

Asia: VN/4728/2025

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnon keskeinen sisältö.

Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia tuo lausunnossaan esille täsmennystä vaativia kohtia, näkemyksiä rahoitusmallin kehittämiseen ja rahoitusasemaan vaikuttavia erityispiirteitä, jotka jäävät rahoituksessa huomioimatta.

Lausuntonne koskien asetuksen 1 §:ää (opiskelijavuoteen kuuluvat päivät)

Rahoitusmuutoksen vaikutusten arviointi on tätä lausuntoa laadittaessa käytännössä mahdotonta, koska ei ole ollut käytettävissä järjestäjäkohtaisia laskelmia ja simulointityökaluja, joiden perusteella muutosta olisi voinut arvioida. Koulutuksen järjestäjäkohtaista arviointia vaikeuttaa se, että järjestelmä on suhteellinen.

Yleisesti voidaan todeta, että laskenta yksinkertaistuu opiskelijavuoden määrittelyn osalta, mikä on hyvä asia ja lisäksi kertoimien vähentäminen selkeyttäneen rahoittajan asian käsittelyä.

Kokonaisuutena koulutuksen järjestäjän näkökulmasta uudistus tuo valtionosuuden käsittelyyn ja kohdentamiseen järjestäjätasolla lisää muuttujia ja järjestäjän näkökulmasta rahoitusjärjestelmä monimutkaistuu sekä ennakointi toimeenpanovaiheessa vaikeutuu. Jotta rahoitusjärjestelmällä olisi sen kaikkien osa-alueiden osalta ohjausvaikutusta, tarvitaan jatkossa rahoittajan tuottamaa ajantasatietoa lisää, koskien erityisesti työllistymis- ja lähtötasotietoja sekä järjestämisluvan rajoitusten toimeenpanoon liittyvää tietoa.

Erityisen kannattavaa on, että turvataan opiskelijoiden oikeus lomaan ja se, että muutos kohtelee tasapuolisesti eri koulutuksen järjestäjiä.

Osa-aikaisuuden tarkentamista on toivottu, mutta asetusluonnoksen kirjaus jättää vielä tulkinnanvaraa. Koulutuksen järjestäjä, Kela ja muut toimijat voivat tulkita tulkinnallista tekstiä eri tavoin edelleen.

Asetusmuistio: ”Henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa sovittaisiin muun muassa verkko-opintojen suoritusajakohdasta”, hoks -tasolla ajankohdan määrittely verkko-opinnoille lisää byrokratiaa.

Lausuntonne koskien asetuksen 2 §:ää (toteutuneiden opiskelijavuosien laskenta)

-

Lausuntonne koskien asetuksen 3 §:ää (lähtötason painokertoimet)

Kertoimet on määritetty arvosanojen ja läpäisyn kautta. Se miten lähtötasokertoimet korreloivat tuen tarpeen kanssa jää nähtäväksi.

Huomioitavaa on, että opiskelijoiden lähtötasokertoimet 0,52 – 3,03 ovat melko jyrkkiä ja perusteluna tässä: alle 6,00 keskiarvon opiskelijan tuki kohdentunee todennäköisesti yhteisiin tutkinnon osiin, mutta vastaavasti ysin tai sen yli keskiarvon omaava oppilas saattaa tarvita enemmänkin tukea käytännön kädentaidoissa.

Erityinen tuki on ollut järjestäjälle merkittävä osuus rahoituksesta ja päätösten mukaan kohdennettavissa tutkinnoille. Lähtötasokertoimilla kohdennettava rahoitusosuus kasvaisi noin kaksin-kolminkertaiseksi 10 prosenttiin. Kertoimien toteuman osalta tarvitaan mahdollisimman reaaliaikainen opiskelijavuositieto tutkintotasoisesti toiminnan seuraamiseksi ja resurssien kohdentamiseksi.

Lausuntonne koskien asetuksen 4 §:ää (kustannusryhmä- ja muut painokertoimet) ja liitettä

Kiitämme, että olette tarkastelleet kustannustietojen keruuta ja muuttaneet Tuvan kustannusryhmiä vastaamaan paremmin todellisuutta.

Pidämme harmillisena muun ammatillisen koulutuksen päättymistä vuoden 2028 loppuun. Muu ammatillinen koulutus on hyvä työkalu palvella työelämää nopeasti ja joustavasti, jonka merkitys voisi aikaisemmin toteutuneesta jatkossa kasvaa jatkuvaa oppimista koskevan koulutuspoliittisen kehittymisen myötä.

Rahoitusrakenteen kokonaismuutosta koulutusalatatasoisesti saatikka tutkintotasoisesti on järjestäjätasolla lausuntovaiheessa vaikea arvioida. Järjestäjien korirakenteet suhteessa

valtakunnalliseen ovat avoimena ja järjestäjien profiilikertoimia tai niiden muutosta suhteessa valtakunnalliseen ei voi verrata. Se miten järjestelmä toimii järjestäjätasolla tai ohjaa asioita koulutusalasoisesti ei pysty vielä arvioimaan. Vaikutukset tutkintotasoisesti kohdentuvaan valtionosuusrahoitukseen ovat lausuntovaiheessa käytännössä mahdottomia määrittää.

Opetustilat on kohdennettu kustannustiedonkeruussa järjestäjäkohtaisiin menoihin. Tiloja keskimääräistä enemmän käyttävät koulutusalat ja tutkinnot näyttävät kustannustiedon keruussa tosiasiallisia kustannuksia edullisemmilta. Tämä on johtanut siihen, että valtionosuutta on kohdentunut näille aloille ja tutkinnoille toisin kuin koulutuksen järjestäjien tosiasiallinen tilanne olisi edellyttänyt. Maatalouden lisäksi isoja ympäristöjä edellyttävät myös monet tekniikan koulutusalat. Tutkintokohtaiseen tilakustannusten seurantaan siirryttäessä, tähän myös liittyy kustannusten kohdentamisen haasteita. Se tulisi muutoksessa avata, mitä kustannuksia voidaan lukea opetuksen ja tutkintotasoihin kiinteistömenoihin. Kiinteistökohtaiset käyttömenot ovat selkeitä, mutta poistojen osalta kohdentaminen on jo hyvin haasteellista.

Tilat ovat järjestäjän kustannuksista keskimäärin merkittävä kuluerä ja tutkintokohtainen kohdentaminen muuttaa järjestäjien korien kustannuskertymiä olennaisesti. On ennakoitavissa, että korikertoimia jouduttaneen muuttamaan tilakustannusten kohdentamisen vuoksi. Tällä on merkitystä profiilikertoimiin ja merkitystä arvioitaessa rahoitusjärjestelmän uudistamisen vaikutusta järjestäjätason näkökulmasta. Rahoitusjärjestelmän ennakoimattomuus jatkuu tuleville vuosille.

Yhteiskunnallisessa työvoimamurroksessa aikuiskoulutuksen tarve on nyt ja tulevaisuudessa suuri. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ja at/eat-tutkinnon painokerroin 0,5 luovat koulutuksenjärjestäjille painetta priorisoida perustutkintoja ja nuorille suunnattua koulutusta ja jättää koulutustarjottimestaan pois at/eat-tutkintoja, joille työvoimamarkkinoilla olisi kysyntää, mutta joiden järjestämiskustannukset ylittävät kannattavuuden rajan selvästi. Lisäksi aikuiskoulutustuen lakkaaminen vaikuttaa aikuisopiskelijoiden mahdollisuuteen opiskella uusi ammatti.

Kustannusten kohdentaminen ammatti- ja erikoisammattitutkinnoille on haasteellista. Käytäntö on osittanut, että niille kohdentuu kustannuksia vähemmän kuin aiheuttamisperusteella tulisi kirjautua. Esimerkkinä todettakoon, jos kyseisistä opiskelijoista ei rakennu omaa ryhmää vaan ovat osana perustutkintokoulutusta, näille opiskelijoille on käytännössä hyvin vaikea kohdentaa palkka-, kiinteistö- ja materiaalimenoja. Tämä on johtanut siihen, että ammatti – ja erikoisammattiryhmien kustannusryhmäkerroin on liian matala todellisiin kustannuksiin nähden.

Opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen rahoituksen loppumisella on negatiivista vaikutusta oppimisen tukeen.

Lausuntonne koskien asetuksen 5 §:ää (korotuskertoimet)

Toteamme, että koulutuksen järjestäjän toteutusten etäisyyksiin liittyviä erityispiirteitä rahoitusmallissa ei edelleenkään huomioida. Tältä osin ammatillista koulutusta käsitellään toisin kuin lukiokoulutusta, jossa on käytössä ns. pienten lukiodien lisä. Myös Ruotsiin työllistyminen jää rahoituksessa huomioimatta ja tämän merkitys rahoituksessa kasvaa merkittävästi.

Pohjois-Suomessa majoituksen järjestäminen on tärkeää, koska etäisyydet ovat pitkiä ja joukkoliikenne olematonta. Valitettavasti kerroin 0,88 ei riitä kattamaan majoituksesta aiheutuneita kustannuksia. Esitämme, että majoitukselle on vain yksi kerroin.

Asuntoloiden osalta olisi syytä selvittää miten järjestäjien kustannukset tosiasiallisesti kohdentuvat majoituksen osalta kustannusten seurantaan, koska asuntolat näyttäytyvät vahvasti tappiollisena ja ovat maakunnissa välttämättömiä saavutettavuuden vuoksi. Korotuskertoimella tutkintotasolle kohdennettu valtionosuuden osuus ei kata asuntoloiden kustannuksia.

Majoituksen korotuskerroin nousee, mutta kun sitä maksetaan vain opiskelijavuosista majoituksen saaman rahoituksen voi ennakoida vähenevän entisestään.

Emme kannata vankilaopetuksen korotuskertoimen poistamista. Ryhmät ovat pieniä, eikä rahoitus kata koulutuksenjärjestäjälle aiheutuvia kustannuksia. Erityisesti tämä korostuu tilanteissa, joissa vankilan etäisyys koulutuksen järjestäjän toimipisteestä on suuri.

Lausuntonne koskien asetuksen 6 §:ää (toteutuneiden opiskelijavuosien perusteella myönnettävän perusrahoituksen laskenta)

Tutkintojen kustannusryhmiin sijoittuminen ja kustannusryhmien kertoimet perustuisivat vuoden 2023 kustannustietoihin. Asetuksen voimaan tullessa kustannustieto 2023 on jo vanhaa, mutta toisaalta kiinteistömenojen kohdentaminen tutkinnoille vuonna 2026 tulisi muuttamaan kustannusryhmien kertoimia esityksen mukaan 2027, joiden pohjalta tulisi taas uudet kertoimet käyttöön 2028 rahoitusta myönnettäessä. Tällä perusteella 2027 myönnettävä rahoitus perustuisi vielä 4 vuotta vanhaan kustannustietoon.

Kun opiskelijavuosirahoitus perustuu varainhoitovuotta edeltävän kahden 1.7. - 30.6. välisenä ajanjaksona toteutuneisiin opiskelijavuosiin, esitys tukee erityisesti pieniä koulutuksenjärjestäjiä, joilla suhteellinen vaihtelu voi olla suurempaa. Muutos tuo ennustettavuutta, mutta toisaalta edelleenkin uusien avauksien osalta opiskelijavuosien merkitys rahoitusperusteeseen tulee huomioiduksi täysimääräisesti vasta vuoden viiveellä.

Ei-maksuttoman koulutuksen opiskelijavuodet hyväksytään rahoituksen perusteeksi kunkin koulutuksen järjestäjän osalta heidän järjestämisluvassaan olevaan enimmäisrajaan saakka. Työ- ja elinkeinoelämän muutokset ovat nopeita, mikä edellyttää koulutuksen järjestäjältä ketteryyttä.

Järjestämislupaann enakoitu varsin pitkä määraaika enimmäisrajassa voi osoittautua ympäristön muuttuessa järjestäjälle epäoikeudenmukaiseksi.

Järjestämisluvan enimmäismäärän toteutumisesta leikkuriin tarvitaan mahdollisimman reaaliaikainen opiskelijavuositieto tutkintotasoisesti.

Näkemyksenä esitämme, että 6 § 2momentti vaatii selkiyttämistä.

Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappiassa on opiskelijoita, joilla on kotikunta Ruotsin puolella, mutta he ovat olleet aiemmin Suomessa oppivelvollisia. Olemme kirjanneet, että he eivät ole maksuttomuuden piirissä, mutta tämän vuoden puolella kyseistä opiskelijoista tuli Koskesta virheilmoituksia. Selvitimme OKM:n lakimieheltä, miten tässä tilanteessa teemme, ja saimme ohjeeksi muuttaa kirjaustapaa. Olemme korjanneet Koskeen maksuttomuustiedot uuden tulkinnan mukaisiksi vuosille 2024 ja 2025, mutta aiempiin vuosiin ei ole tehty muutoksia. Tämä on aiheetta vähentänyt Lappian painotettuja opiskelijavuosia, ja siten sillä on vaikutusta myös rahoitukseen. Toivomme, että raja-alueen erityispiirteet huomioitaisiin paremmin.

Lausuntonne koskien asetuksen 7 §:ää (suoritetun tutkinnon osien osaamispisteiden ja tutkintojen lukumäärän perusteella myönnettävän perusrahoituksen laskenta)

”jos opiskelija on tutkinnon suorittamisen aloittamista edeltävän kuukauden lopussa ollut vailla perusteen jälkeistä ammatillista tai korkea-asteen tutkintoa ja muutoin luvulla 0” Muistiossa mainitaan ylioppilastutkinto, mutta asetuksen tekstistä siitä ei ole mainintaa.

Osaamispisteiden ja koko tutkintojen osuus koko laskennallisesta rahoituksesta on 30 prosenttia. Kokonaisrahoituksesta osaamispisteille jää 24 % ja tutkinnoille 6 %. Tekniikan alat ja teollisuus edellyttävät työllistymiseen edelleenkin tutkintoja. Työllistykseen tutkintoa edellyttäville aloille, tutkinnossa saatava rahoitusosuus jää matalaksi tai aikaisemmin tutkinnon omaavilla nolaksi. Uudelleen työllistämiseen kannustamiseksi ja asian resursoimiseksi tutkinnon rahoitusosuutta olisi syytä arvioida vielä uudelleen.

Lausuntonne koskien asetuksen 8 §:ää (työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen perusteella myönnettävän perusrahoituksen laskenta)

Ruotsiin työllistyminen jää rahoituksessa huomioimatta ja samalla työllistymisen merkitys rahoituksessa kasvaa merkittävästi.

Vaikuttavuutta lisännee, että koko tutkinnon ja pelkkiä tutkinnon osia suorittaneiden työllistymisestä ja jatko-opiskelusta saa rahoitusta samoin perustein samanarvoisesti ja osuus laskennallisesta rahoituksesta olisi 18 %.

Toisaalta voidaan arvioida kokonaisuutena painokertoimen nolla osalta vaikutusta: ”8 § 2 mom: Jos tutkinnon tai tutkinnon osan suorittanut työllistynyt tai jatko-opintoihin siirtynyt on tutkinnon suorittamisen aloittamista edeltävän vuoden lopussa ollut työllinen, painokerroin on 0. Jos tutkinnon tai tutkinnon osana suorittanut työllistynyt tai jatko-opintoihin siirtynyt ei ole tutkinnon suorittamisen aloittamista edeltävän vuoden lopussa ollut työllinen, painokerroin on 1.”

Jos tutkinnon tai tutkinnon osan suorittanut työllistynyt on tutkinnon suorittamista aloittamista edeltävän vuoden lopussa ollut työllinen, painokerroin on nolla. Miksi painokerroin on tässä nolla myös jatko-opintoihin siirtyneiden osalta? Moni työelämässä oleva on motivoinut jatkamaan toisen asteen opintoja amk- tai korkeakoulutasolle, jos siellä on paremmat työmarkkinat ja ansaintamahdollisuudet. Tämä tuo valtion kassaan lisätuloja paremman verokertymän myötä.

Syytä on myös huomioida näkökulma, kuinka paljon tulee ohjaamaan koulutukseen valintaa. Jos henkilö jää työttömäksi vuoden alussa ja koulutuksen avulla työllistyisi uudelleen, ei hänestä saa vaikuttavuusrahoitusta ollenkaan. Ja kun nyt kuitenkin painotetaan sitä, että ihmiset pitäisi saada nopeasti takaisin työelämään, niin tämä ei täysin tue sitä.

Työllistymisen ja jatko-opiskelujen merkitys kasvaa. Vaikuttavuuden toteutumiseksi, toiminnan ohjaamiseksi ja resursoimiseksi, kaikkien etu olisi saada järjestäjätasoisesti mahdollisimman reaaliaikaista ja tutkintotasoisia tietoa.

Rahoitus työllistymisestä saadaan, jos henkilö on ollut koulutuksen aloittamista edeltävän vuoden lopussa työtön ja työllistynyt koulutuksen suorittamista seuraavan lukuvuoden aikana vähintään 2 kk ajalle. Haasteena rahoituksen ennakkoinnin kannalta on se, että rahoitukseen vaikuttava työttömyys-/työllisyystilanne katsotaan edellisen vuoden lopusta. Työttömyys-/työllisyystilanne tulisi määritellä juuri ennen opiskeluoikeuden alkamista olevan tilanteen mukaan.

Lausuntonne koskien asetuksen 2 lukua (opiskelijapalaute)

Kokonaisuutena kuitenkin palautteiden merkitys toiminnan kehittämiseksi on tärkeää, mutta järjestelmä on erittäin raskas ja monimutkainen toteuttaa ja vastausaktiivisuus on heikohkoa.

Palautteiden saama osuus sääntelykokonaisuudessa on kokonaisuutena kohtuuttoman suuri.

Kokonaisuutena vastausprosentit jäävät niin mataliksi, ettei niiden perusteella pitäisi jakaa niin suura rahamäärää kuin jaettavaksi olisi jäämässä.

Teknisesti katokorjauskertoimen muuttaminen hyvä asia.

Lausuntonne koskien asetuksen 3 lukua (työelämäpalaute)

Kannatamme työpaikkaohjaajakyselyn syklin pidentämistä.

Lilja Virpi

Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia