

21.9.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi
piritta.sirvio@minedu.fi

Viite: Lausuntopyyntö 28.8.2020, VN/18706/2020-OKM-1

Lausunto luonnoksesta opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä Riveria kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä hyvin valmistellusta ja perustellusta asetusluonnoksesta ja mahdollisuudestaan antaa lausunto asetuksen valmisteluvaiheessa. Riveria lausuu seuraavasti:

1. Opiskelijavuoteen kuuluvat päivät

Lähtökohtaisesti se, että opiskelijavuosisikertymään vaikuttavat pienentävästi vain koulutuksen järjestäjän päättämät lomajaksot, tuo selkeyttä lomajaksojen käsittelyyn. Asetuksen muutos tulee kuitenkin vaikuttamaan siihen, miten koulutuksen järjestäjät jatkossa päättävät järjestää opiskelijavuosisikertymää vähentäviä lomajaksoja. Lomien määrä voi jatkossa vaihdella koulutuksen järjestäjittäin suurestikin.

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä Riveriassa siirrytään toiminnan suunnittelussa kalenterivuosisuunnitteluun 1.1.2021 alkaen. Kalenterivuosisuunnittelu mahdollistaa sen, että opiskelijoille turvataan jatkossa tosiasiallinen tavoitteellisen ja ohjatun osaamisen kehittämisen mahdollisuus vuoden jokaisena päivänä erilaisissa oppimisympäristöissä. Jatkossa Riveria tarjoaa opiskelijalle mahdollisuuden osamiseen hankkimiseen tämän henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman (HOKS) mukaan vaikka kokonaan ilman lomiamia. Edellä mainittu on mahdollista toteuttaa käytännössä opetus- ja ohjaushenkilöstön loma-aikojen porrastamisella uudella tavalla. Myös työpaikalla tapahtuva oppiminen oppisopimukseen ja koulutussopimukseen perustuen on mahdollista ympäri vuoden.

Jatkossa on siis mahdollista, että opiskelijan kaikki hänen hyvinvointinsa ja jaksamisensa tukemiseksi tarvitsemansa pidemmät ja lyhyemmät lomajaksot ovat opiskelijan henkilökohtaisia lomajaksoja, jotka nykykäytäntöä vastaavasti luettaisiin jatkossakin opiskelijavuoteen kuuluvaksi. Myös muut hyväksyttävään syyhyn, kuten sairauteen perustuvat poissaolot luettaisiin opiskelijavuoteen kuuluvaksi, ellei opiskelijan opiskeluoikeutta ole tältä ajalta keskeytetty.

Asetuksessa tai sen täytäntöönpano-ohjeessa tulee yksiselitteisesti määritellä, miten koulutuksen järjestäjän päättämät ja opiskelijan henkilökohtaiset lomajaksot koodataan ja merkitään opiskelijatietojärjestelmään, jotta lomatiedot siirtyvät Koski-tiedonkeruussa kaikilla samalla tavoin ja oikein.

2. Perus- ja suoritusrahoitus

Tutkintojen ja muun koulutuksen painokertoimet

Painokertoimien uudistuksen perusteena on käytetty vuoden 2018 alusta uudistettua seurantarhymittäistä kustannustiedonkeruuta vuosilta 2018 ja 2019. Riveriassa pidetään hyvänä asiana, että toteutuvia kustannuksia seurataan ja laskentaperusteita uudistetaan.

21.9.2020

Seurantaryhmittäiseen kustannustiedonkeruuseen liittyy kuitenkin haasteita: seurantaryhmissä on useita tutkintoja, joiden kustannukset voivat vaihdella ryhmien sisällä. Lisäksi koulutuksen järjestäjillä voi olla erilaisia menetelmiä ja periaatteita sekä laskentamalleja vuoden aikana toteutuvien suorien ja välillisten kustannusten kohdistamisessa tutkinnoille. Yksi tällainen voi olla koulutuksen järjestäjän tapa järjestää organisaationsa sisäinen laskenta ja tulosvastuullisuus perustuen joko netto- tai määrärahabudjettiin. Nettobudjetoinnissa korostuu sisäisen tulojaon merkitys kustannusten kohdentamista ohjaavana tekijänä. Määrärahabudjetoinnissa taas yleensä käy niin, että myönnetty määräraha käytetään talousarviovuoden aikana.

Parempana kustannusryhmien määrittämisen menetelmänä Riveriassa pidettäisiin koulutuksen järjestäjien laatimaa erillislaskentaa toteutuvista kustannuksista tutkinnoittain ja näiden vertailua sekä kustannusnäkemysten muodostamista vertailujen perusteella.

Mitä itse kustannuskertoimiin tulee, on hyvä, että kustannusryhmästä kaksi (2) on siirretty lukuisia perustutkintoja kustannusryhmä kolmeen (3), kerrointen suuruusero on kaventunut ja suoritteiden määrä eri ryhmissä tasaantuu. Huolestuttavaa on, että maa- ja metsätalouden (luonnonvara-alan) tutkinnot sijoittuisivat jatkossa yhtä ryhmää alemmalle tasolle. Tämä sekä kustannusryhmien neljä (4) ja viisi (5) kertomien suuri pudotus on huolestuttavaa, sillä sekä maa- ja metsätaloukset että muut tekniikan alat ovat pääomaintensiivisiä, huomattavia opetuskalustoinvestointeja edellyttäviä aloja. Lisäksi erityisesti kuljettajakoulutuksessa opetusryhmät ovat pieniä, mikä myös lisää edellä mainittujen alojen kustannuksia.

Riveria ehdottaakin, että kustannusryhmien neljä (4) ja viisi (5) väliin perustettaisiin uusi kustannusryhmä, johon siirrettäisiin tekniikan alojen runsaasti pääomaa ja henkilöstöresurssia sitovia koulutuksia, esimerkiksi logistiikan kuljetuspalveluiden osaamisala sekä maanrakennuskoneenkuljetuksen osaamisala.

Työikäisen aikuisväestön työelämävästävään osaamisen kehittämisessä korostuu ammatti- ja erikoisammattitutkintojen ja niiden tutkinnon osien merkitys. Nyt suunniteltu lähes kaikkien ammatti- ja erikoisammattitutkintojen sijoittaminen edullisempiin kustannuskoreihin ja suoritusrahoituksen painokerroin 0,54 voivat heikentää koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia järjestää työelämässä kaivattua täydennyskoulutusta ja ohjata koulutustarjonnan painottumista ammatti- ja erikoisammattitutkintojen asemasta perustutkintoihin, mikä ei välttämättä vastaa aikuisopiskelijoiden ammatillisen täydennyskoulutuksen tarpeita.

Aiemmin edellä kuvattu kustannustiedonkeruun haaste saattaa liittyä myös vuosien 2018 ja 2019 osalta ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kustannuksiin, joihin edellä mainittu kustannusryhmämuutos perustuu. Kun ammatillisen koulutuksen reformin myötä nuorten ja aikuisten koulutuksia tarkastellaan kokonaisuutena, koulutuksen järjestäjät ovat saattaneet integroida aikuisia ammatti- ja erikoisammattitutkinnon suorittajia nuorten ryhmiin ja on käytännössä mahdollista, että kustannukset ovat kirjautuneet kokonaisuudessaan perustutkinnoille. Näin ollen kirjauskäytännö voi johtaa väärään tulkintaan ammatti- ja erikoisammattitutkintojen todellisista kustannuksista.

Maksuttoman koulutuksen painokerroin

Asetusluonnoksen tekstien perusteella on mahdotonta arvioida, vastaako siinä esitetty maksuttomuuden painokerroin maksuttomuuden todellisia kustannuksia. Menettelytapa perusrahoituksen harkinnanvaraisen korotuksen hakemiseen täytyy olla selkeästi kuvattu. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myös käyttää aiemmin suorittamansa kyselyn tuloksia rahoituksen myöntämisessä syksyllä 2021 aloittavien peruskoulun päättävien opiskelijoiden osalta.

Maksuttomuuden tutkintokohtaisen, todellisiin kustannuksiin perustuvan kertoimen käyttöönotto jatkossa on tervetullut uudistus sitten kun sen toteuttaminen on mahdollista.

Maksuttomuuden kompensoimiseen valtion budjettiesityksessä ammatilliselle koulutukselle v. 2021 varattu vajaan neljän miljoonan euron määräraha vaikuttaa alimitoitetulta, sillä jo Riverian

21.9.2020

oma arvio aloitusvaiheen hankinnoista peruskoulun päättävälle ja syksyllä 2021 aloittavalle ikäluokalle on n. 600 000 euroa.

3. Vaikuttavuusrahoitus

Riverialla ei ole lausuttavaa vaikuttavuusrahoituksen painoarvoon tai sen jakautumiseen jatkossa. Mitä tulee opiskelijapalautteeseen ja katokorjauskertoimien uudistukseen, pidetään sitä hyvänä asiana, että uudet katokertoimet painottavat entistä vähemmän vastausosuuksia ja huomioivat entistä paremmin palautteen laadun eli keskimääräisen pistemäärän. Opiskelijapalautteen laatu on yksi Riverian strategisen tuloskortin mittareista.

Työelämäpalautteen keruun automatisointi vastuullisilta työpaikkaohjaajilta on kattavasti ja hyvin kuvattu asetusluonnoksesta. Sen lisäksi myös muille työpaikan edustajille suunnattu työpaikkakysely pitäisi automatisoida kansallisesti suoraan eHoks-palvelusta tapahtuvaksi.

Lausunnon keskeinen sisältö

Kokonaisuutena ammatillisen koulutuksen rahoituksen määräytyminen on kohtuullisen monimutkaista eikä nyt lausuttavana oleva asetusluonnos ole sitä yksinkertaistamassa. Rahoituksen laskennan perusteena olevat suoritustiedot vahvistetaan myöhään syksyllä, mikä vaikeuttaa koulutuksen järjestäjien valtionosuusrahoituksen ennakointia ja siten talousarvioiden ja toimintasuunnitelmien laadintaa. Perusrahoitusosuuden jäätyä 70 %:n toivotaan, että haku ja päätökset tavoitteellisista opiskelijavuosista saataisiin myös aiemmin.

Lausunnoissaan Riveria on esittänyt muutoksia kustannuskertomien määrittelyyn ja esittänyt perusteluinaan kustannustiedonkeruun haasteellisuutta erilaisten kustannusten kirjauskäytäntöjen vuoksi.

Riveria on esittänyt huolensa luonnonvara-alojen tutkintojen siirrosta kustannuskertoimiltaan alempiin ryhmiin sekä siitä, että kalliimpien kustannusryhmien kertoimia on laskettu paljon. Riveria ehdottaakin, että kustannusryhmien neljä (4) ja viisi (5) väliin perustettaisiin uusi kustannusryhmä, johon siirrettäisi tekniikan alojen runsaasti pääomaa ja henkilöstöresurssia sitovia koulutuksia, esimerkiksi logistiikan kuljetuspalveluiden osaamisala sekä maanrakennuskoneenkuljetuksen osaamisala.

Asetusluonnoksen mukaan enemmistö ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista sijoittuisi jatkossa nykyistä edullisempiin kustannuskoreihin. Tämä saattaa heikentää koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia järjestää työelämässä kaivattua täydennyskoulutusta ja ohjata koulutustarjonnan painottumista ammatti- ja erikoisammattitutkintojen asemasta perustutkintoihin, mikä ei välttämättä vastaa aikuisopiskelijoiden ammatillisen täydennyskoulutuksen tarpeita.

Riveria kommentoi maksuttomuuskertoimen määrittelyn epäselvyydestä ja maksuttomuuden todellisten kustannusten kompensoimisesta harkinnanvaraisin korotuksin sekä ylipäätään oppivelvollisuuden laajentamiseen ja maksuttomuuteen ammatilliselle koulutukselle varatusta määrärahasta valtion v. 2021 budjettiesityksessä.

Riveria toivoo työpaikkakyselyn palautteen keruun automatisointia samaan tapaan eHoksin kautta kansallisesti kuin vastuullisten työpaikkaohjaajien palautteen keruu automatisoidaan.

Joensuussa 21.9.2020

Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä Riveria



Esa Karvinen
kuntayhtymän johtaja, rehtori



Merja Laituri-Korhonen
hallintojohtaja

