

Asia: VN/18706/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot asetusluonnoksesta

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää muutettiin merkittävästi vuoden 2018 alusta lukien. Tässä yhteydessä koulutuksen järjestäjille viestittiin voimakkaasti tahtotilasta, jossa koulutuksen laatu, vaikuttavuus ja tuloksellisuus ovat keskeisiä tavoitteita, joiden mukaan järjestäjien saama rahoitus muodostuu opiskelijavuosikertymän lisäksi. Samassa yhteydessä korostettiin, että uusi rahoitusjärjestelmä on suhteellinen ja rahoituksen kustannusperusteisuudesta luovutaan. Ymmärryksemme mukaan järjestelmän tavoitteena oli saada koulutuksen järjestäjät kehittämään koulutuksen vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Tästä kehittämisestä syntyvän hyödyn tuli jäädä koko yhteiskunnan, mutta myös toimintaa kehittävän koulutuksen järjestäjän eduksi.

Koulutuksen järjestäjien osalta kerätään kustannustietoa koulutuksien toteuttamista. Tämän kustannustiedon keräämisen tulisi uudessa rahoitusjärjestelmässä ensisijaisesti mitata sitä, vastaako koulutuksen rahoitustaso koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia, eikä tehdä käänteistä ohjausta saman euromäärän uudelleen kohdentamiseen.

Nyt lausunnolla oleva asetusluonnos tarkistaa eri tutkintokoulutuksien laskennallisia hintoja suhteessa toisiinsa koulutuksiin. Karkeasti ottaen edullisten koulutusalojen hinta on nousemassa ja kalliiden koulutusalojen hinta on laskemassa. Rahoituksen kokonaismäärään ei olla tekemässä muutoksia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että koulutuksen järjestäjien välistä rahoitustasoa muutetaan siinä suhteessa kuin niiden rahoitusprofiilit muuttuvat. Rahoitusprofiilin muutos ei tapahdu koulutuksen järjestäjän oman toiminnan takia vaan rahoitusjärjestelmään kohdistuvan muutoksen seurauksena.

Jatkuvat muutokset rahoitusjärjestelmässä tekevät toiminnasta tempoilevaa, ja esimerkiksi kalliiden koulutusalojen mahdollisuudet pitkäjänteisiin investointeihin heikkenevät.

Rahoitusasetuksen perustelumuiotiossa on arvioitu asetuksen muutoksen vaikutusta koulutuksen järjestäjien rahoitustasoon, mutta ei ole tehty laajempaa arviota siitä, onko asetusmuutoksella

vaikusta eri toimialojen koulutusten järjestämisedellytyksiin ja sitä kautta toimialojen elinvoimaisuuteen.

Koulutuksen rahoitusjärjestelmällä ja sen yksityiskohdilla on erittäin suuret vaikutukset koulutuksen järjestäjien toimintaan ja sen suuntaamiseen. Ammatillisen koulutuksen reformia on toimeenpantu vuoden 2018 alusta alkaen ja esitetyt rahoitusmuutokset perustuvat vuosina 2018 - 2019 kerättyihin kustannustietoihin. Koulutuksen rahoitusjärjestelmää ei tulisi muuttaa näin lyhyen seurantajakson perusteella ilman kattavaa rahoitusjärjestelmän toimivuuden arviointia niin Suomen - kuin myös koulutuksen järjestäjäkohtaisella tasolla.

Taustamuistiossa olevat vaikutusarviot koulutuksen järjestäjien kokonaisrahoitustasoon ovat huomattavia (- 15% - +19 %). Nämä muutokset voivat siis yksittäisen järjestäjän kohdalla olla suurempia kuin mitä sen saama osuus koulutuksen Suoritusrahoituksesta (20% osuus rahoituksesta) tai Vaikuttavuusrahoituksesta (10% osuus rahoituksesta) ovat.

Esitetty rahoitusasetus ei sen sijaan ota kantaa merkittävästi suurempaan ongelmaan, eli opiskelijavuosien tasapuoliseen kohdentumiseen koulutuksen järjestäjille, toteutuneiden opiskelijavuosien mukaisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriö teki vuonna 2020 opiskelijavuosien vähimmäismäärien tarkistuksen ammatillisten tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvista ja päätti sen perusteella järjestämislupien opiskelijavuosien vähimmäismäärien uusista tasoista. Varsinaista ongelmaa, tavoitteellisten opiskelijavuosien toteutumista suhteessa myönnettyihin vuosiin, tämä tarkastelu ei juurikaan korjannut. OKM:n tavoitteellisten opiskelijavuosipäätösten ja Vipunen - tietojärjestelmästä saatavien opiskelijavuositoteumien mukaan osa järjestäjistä on saanut useita vuosia peräkkäin merkittävästi liikaa ja osa taas liian vähän rahoitusta suhteessa toteutuneisiin opiskelijavuosiin. Järjestäjätasolla tämä tarkoittaa jopa useiden satojen vuosien, kansallisella tasolla useiden tuhansien opiskelijavuosien ja siten kymmenien miljoonien eurojen kohdentumisongelmasta.

Nyt esitetyllä asetusmuutoksella, aiemmat kohdentumisongelmat huomioiden, on merkittäviä ja kohtuuttomia taloudellisia vaikutuksia yksittäisten järjestäjien toimintaedellytyksiin, varsinkin kun vaikutukset eivät johdu koulutuksen järjestäjien omasta toiminnasta tai tulokellisuudesta vaan rahoitusjärjestelmän muuttamisesta.

Huomiot ehdotetusta opiskelijavuoden määritelmästä

Yhdymme AMKE:n lausuntoon siitä, että opiskeluvuoden laskentaan mahdollisesti liittyvät ongelmat olisi voitu korjata OKM:n tarkemmalla ohjeistuksella.

Muutoksen taustalla ongelmaksi koettiin se, että yhteishaussa aloittavat nuoret perustutkinto-opiskelijat oli otettu opiskelijoiksi juhannuksen jälkeen, ilman että heillä olisi ollut aitoja opintoja kesäaikana. Tämä on koettu epätoivotuksi toimintamalliksi. OKM ei ole kuitenkaan selvittänyt asiaa sen tarkemmin koulutuksen järjestäjien kanssa, eikä todentanut miten opintoja kesäaikaan todellisuudessa toteutetaan. Asetusmuutoksen taustalla ei siten ole huomioitu eri koulutuksen järjestäjien todellista tilannetta kesäopintojen suhteen.

Nyt tehtävä yhden kuukauden opintoajan poisto kohdistuu myös merkittävään määrään muita opiskelijoita, jotka ovat reformin perustavoitteiden mukaisesti hyödyntäneet kesäaikaa omien opintojensa lyhentämiseen. He ovat opiskelleet kesäaikana joko oppisopimuskoulutuksessa tai koulutussopimuksella, jolloin syntynyt osaaminen on aidosti lyhentänyt opintoaikaa. Opintojen läpimenoaikojen lyhentäminen oli myös yksi ammatillisen koulutuksen reformin tavoitteista. On

myös huomioitava, että ammatillisen koulutuksen opiskelijoista yli 60 % on aikuisia, jotka opiskelevat pääsääntöisesti ympäri vuoden.

Muutos johtaa myös siihen, että ne järjestäjät, jotka ovat aktiivisesti kehittäneet kesäajan opiskelua mahdollistavia toimintamalleja, menettävät suhteellista osuuttaan koko Suomen opiskelijavuosista niiden järjestäjien hyväksi, jotka eivät ole kesäopintoja kehittäneet. Muutos vaikuttaa merkittävästi myös niiden koulutusalojen toimintaan, joissa kesäaika kokonaisuutena on keskeinen ja tärkeä aika opiskeluun. Tällainen ala on mm. luonnonvara-ala. Heinäkuun poistaminen laskennasta vähentäisi kohtuuttomasti luonnonvara-alan rahoituksen perusteena olevia opiskelijavuosia. Samanaikaisesti luonnonvara-alalle oltaisiin tekemässä hintakorimuutoksia, jotka pudottavat alan rahoitustasoa entisestään. Muutokset yhdessä vaarantavat koulutuksen laadukkaan toteuttamisen edellytyksiä ja taloudellisia toteuttamismahdollisuuksia.

Luonnonvara-alan osalta on myös muistettava, että alojen koulutus tapahtuu opetusmaatiloilla, joilla elää merkittävä määrä erilaisia eläimiä ympäri vuoden. Opetusmaatilojen toimintaa ei voida keskeyttää heinäkuuksi (eikä miksiäkään muuksikaan ajaksi), vaan ne toimivat 24/7/365 periaatteella. Opetusmaatilojen olemassaolo perustuu vain ja ainoastaan toimialan opetustarpeisiin, ja eläinten hoitoon ja hyvinvointiin liittyvät työtehtävät ovat keskeisenä osana alan opiskelijoiden opintoja. Näitä tehtäviä he tekevät opettajien ja ammattihenkilöiden ohjauksessa ympäri vuoden.

Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä ei kannata muutosta esitetystä muodostaan. Mikä yhteishaussa valittujen oppivelvollisten osalta aloitusajankohtaa halutaan erikseen ohjeistaa, on AMKE:n esittämä 1.8. aloitusajankohta oikeampi ja ennen kaikkea toiminnan kehittämiseen kannustavampi tapa kuin yhden kuukauden poistaminen laskennasta.

Mikäli asetus hyväksytään esitetystä muodosta, on ministeriön erikseen huomioitava luonnonvara-alan rahoituksen riittävyys vuosittaisissa rahoituspäätöksissä, jotta alan toteuttamismahdollisuudet voidaan jatkossakin turvata.

Huomiot tutkintojen, valmentavan koulutuksen ja muun ammatillisen koulutuksen kustannuskertoimista

Esitysluonnoksessa kustannusryhmän 1 painokerroin nousee ja kaikkien muiden kustannusryhmien painokerroin laskee. Rahoituksen tasapäistäminen vaikeuttaa kalliimman kustannusrakenteen koulutuksen järjestämistä. Tämä vääristymä johtuu käsittäksemme suurelta osin v. 2018 alun muutoksesta, jossa koulutusalojen kiinteistö- ja investointikustannuksia ei enää erotella koulutusaloilta. Lisäksi v. 2017 ja 2018 tehtyjen rahoitusleikkausten seurauksena kalliiden alojen investoinnit on pudotettu minimiin, eivätkä näiltä vuosilta raportoidut kustannukset vastaa siten alojen todellisia kustannuksia.

Rahoitusleikkaukset ovat johtaneet myös siihen, että suuri osa koulutuksen järjestäjistä hyödyntää ESR/EAKR-osarahoitusta koulutustoimialojen kehittämisessä. Näitä investointeja ei nähdä osana koulutuskustannuksia muutoin kuin omarahoitusosuuksien osalta, joten näiltä osin koulutusalojen toteuttamiseen tarvittava rahamäärä näyttäytyy liian pienenä.

Kustannusryhmien kertoimet on laskettu vuodesta 2018 lähtien alakohtaisten opetuksen kustannusten perusteella, ja järjestäjäkohtaisesti ilmoitetut kustannukset on jaettu samalla suhteella. Tämä on johtanut mm. kalliiden alojen kiinteistökustannusten osalta virheelliseen lopputulokseen, sillä alan opetuksen kustannukset eivät ole suhteellisesti samat kuin alan kiinteistökustannukset.

Asetusluonnoksen kustannusryhmien kertoimet eivät siten ota huomioon eri koulutusalojen välillä ilmeneviä merkittäviä muita kuin opetuksen kustannuksia, jotka ovat vuosina 2018 ja 2019 tilastoitu vain järjestäjäkohtaisesti. Esimerkiksi luonnonvara-alan korkeat kiinteistökustannukset valuvat uudessa rahoitusjärjestelmässä kaupallisen koulutuksen kustannuksiksi ja hyödyksi, joka näkyy siinä, että rahoitus nousee aikaisempaan verrattuna prosentuaalisesti eniten 1 kustannusryhmän kaupan ja hallinnon alan tutkintojen järjestämiseen painottuneilla koulutuksen järjestäjillä. Alan koulutuksessa vuosittaiset investointitarpeet ovat minimaaliset verrattuna esim. luonnonvara-alan investointeihin. Em. alan koulutusta voidaan järjestää myös suuremmissa opiskelijaryhmissä kuin esimerkiksi maatalouden opintoja opetusmaatiloilla.

Huomiot majoituksen korotuskertoimista

-

Huomiot tutkintotyyppikertoimista

Kunkin koulutusalan perustutkinto, ammatti- ja erikoisammattitutkintojen tulisi olla samassa kustannuskorissa. Perus- ja ammattitutkintojen kustannusrakenteiden ero huomioidaan jo koulutuksen tutkintotyyppien painokertoimissa, joten perus- ja ammattitutkinnon sijoittaminen eri kustannuskoreihin rankaisee ammattitutkinnon järjestäjää kaksinkertaisesti. Osa kustannusrakenteiden erosta johtunee siitä, että kustannusten oikea kohdistaminen on hankalaa erityisesti saman koulutusalan eri tutkintotyyppien välillä, ei niinkään tutkintotyyppien todellisesta kustannuserosta.

