korotuskerrointa koskevat siirtymäsäännökset (§25)

Luonnoksessa todetaan, että vuoden 2021 rahoitusta myönnettäessä maksuttomuuden korotuskertoimella painotettaisiin vuoden 2003 ja sen jälkeen syntyneiden opiskelijoiden ajalla 1.8.-31.12.2019 suorittamia opiskelijavuosia. Ehdotettu kohdejoukko vastaisi iältään ja laajuudeltaan sitä opiskelijajoukkoa, joka vuonna 2021 tulee oikeutetuksi maksuttomaan koulutukseen 1.8.2021 lähtien.

Ammatillisen koulutuksen maksuttoman koulutuksen piiriin tulevien opiskelijoiden määrä tulee erittäin todennäköisesti kasvamaan enemmän kuin lukiokoulutuksessa ja siten myös kustannukset uusia opiskelijoita kohden tulevat kasvamaan. Ammatillisen koulutuksen järjestäjille kustannukset aiheutuvat jo opiskelijavalintatilanteesta lähtien, mutta valtionosuusrahoitus myönnetään laskennallisesti ja suhteellisesti jälkikäteen toteutuneiden suoritteiden mukaisesti. Onkin erittäin todennäköistä, että jo nyt vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevat ammatillisen koulutuksen järjestäjät joutuvat tilanteeseen, jossa muodostuu usean vuoden ajaksi selkeä ja vaikeasti etukäteen arvioitava kustannusten ja tulojen epätasapaino.

Lausunnon keskeinen sisältö:

- **opiskelijavuosilaskentaan ehdotetut muutokset tuovat epävarmuutta talouden ennakkointiin ja vähentävät mahdollisuuksia toteuttaa joustavia henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaan perustuvia polkuja opiskelijoille**
- **koska oppivelvollisuuden laajentamiseen tarkoitettu rahoitus on laskennallista, toisen asteen maksuttomuuteen myönnettävän rahoituksen riittävyyden arviointi on vaikeaa**
- **erityisen kalliiden koulutusten, metsä- ja lentokonealan, tulisi sijoittua korkeimpaan kustannusryhmään**
- **opiskelija- ja työnantajapalautekyselyiden kysymysten tuominen asetustasolle vaikeuttaa niiden mahdollisten muutostarpeiden toteuttamista**
- **koulutuksen järjestäjällä on vähän mahdollisuuksia vaikuttaa opiskelija- ja työelämäpalautteiden määrään**
- **työelämäpalautteiden keräämisen prosessi on raskas toteutukseltaan ja työelämän toimijoiden yhteystietojen varmistaminen erityisen haasteellista.**