

Työ ja turva -osasto/KR/ea

18.9.2020

SAK 14170 / 2020

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

VN/18706/2020

Ehdotus Opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista

Opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistanut ehdotuksen asetukseksi ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteiksi. Pyydettynä lausuntoon Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry esittää seuraavaa.

Rahoitusosuuksien muuttaminen

SAK kannattaa esitystä rahoitusosuuksien muuttamisesta. Perusrahoituksen osuuden vakiinnuttaminen 70 prosenttiin luo ennakoitavan perustan tutkintojen ja koulutuksen järjestämiselle sekä edellytykset sille, että ammatillista koulutusta on jatkossakin tarjolla kaikilla aloilla ja kaikille opiskelijaryhmille. Vaikuttavuus- ja suoristusrahoituksen yhteenlaskettu prosenttiosuus olisi 30 prosenttia.

Vaikuttavuusrahoituksen osalta SAK tuo esiin, että työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen mittaristossa tulee huomioida maan eri osien erilaisia työllisyysnäköymiä. Kysymykseksi nousee, mikä on koulutuksen järjestäjän vastuu siitä, että alueelta ei löydy työpaikkoja ammatillisen koulutuksen suorittaneille. Lisäksi on tarkoin pohdittava, kuinka suuri loppujen lopuksi on koulutuksen järjestäjän vastuu opiskelijan työllistymisestä ylipäätään ja kuinka tarkoituksenmukaista on sitoa merkittävää osaa koulutuksen järjestäjän rahoituksesta mittareihin, joihin se ei voi riittävällä tavalla vaikuttaa. Näin perusteiden SAK katsoo, että vaikuttavuusrahoitukselle esitetty 10%:n osuus on riittävä.

Opiskelijavuosi

Esityksessä ehdotetaan opiskelijan neljän viikon lomajaksosta luopumista. Sen sijalle esitetään kaikkien lomapäivien merkitsemistä ja niiden vähentämistä opiskelijavuosista. SAK katsoo, että selkeyden vuoksi on tarpeen määritellä rahoitukselle yhteismitallinen käsite, joka soveltuu käytettäväksi kaikkeen ammatilliseen koulutukseen.

Esitettyyn malliin liittyy kuitenkin haasteita ja sen vaikutuksia on vaikea arvioida. Ammatillisen koulutuksen osaamisperusteisuus, osaamisen hankkimisen aikaan ja paikkaan sitomattomuus asettaa koulutuksen järjestäjälle omat erityispiirteet ja reunaehdot. Jatkuvan haun kautta opiskelijat voivat hakeutua opiskelemaan ympärivuotisesti ja työpaikalla tapahtuvaa osaamisen hankkimista koulutus- ja oppisopimuksilla ja oppisopimuksilla tehdään myös kesäisin ja lomakausilla. Näin ollen myös opetuksen ja ohjauksen

Työ ja turva -osasto/KR/ea

18.9.2020

tarve on ympärivuotista. Työelämäpalautteen mukaan yhteistyön koulutuksen järjestäjien ja työpaikkojen välillä tulisi olla nykyistä tiiviimpää. Etenkin opiskelijoiden ohjaukseen ja arviointiin kaivataan lisää tukea sekä opettajien läsnäoloa työpaikoilla nykyistä enemmän. Näin ollen opiskelijavuoden mekaaninen rajausta vaatii vielä lisäpohdintaa.

Opiskelija- ja työelämäpalaute

Vaikuttavuusrahoituksen määrittelyssä opiskelija- ja työelämäpalautteen kerääminen ja kokoaminen on keskeisessä roolissa. SAK katsoo, että palautteen keruun ja kokoamisen osalta esitys on kannatettava.

Koska palautejärjestelmän pohjalta määräytyy huomattava osa rahoituksesta, SAK katsoo, että sen on oltava selkeä, luotettava ja valtakunnallisesti yhdenmukainen, Palautteen keruulla on myös yhteys ammatillisen koulutuksen yleiseen laadunvarmistukseen. Siksi on tärkeää, että palautteenkeruun yhteydessä ja ohella ammatillisen koulutuksen laatu- ja kehittämistyötä tehdään yhteistyössä koulutuksen järjestäjien, työelämän ja opetushallinnon kesken.

Esitykset palautetiedon keruun automatisoinnista, kehittämisestä sekä Opetushallituksen roolin selkeyttämisestä ovat kannatettavia. On perusteltua, että työelämäpalautteen kohdejoukot on määritelty ja palaute kerätään työpaikkakyselyn ohella myös opiskelijaa ohjaavalta työpaikkaohjaajalta. SAK kuitenkin painottaa, että työelämä- ja opiskelijapalautteen sisältöä ja kysymysten määrää on arvioitava säännöllisesti ja tarvittaessa muutettava, jotta siitä ei aiheudu liiallista kuormaa vastaajille ja vastausprosentti saadaan kattavaksi.