Huomiot yrittäjän oppisopimuskoulutuksen työelämäpalautteen keräämisestä ja laskennasta

-

Muut huomiot

Rahoitusasetuksen vaikuttavuusarvioinnin osalta todetaan, että ” Jos monialaisen koulutuksen järjestäjän profiili ja suoritteiden toteuma ovat keskimääräisiä, muutoksella ei olisi suurta vaikutusta järjestäjän saamaan rahoitukseen. Suurimmat muutokset kohdistuvat kapea-alaisiin koulutuksen järjestäjiin. Prosentuaaliset muutokset ovat suurimpia pienillä järjestäjillä.”

Edellä kuvattu arviointi ei kuitenkaan huomio sitä, että myös keskikokoisilla koulutuksen järjestäjillä on koulutusaloja ja -yksiköjä, jotka ovat toimintamaakuntien elinvoimalle elintärkeitä sekä suoraan alalle työllistyvien henkilöiden, mutta myös alan jatko-opintojen näkökulmasta. Näillä aloilla on myös merkittäviä vipuvaikutuksia muiden toimialojen (mm. maatalousalan vaikutus elintarvikkeiden jatkojalostus -toimialaan) toimintaan ja elinvoimaisuuteen. Luonnonvara-alan osalta tällaisia koulutusyksiköjä ovat mm. luonnonvara-alan opetusmaatilat. Ne eivät yleensä sijaitse koulutuksen järjestäjän ”pääkampuksen” yhteydessä, vaan ovat historiallisista ja logistisista syistä sijoitettu maaseudulle.

Näiden yksikköjen pysyvyyden edellytyksenä on riittävä ja pitkäjänteinen rahoitustaso, jotta em. tilojen investointitarpeet voidaan toteuttaa. Kustannustiedon keräämisessä ja kohdentamisessa olevat puutteet pääomavaltaisten alojen osalta voivat pahimmillaan johtaa näiden opetusyksikköjen sulkemiseen tai vähintäänkin tarvittavien opetuskiinteistöjen ja koneiden kunnan merkittävään heikentymiseen.

Lain opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituksen muuttamisesta (532/2017) 32 d § 2 momentin mukaan toteutuneiden opiskelijavuosien painottamisen perusteena on tutkintorakenteeseen

kuuluvien eri tutkintojen, valmentavan koulutuksen ja muun ammatillisen koulutuksen järjestämiskustannukset sekä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 63 §:ssä tarkoitettujen opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen järjestäminen (kohta 1).

Laissa ei ole tulkintamme mukaan määräystä, että kiinteistö-, investointi ja muut kustannukset tulisi kerätä järjestäjäkohtaisesti ja ainoastaan opetuksen ”suorat kulut” palkat ym. suoraan opetusalaan kohdistuvina. Ymmärrämme, että hallittavissa ja yhteismitallisesti saatavan tiedonkeruun toteuttamiseksi joudutaan tekemään kompromisseja kunkin kustannuserän keräämisestä. Tiedonkeruu suurten kustannuserien (kiinteistöt ja investoinnit) osalta vain järjestäjäkohtaisesti on kuitenkin johtanut tilanteeseen, että kustannustiedon käyttökelpoisuus yksittäisen koulutusalan kustannusten arvioinnin pohjana on heikentynyt.

Rahoitusasetuksen taustalla olevan OPH:n kustannustenkeruun ongelmatiikkaan tulee kiinnittää erityistä huomiota, mikäli kerättyä kustannustietoa aiotaan jatkossakin käyttää alojen hintakorien rahoituksen perustana. Nykyinen kustannusten keruumalli tekee yhdelle alalle tehdyistä kiinteistökustannuksista ja investoinneista koko koulutuksen järjestäjän investointeja. Nämä kulut jyvitetään laskennassa takaisin koulutusaloille. Tästä muodostuu loogisesti kehäpäätelmä, joka jättää rahoitusjärjestelmän sisälle pysyvän loogisen ongelman ja koulutuksen laskennallista hintatasoa tasaavan rakenteen. Kalliiden alojen kulut näyttävät jatkossakin laskevan ja edullisten kasvavan. Rahoitusjärjestelmään tulee tehdä kokonaistarkastelu ja samalla arvioida nykyisen kustannuskeruujärjestelmän soveltuvuutta hintojen muuttamisen lähtötietona.

Luonnonvara-alan osalta huolensa on esittänyt jo aiemmin Pohjois-Savon osalta Pohjois-Savon maakuntaliitto ja lähettänyt asiaa koskevan kirjelmän Opetus- ja kulttuuriministeriöön.

Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä tukee AMKE ry:n ja Suomen kuntaliiton lausuntoa rahoitusasetuksesta sekä erikseen MTK:n lausuntoa luonnonvara- ja maatalousalan koulutuksen näkökulmasta.

Puumalainen Kari
Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä