

21.9.2020

Id
55105**Opetus- ja kulttuuriministeriö**

Kirjaamo

kirjaamo@minedu.fi**Ylä-Savon koulutuskuntayhtymän lausunto Opetus- ja kulttuuriministeriön asetusluonnoksesta ammatillisen koulutuksen rahoitusperusteista (VN/18706/2020-OKM-1)****Yhteenveto:****1) Esitetyt uudet korihinnat ja tutkintojen korimuutokset uhkaavat kalliiden alojen ja etenkin luonnonvara-alan koulutuksen toteutusmahdollisuuksia tulevina vuosina**

Luonnonvara-alan (maatalous ja hevostalous) sekä maarakennuksen ja logistiikan koulutuksen hintojen leikkaaminen heikentää merkittävästi koulutuksen laadukasta toteutusta, riittäväällä opetustuntimäärällä ja ajanmukaisissa oppimisympäristöissä. Em. alojen perustutkintojen hinta laskee 10,1% ja maa- ja hevostalouden AT/EAT koulutuksen hinta jopa 26%.

Pahimmassa skenaariossa on mahdollista, että Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä joutuu lähivuosi- na lopettamaan maatalouden- ja hevostalouden koulutusohjelmat Pohjois-Savosta.

2) Ns. kalliiden alojen opiskelijoista merkittävä on aikuisia, jolloin luontevat suoritettavat tutkinnot ovat ammatti- ja erikoisammattitutkintoja

Uudet rahoitustasot tarkoittavat rahoituksen kohdentamista koulutusmuotoihin, joissa on paljon nuoria (perustutkinnot) ja rahan siirtämistä pois koulutusmuodoista, joissa on paljon aikuisia (ammatti- ja erikoisammattitutkinnot). Tämä heikentää mahdollisuuksia järjestää koulutusta alueille, joissa väestön ikä- ja osaamisrakenteissa on eniten ongelmia ja tulee keskittämään koulutusta ja samalla koulutuksen rahoitusta yhä enemmän ns. kasvukeskuksiin.

Esitys heikentää merkittäväällä tavalla myös elinikäisen oppimisen –periaatteen toteutumista etenkin kasvukeskusten ulkopuolella.

3) Ns. erikoistuneiden järjestäjien rahoituspohja on turvattava, mikäli kerroinmuutokset hyväksytään

Mikäli rahoitusasetus hyväksytään esitettynä, on em. kalliiden alojen koulutusten toteuttamisen turvaamiseksi kohdennettava erillisrahoitusta useamman vuoden ajalle, jotta opetustoiminta em. aloilla olisi mahdollista myös jatkossa. On myös huomioitava, että vuoden 2021 opiskelijoista n. 60-70% on jo tällä hetkellä oppilaitoksen kirjoilla, koulutus on toteutettava merkittävästi halvemmalla hinnalla, kuin mitä opiskelijoiden sisäänottohetkellä oli tiedossa.

4) Opiskelija- ja työelämäpalautejärjestelmien epäkohdat on korjattava

Koulutuksen järjestäjien velvollisuutena on kerätä vastaajien yhteystiedot ja tallentaa ne yhteiseen KOSKI varantoon. Kaikki kyselyt on toteutettava keskitetysti OPH:sta. Työpaikkakyselyn osalta esitetty malli tuo turhaa työtä ja kustannuksia, jotka automaatiolla voitaisiin välttää. Samalla KATO-korjauskerroin voidaan poistaa käytöstä tarpeettomana.

Asetusluonnoksen yksityiskohtaiset lausunnot

Yleistä:

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa asetusluonnoksesta ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista. Kyse on merkittävästä muutoksesta ammatillisen koulutuksen rahoitukseen ja sen vaikutuksista koulutuksen järjestäjiin. Kokonaisrahoitusmäärää Suomen tasolla ei olla laskemassa, mutta järjestelmämuutos aikaansaa merkittävässä määrin rahoituksen siirtymistä järjestäjältä toiselle. Asetusmuistion mukaan ”*Suurimmat muutokset kohdistuvat kapea-alaisiin koulutuksen järjestäjiin ja sellaisiin järjestäjiin, joiden koulutustarjonta on painottunut ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin. Prosentuaaliset muutokset ovat suurimpia pienillä järjestäjillä. Rahoitus nousisi aikaisempaan verrattuna prosentuaalisesti eniten liiketoiminnan perustutkinnon järjestämiseen painottuneilla koulutuksen järjestäjillä.*”

Suomalainen järjestäjäkenttä on toimintahistoriansa tulos. Jo 2013-2017 toteutettujen koulutusrahoitusleikkausten osalta suurimmat leikkaukset rahoitustasoissa kohdistuivat järjestäjiin, jotka olivat pieniä tai erikoistuneita tai joiden opiskelijoista suuri osa oli aikuisia. Suurten ja monialaisten järjestäjien osalta leikkaukset ja vaikutukset olivat keskimäärin pienempiä. Nyt esitettävä asetusmuutos jatkaisi samaa polkua, ja negatiiviset vaikutukset olisivat suurimpia juuri erikoistuneisiin (ja sitä kautta yleensä pienempiin) sekä aikuiskoulutusta laajasti tarjoaviin järjestäjiin. Koulutuksen saavutettavuuden, laadun ja vaikuttavuuden näkökulmasta rahoitusjärjestelmää ei tule uudistaa siten, että negatiiviset vaikutukset kohdistuvat säännönmukaisesti järjestäjiin, joiden kyvykkyys kestää taloudellisia leikkauksia on heikoin. Reformilainsäädännön yhteydessä korostettiin uuden järjestelmän perusideana sitä, että se mahdollistaa koulutuksen järjestäjälle laajat valtuudet toteuttaa koulutusta työelämän tarpeiden mukaisesti ja palkitsee järjestäjiä joiden tuloksellisuus ja laatu ovat korkeatasoisia. Nyt tehty esitys romuttaa tätä periaatetta heikentämällä koulutuksen toteutusmahdollisuuksia etenkin aikuisväestöön (ammatti- ja erikoisammattitutkintojen hinnan lasku) sekä kalliiden alojen toteuttamista työelämän tarpeiden mukaisesti.

Koulutusyksiköille, jotka kouluttavat kalliita aloja aikuiskoulutuksena, esitys voi tarkoittaa käytännössä koulutuksen lopettamis päätöstä. Esimerkiksi luonnonvara-alan ammatti- ja erikoisammattitutkintojen hinta putoaa korisiirron ja hintamuutoksen yhteisvaikutuksena -26%. Vastaavasti esitys nostaa koulutuksen hintaa merkittävästi mm. merkonomikoulutuksen osalta (+ 30%), jossa Suomessa on merkittävää ylitarjontaa suhteutettuna alan työvoimatarpeisiin.

Opetusministeri on useissa kannanotoissaan korostanut lähiopetuksena järjestettävän opetuksen merkitystä. Lähiopetus edellyttää oppilaitoksen hallinnassa olevia oppimisympäristöjä, mutta esitetyllä rahoitustasolla niiden ylläpitäminen ei ole enää jatkossa mahdollista. Rahoitustason leikkaus tulee johtamaan kalliiden alojen toteutusta yhä enemmän etä- ja monimuoto-opetuksen suuntaan, ei pedagogisten päätösten, vaan taloudellisten realiteettien johdosta.

21.9.2020

Id
55105

Ministeriön tekemässä asetuksen taustamuistiossa sekä 7.9.2020 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa käytiin läpi, että kerrointen muutosten taustalla on koulutuksen järjestäjiltä kerätyt kustannustiedot vuosilta 2018-2019. On kuitenkin huomioitava, että nykymuotoisen kustannuskeruujärjestelmän toteutuksessa on ohjeistuksellisia ongelmia mm. tutkinto-kohtaisen kustannusten kohdentamisen/raportoinnin osalta. Samoin em. vuosien kustannuksissa ei välttämättä näy tarvittavat tai tulossa olevat pidemmän aikavälin investoinnit.

Nykyistä mallia käyttöönotettaessa korostettiin myös, että uusi rahoitusjärjestelmä ei ole kustannusperusteinen vaan laskennallinen. Nyt näyttää kuitenkin siltä, että kyseessä on osittain aiemman rahoitusjärjestelmän ja uuden reformimallin mukainen sekajärjestelmä, jossa järjestäjien tekemät toimintojen tehostamis- ja virtaviivaistamistoimenpiteet leikkaavat samalla tulevaa rahoitusta. Tämä ei varmaankaan ollut tavoitteena uutta järjestelmää käyttöönotettaessa, eikä näin toimiminen kannusta järjestäjiä toiminnan tehostamiseen, vaan kustannustasojen lisäämiseen. Rahoitusmuutoksien taustalla ei ole huomioitu myöskään työelämän tarpeita, vaan muutokset on tehty matemaattisesti. Järjestäjillä ei ole myöskään tietoa siitä, onko korihintojen tarkastelu jatkossa säännöllinen toimintatapa, vai kertaluonteinen operaatio.

Asetusmuutos on tulossa voimaan jo 1.1.2021, ja asetuksen sisällöstä saatiin lausuntopyyntö 28.8.2020, joten aikataulu asetuksen ja sen vaikutusten arvioinnin suhteen on erittäin tiukka.

1 § - Opiskelijavuoteen kuuluvat päivät

Esitys opiskelijavuoden laskennasta ja sen yksinkertaistamisesta on kannatettava. Esitetty malli kohtelee **teoriassa** kaikkia järjestäjiä samanarvoisesti.

Mallissa aiemmin opiskelijoiden lomana pidetyt jaksot (syysloma, hiihtoloma, neljän viikon kesäloma) olisivat samanlaisia opiskeluaikoja, kuten kaikki muutkin vuoden päivät. On kuitenkin huomioitava, että myös ammatillisen koulutuksen opiskelijoilla tulee olla mahdollisuus lepoon ja viettää taukoa opinnoistaan, kuten kaikilla muidenkin kouluasteiden opiskelijoilla.

Em. jaksojen poistaminen rahoitukseen hyväksyttävistä lomajaksoista tarkoittaa kuitenkin käytännössä sitä, että koulutuksen järjestäjän on sama opiskelijavuosimäärä kerryttäkseen lisättävä laskentaan kuuluvien opiskelijoiden määrää noin 11,5% (6 vkoa/52 vkoa). Jotta tästä ei tehtäisi rahoitusleikkuria Suomen tasolla, on opiskelijavuoden hintaa nostettava vastaavasti noin 11,5%.

2 § – Tutkintojen ja muun koulutuksen painokertoimet

Kustannuskorien tarkistaminen vuosien 2018 ja 2019 kustannustasoja vastaamaan perustuu osittain virheelliseen kokonaistilanteen arvioon. Ammatillisessa koulutuksessa toteu-

21.9.2020

Id
55105

tettiin useiden vuosien kestoisen koulutuksen hintojen leikkaaminen. Siinä tilanteessa useat koulutuksen järjestäjät joutuivat sopeuttamaan etenkin kalliiden koulutusalojen toimintaa todella voimakkaasti. Leikkauksia tehtiin sekä henkilöstö- että muihin toimintakustannuksiin. Investointeja ei juurikaan voitu tehdä, koska näkymä tulevasta rahoitustasosta oli hämärä. Etenkin maatalousalan koulutuksessa oppilaitokset toimivat usein valtiolta saaduissa kiinteistöissä, joiden poisto aika on päättynyt ja joiden kunto on heikko. Uusinvestointeja ollaan parhaillaan tekemässä, esim. Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä on päättänyt maatalousalan oppimisympäristön mittavasta uudistamisesta.

EU-rahoituksella mahdollisesti hankitut opetustoiminnassa käytetyt välineet näkyvät kustannuskertymässä ainoastaan omarahoitusosuuksien osalta.

Alan kokonaiskustannusten tarkastelussa tulee huomioida investointien pitkäjänteisyys sekä aiemmat tehdyt leikkaukset.

Nyt esitetyt ns. kalliiden alojen hintakorien muutokset sekä tutkintojen siirrot koreista toisiin tulevat vaarantamaan etenkin luonnonvara-alan (maatalous sekä hevostalous) koulustoiminnan Pohjois-Savossa, ja ne saattavat pahimman skenaarion toteutuessa tarkoittaa sekä maatalousalan että hevostalouden alojen lopettamista kokonaan ja samalla yhden tai useamman opetustoimipisteen sulkemista (Peltoniemi Iisalmessa ja/tai Hingunniemi Kiuruvedellä). Myös opetushenkilöstön mitoitus joudutaan tarkastamaan uudestaan, mikä voi tarkoittaa opetushenkilöstöön kohdistuvia lomautuksia tai irtisanomisia. Kalliiden alojen koulutusten toteuttaminen edellyttää järjestäjiltä merkittäviä ja pitkäjänteisiä taloudellisia investointeja, joiden tekeminen edellyttää ministeriöltä ennakoitavissa olevaa rahoitusjärjestelmää ja rahoituksen tasoa.

Mikäli ns. kalliiden alojen rahoitustasojen leikkaukset ”korijärjestelmässä” päätetään kuitenkin tehdä, on ehdottoman tärkeää, että laajan maantieteellisen alueen koulutustarpeeseen vastaavien ns. kalliisiin aloihin erikoistuneiden koulutuksen järjestäjien toimintaedellytykset turvataan kohdennetuilla, pysyvillä harkinnanvaraisilla tai muilla erityisrahoituksilla, mikäli koulutustoimintaa halutaan jatkossakin tehdä koko Suomen alueella.

15§ - 23§ – Opiskelija- ja työelämäpalautteen kerääminen

Opiskelija- ja työelämäpalaute ja sen käsittely on merkittävä osa koulutuksen järjestäjän laatu järjestelmää. Palautetta kerätään jatkuvasti ja sitä hyödynnetään järjestäjän toiminnassa.

ARVO-järjestelmä

Osana rahoitusjärjestelmää on kehitetty KOSKI tietovarantoon perustuva järjestelmä, jossa koulutuksen järjestäjän tehtävänä on kerätä ja kirjata opiskelijoiden tiedot ja suoritteet sekä pitää yllä tietoa opiskelijoiden työpaikalla järjestettävään koulutukseen liittyvistä työnantajista ja työpaikkaohjaajista. ARVO -palautteiden osalta järjestäjillä on ollut mahdollisuus siirtyä automaattisen palautejärjestelmän käyttöön, tai jatkaa manuaalista palauttei-

21.9.2020

Id
55105

den keräämistä. Työpaikkaohjaajakyselyn osalta on tarkoitus käyttää automaattista järjestelmää.

Esityksessä koulutuksen järjestäjän tehtäväksi on annettu opiskelijoiden yhteystietojen tallentaminen KOSKI-järjestelmään, jonka pohjalta OPH lähettää kyselyt automaattisesti opiskelijoille. Kannatamme vahvasti tätä menettelyä, ja ehdotamme KOSKI palautejärjestelmään lisättäväksi toiminnollisuuksia ja rajapintoja, jotta saatua palauteaineistoa voidaan hyödyntää reaaliajassa myös koulutuksen järjestäjän toiminnassa.

KATO-kerroin

Esityksessä esitetään ns. KATO-kertoimen vaikutuksen pienentämistä kerätyn palautteen osalta. Esitämme KATO-kertoimen poistamista käytöstä kokonaan, koska koulutuksen järjestäjän velvollisuutena on huolehtia opiskelijoiden yhteystietojen oikeellisuudesta. Koulutuksen järjestäjällä ei ole kuitenkaan nykymuotoisessa palautteenkeruujärjestelmässä mahdollisuuksia vaikuttaa yksittäisen opiskelijan vastaamiseen, koska järjestäjä ei tiedä ketkä kyselyyn ovat vastanneet ja ketkä eivät.

Kyselyn toteuttamisesta vastaa käytännössä Opetushallitus koulutuksen järjestäjän antamien tietojen pohjalta, ei koulutuksen järjestäjä. Tällöin KATO-kerroin mittaa Opetushallituksen kehittämän järjestelmän toimintaa, ei koulutuksen järjestäjän antamien tietojen oikeellisuutta. KATO-kerroin ei näin ollen mittaa koulutuksen järjestäjän toiminnan laatua miltään osin, ja se tulee poistaa käytöstä.

Työelämäpalaute

Palautteen kerääminen

Työpaikkakyselyn osalta asetusesityksessä esitetään, *”Palautetta kerättäisiin kaksi kertaa vuodessa. Työpaikkakysely toteutettaisiin siten, että Opetushallitus toimittaisi koulutuksen järjestäjälle tiedot työpaikoista, joissa on ollut koulutuksen järjestäjän opiskelijoita oppi- tai koulutussopimuksella työpaikalla järjestettävässä koulutuksessa. Kukin koulutuksen järjestäjä vastaisi annettujen tietojen pohjalta työpaikkakyselyn lähettämisestä koulutustyöpaikoille kohdentaen sen työpaikan johdolle tai muulle yhteyshenkilölleen.”* *” Opetushallitus luo kyselyiden vastauslinkit ja koulutuksen järjestäjä käy noutamassa vastauslinkit opiskelija-palautejärjestelmästä.”* *Opetushallitus muodostaisi vastauslinkit koulutuksen järjestäjien haettavaksi heti keruujakson ensimmäisenä päivänä (1.1. tai 1.7.)”.*

Esitetty malli tarkoittaisi käytännössä sitä, että koulutuksen järjestäjän tulee varata em. ajankohtina merkittävä määrä henkilöstöä käsittelemään ja manuaalisesti lähettämään kyselyt työelämän edustajille. Yhdessä oppilaitoksessa kyselylinkkien määrä voi olla tuhansia. Tämä malli ei ole toiminnallisesti eikä taloudellisesti järkevä, eikä sitä tule esitetyssä muodossa toteuttaa.

Kaikki työelämältä kerättävä palaute (sekä työpaikkapalaute että työpaikkaohjaajakysely) tulee kerätä vastaavalla menettelyllä kuin ARVO-palautteet. Koulutuksen järjestäjän tulee

21.9.2020

Id
55105

kirjata työelämän yhdyshenkilöiden ja/tai yrityksen sähköiset yhteystiedot KOSKI-järjestelmään, josta kyselyt lähetetään automaattisesti työelämän edustajille ilman koulutuksen järjestäjän tekemää manuaalista vaihetta. Näin voidaan varmistaa myös järjestelmän luotettavuus ja laatu. Kyselyn lähettämisaikana (1.7.) tulee myös harkita uudelleen. On erittäin epätodennäköistä, että kyseisenä ajankohtana saataisiin kovinkaan korkeaa vastausprosenttia, koska suurin osa suomalaisista on em. ajankohtana lomalla.

Mikäli lainsäädännöllisistä syistä ei ole mahdollista siirtyä em. järjestelmään on palautteiden keräämisestä esitetystä muodosta luovuttava, koska sen toteuttaminen esitetystä muodosta on kohtuuton lisätyö ja -kustannus koulutuksen järjestäjille. Esitetty malli on myös laadunvarmistuksen ja luotettavuuden näkökulmasta ongelmallinen.

ARVO- ja työelämäpalautteiden kysymykset

On tilanteita, joissa vastaajalla ei ole omasta tilanteestaan johtuen mahdollisuutta vastata kysymykseen tieto-/kokemuspohjaisesti. Tällöin yhtenä vastausvaihtoehtona tulisi olla esim. "Ei näkemystä/kokemusta asiasta".

lisalmessa 21.9.2020

Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä



Kari Puumalainen

Kuntayhtymän johtaja