Tutkintojen ja muun koulutuksen painokertoimet

Asetuksessa säädettäisiin tutkintojen ja muun koulutuksen painokertoimista sekä tutkintorakenteeseen kuuluvien tutkintojen jakamisesta kustannusryhmiin tutkinnon järjestämisestä aiheutuvien keksimääräisten kustannusten mukaisesti. Tutkintorakenteen mukaiset tutkinnot jaettaisiin jatkossakin viiteen kustannusryhmään, mutta kustannusryhmien painokertoimia muutettaisiin.

Rahoitusjärjestelmästä on tulossa eri rahoitusosuuksien laskennan kautta varsin monimutkainen kokonaisuus ja kustannusryhmien määrittely on selkeyden näkökulmasta perusteltua. Kuitenkin uusilla tutkintojen sijoittumisilla ja kertoimilla olisi vaikutusta rahoituksen jakautumiseen koulutuksen järjestäjien välillä, koska koulutuksen järjestäjien profiileissa on eroa ja rahoitus laskettaisiin suhteellisina osuuksina. Suurimmat muutokset kohdistuisivat kapea-alaisiin koulutuksen järjestäjiin ja niihin, joilla koulutustarjonta on painottunut ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin. Muutokset olisivat suurimpia pienimmillä järjestäjillä.

Työ ja turva -osasto/KR/ea

18.9.2020

SAK pitää tärkeänä, että painokertoimien vaikutuksia koulutuksen järjestäjien koulutustarjontaan seurataan, jotta kustannusryhmät eivät liiaksi ohjaa koulutuksenjärjestäjän toimintaa. Edelleen eri tutkintojen sijaintia kustannusryhmissä on syytä tarkistaa määräajoin, jotta järjestelmään ei synny väärienlaisia kannustimia tätä kautta. Tutkintorakenteen kustannusryhmät on määriteltävä siten, että työ- ja elinkeinoelämän valtakunnallisiin osaa- mistarpeisiin kyetään vastaamaan. Samalla on huolehdittava siitä, että alueellisiin ja alakohdaisiin erityispiirteisiin ja tarpeisiin vastaavaa koulutusta on riittävästi tarjolla.

Alueellisiin tarpeisiin vastaamisen osalta SAK kiinnittää huomion myös majoituksen järjestämisen kertoimiin, joista säädetään pykälässä kahdeksan. On tärkeää, että asuntolatoiminta kompensoidaan koulutuksen järjestäjille riittävällä tasolla. Ammatillisten oppilaitosten saavutettavuus poikkeaa alueellisesti merkittävästi. Alueiden elinvoiman, työllisyyden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin kannalta on oleellista, että asuntolatoiminta on riittävä ja laadukasta. Alueella viihtyvät nuoret kiinnittyvät myös paremmin opiskelupaikkakunnalle.

Valmentavien koulutusten, tutkintoon johtamattoman muun ammatillisen koulutuksen sekä opiskeluvaihtoehtoja tukevien opintojen painokertoimiin esitetään hienoista korotusta. SAK katsoo, että suunta on oikea, mutta pitää panostusta riittämättömänä kohdejoukon kokoon ja tarpeisiin nähden. Enemmistö perusopetuksessa tehostettua tai erityistä tukea saaneista opiskelijoista jatkaa ammatillisessa koulutuksessa. Jotta ammatilliselle koulutukselle säädetystä yhteiskuntavastuun tehtävästä kyetään aidosti huolehtimaan, on tuen jatkuvuudesta huolehdittava nykyistä yhdenmukaisemmin ja vaikuttavammin. SAK katsoo, että opiskelijoiden opetukseen, ohjaukseen ja tukeen tarvittavat resurssit otetaan rahoituksessa huomioon ennakoivasti jo nyt, sillä oppivelvollisuuden laajentuessa on odotettavissa, että erityistä ja vaativaa erityistä tukea ja valmentavaa koulutusta tarvitsevien opiskelijoiden määrä ammatillisessa koulutuksessa edelleen kasvaa.

Tutkintotyyppien ja oppisopimuskoulutuksen painokertoimet

Pykälässä viisi on määritelty tutkintotyyppien ja oppisopimuskoulutuksena järjestettävän koulutuksen painokertoimista.

SAK pitää perusteltuna, että oppisopimuskoulutuksen painokerroin on määritelty samalle tasolle kuin muulla tavoin järjestetyn koulutuksen painokertoimet. Esitys tukee opiskelijoiden joustavia siirtymiä oppisopimuskoulutukseen.

Sen sijaan perusrahoituksessa ammatti- ja erikoisammattitutkintojen painokertoimet ovat epäsuhdassa perustutkintoihin verrattuna, Myös suorite- rahoituksessa ero näiden tutkintotyyppien välillä on merkitsevä.

Työ ja turva -osasto/KR/ea

18.9.2020

Ero kasvaisi entisestään, mikäli esitetyt muutokset tutkintojen kustannusryhmiin toteutuisivat. Tällöin ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista noin 80 prosentilla kustannusryhmä laskisi.

SAK pitää tärkeänä, että koko nuorisoikäluokalle taataan toisen asteen tutkinto, mikä oppivelvollisuuden laajentamisesta myötä eittämättä lisää ammatillisten perustutkintojen rahoitustarvetta, sillä ne ovat nuorten ensisijainen tapa suorittaa toisen asteen ammatillinen tutkinto. Yhtä tärkeää on kuitenkin huolehtia ammatillisen koulutuksen koko asiakasryhmästä. Merkittävä osa ammatillisen koulutuksen opiskelijoista on aikuisia ammatti- ja erikoisammattitutkinnon suorittajia.

Ammatillisen koulutuksella on merkittävä rooli työikäisen väestön osaamistarpeen ylläpitäjänä ja uusintajana. Rahoituksella on tuettava eri ikäisten osaamisen kehittymistä sekä vastattava jatkuvan oppimisen tuomiin haasteisiin. Ammatillisen koulutuksen moninaisuus antaa hyvän lähtökohdan vastata näihin tarpeisiin. Tutkintotyyppien koulutuksissa on osia ja kokonaisuuksia, joita opiskelemalla voi nopeastikin hankkia tarvittavan osaamisen. Tätä mahdollisuutta on myös rahoituksella tuettava. Koulutuksen järjestäjille on osoitettava riittävät resurssit toteuttaa myös lyhyempiä, tutkinnon osan tai sen osan laajuisia kokonaisuuksia vastaamaan työikäisen väestön osaamisen kehittämistarpeisiin kuten muunto- ja täydennyskoulutukseen.

Maksuttoman koulutuksen painokerroin

Asetuksessa säädettäisiin maksuttoman koulutuksen painokertoimista. Painokertoimen määrittelyssä huomioitaisiin laajennettuun oppivelvollisuuteen osoitettavat määrärahat maksuttoman koulutuksen järjestämiseen tai siihen liittyviin ohjaus- ja valvontavastuisiin. Oppimateriaaleista ja tarvikkeista aiheutuvat kustannukset korvattaisiin perusrahoituksen harkinnanvaraisien korotuksen kautta.

SAK toteaa, että oppivelvollisuuden laajentamisen myötä maksuttoman toisen asteen toteuttaminen edellyttää riittävää kokonaisrahoitusta, jotta koulutuksen järjestäjät kykenevät käynnistämään ja toteuttamaan laajennettua oppivelvollisuutta lakisääteisesti. Harkinnanvarainen rahoitus ei kata koulutuksen järjestäjille aiheutuvia kuluja, joten kyseisen rahoitusmuodon osalta tulisi vielä tehdä kokonaisarvio ja arvioida sen soveltuvuutta pitkäjänteisen toiminnan rakentamiseen.

Keskeinen sisältö

Yhteenvetona SAK toteaa:

- Perusrahoituksen vakiinnuttaminen on ennakoitavuuden ja toiminnan pitkäjänteisen järjestämisen näkökulmasta selkeä parannus. Kuitenkaan painokertoiminen sisäiset siirrot ja uudelleen määrittelyt eivät yksin riitä, jollei ammatillisen koulutuksen kokonaisrahoitus ole riittävällä tasolla. Näin ollen myös esityksestä on vaikea tehdä kokonaisarviota.

Työ ja turva -osasto/KR/ea

18.9.2020

- Eri tutkintotyyppien (perustutkinto, ammattitutkinto, erikoisammattitutkinto) painokertoimien tulee olla riittävät, jotta ne tukevat koulutuksen järjestäjää toteuttamaan opiskelijan HOKS:n mukaista koulutusta. Esitetyt tutkintotyyppien rahoituskertoimet ovat epäsuhdassa keskenään.
- Oppisopimuskoulutuksen painokerroin on perustellusti määritelty samalle tasolle kuin muulla tavoin järjestetyn koulutuksen painokertoimet. Esitys tukee opiskelijoiden joustavia siirtymiä oppisopimuskoulutukseen.
- Ammatillisen koulutuksen lakisääteistä yhteiskuntavastuun tehtävää on tuettava myös rahoituksen osalta. Erityistä kannustavuutta tarvitaan opiskelijoiden hyvinvoinnin, tuen ja ohjauksen tarpeisiin vastaamiseen.
- Oppivelvollisuuden laajenemisen rahoitustarpeisiin on varauduttava ennakoiden.
- Ammatillisen koulutuksen rooli työikäisen väestön osaamisen kehittämisessä on huomioitava paitsi tutkintotyyppien kertoimien osalta myös palvelutarjonnan näkökulmasta.
- Rahoituksen on tuettava koulutuksen järjestäjiä toteuttamaan monipuolisia ja asiakaslähtöisiä osaamisen kehittämisen palveluita mukaan lukien lyhytkestoista muunto- ja täydennyskoulutusta työelämän valtakunnallisiin, alueellisiin ja alakohtaisiin tarpeisiin.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry