

Asia: VN/4728/2025

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnon keskeinen sisältö.

OAJ kiittää mahdollisuudesta lausua asetusluonnoksesta ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista sekä asetusluonnoksesta ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista annetun asetuksen muuttamisesta määräajaksi.

Rahoituslain muutoksen ja asetusten muuttamisen tarkoituksena on mm. yksinkertaistaa ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentatapaa sekä mahdollistaa koulutuksen järjestäjille pitkäjänteisempää suunnittelua. Muutokset toki yksinkertaistavat laskentatapaa jonkin verran, mutta edelleen laskentatapa on haastava, kokonaisuutta on vaikea ennakoida ja ainakin alussa pitkäjänteinen suunnittelu voi olla mahdotonta osan kertoimista ollessa suhteellisia.

Asetusluonnokseen on haastavaa ottaa kantaa, kun simulaatioita ja rahoitusmallin muutoksen vaikutuksia eri koulutuksen järjestäjille ei ole saatavilla. Lausunrossamme otamme kantaa niihin asioihin, joita muistion perusteella pystymme kommentoimaan.

OAJ vaatii, että opiskelijavuoteen lasketaan koko vuosi eli 365 päivää. Toteutuneiden opiskelijavuosien laskennassa keskiarvoja pitäisi katsoa vielä pidemmältä ajalta kuin kaksi edeltänyttä opiskeluvuotta. Lähtötasokertoimeen perustuvaa rahoitusmallia on muutettava niin, että se ottaa paremmin huomioon tuen tarpeen, jota päättötodistuksen arvosana ei kerro. Osaa painokertoimista on korotettava. Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen järjestäminen on pidettävä taloudellisesti yhtä kannattavana koulutuksen järjestäjälle kuin perustutkintojenkin järjestäminen ja yhteisten aineiden osalta kerroin niin suurena, että se turvaa yto-aineiden lähiopetuksen riittävän määrän.

OAJ edellyttää, että opettajien ja erityisopettajien antamaa opetusta ja tuen määrää sekä rahoituksen kohdentumista opetukseen ja oppimisen tukeen sekä erityiseen tukeen seurataan vuosittain.

OKM:n on seurattava asetuksen kerrointen ohjausvaikutusta tarkoin ja tarvittaessa tehdä niihin korjauksia, etenkin kustannuskorikertoimien osalta. Lisäksi OKM:n on seurattava sitä, aiheuttaako kertoimien muutokset ammatti- ja erikoisammattitutkinto-koulutuksien tarjonnan vähenemistä tai koulutusten tarjonnan vähenemistä ei-oppivelvollisille. Jatkuvaa oppimista ja aikuisten sekä työikäisten kouluttamista ei tule vaikeuttaa entisestään.

OAJ vaatii, että asetusluonnoksen muutoksien vaikutuksia seurataan ja huolehditaan siitä, että muutokset eivät johda lähiopetuksen määrän vähentämiseen, oppimisen tuki ja erityinen tuki toteutuvat ja tukea on saatavilla aina, kun tuelle on tarve.

Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä opetushallituksen on ohjattava koulutuksen järjestäjiä siten, että rahoituksen laskentaperusteiden muutoksien jälkeenkin opiskelijat saavat laadukasta opettajan antamaa opetusta ja tukea riittävästi, ja että perustaidot voidaan oppia turvallisessa ympäristössä ammattitaitoisen opettajan johdolla.

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

OAJ vaatii, että opiskelijavuoteen lasketaan koko vuosi eli 365 päivää. Siten toisen asteen opiskelijoita sekä koulutuksen järjestäjiä kohdellaan yhden-vertaisesti ja kannustetaan opintojen tarjoamiseen myös niille, jotka haluavat nopeuttaa valmistumista opiskelemalla loma-ajalla.

OAJ ei ole kannattanut nykyistä mallia, joka muutti aiemman lomakäytännön. OAJ pitää hyvänä, että tämä malli halutaan muuttaa, mutta muutos, jota ehdotetaan, ei ole kannatettava. Vaadimme, että toisen asteen opiskelijoita kohdellaan rahoituksen osalta yhdenvertaisesti. Tämä tarkoittaa, että rahoitusta myönnetään ammatillisessa koulutuksessa koko opiskelijavuoden ajalta, kuten lukiokoulutuksessa.

Nykyinen malli aiheuttaa haasteet, jotka muistiossa on kuvattu, mutta ratkaisu ei ole tehdä opiskelijavuosileikkauksia poistamalla 12 kuukauden rahoituksesta yksi kuukausi. Tämän seurauksena koulutuksen järjestäjällä ei ole kannusteita järjestää opintoja niille opiskelijoille, jotka haluavat hallituksen tavoitteen mukaisesti valmistua nopeammin ja käyttää loma-ajan opiskeluun.

OAJ vaatii, että OKM seuraa lähiopetuksen toteutumisen määrää ja että nämä pienetkään rahoituksen muutokset eivät enää vähennä opetushenkilöstöä (=opettajia) tai opetuksen ja tuen määrää.

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

OAJ kannattaa sitä, että toteutuneiden opiskelijavuosien laskennassa katsotaan keskiarvoja kahden edeltäneen vuoden opiskeluvuosien perusteella. Toteumaa voisi tarkastella jopa pidemmältä ajanjaksolta, koska edelleen varsinkin perus-tutkintojen ”opiskelijakierto” on pääsääntöisesti kolme vuotta. Lisäksi työ-elämän tarpeen mukaisesti järjestettävissä koulutuksissa koulutuksen aloituksen sykli voi olla pidempi tai harvempi ja kahden vuoden laskenta ei välttämättä tuo totuutta. Laskentatapa voi aiheuttaa koulutuksen järjestäjille painetta järjestää koulutuksia vain ylläpitääkseen opiskelijavuosimäärää tietyllä tasolla.

Lausuntonne koskien asetuksen 3 §:ää (lähtötason painokertoimet)

Lähtötasokertoimeen perustuvaa rahoitusmallia on muutettava siten, että se ottaa huomioon paremmin sen, että ammatillisessa koulutuksessa perus-opetuksen arvosanat eivät aina kerro tulevasta menestyksestä ja tuen tarpeesta, koska ammatillinen koulutus on luonteeltaan täysin erilainen kuin perusopetus. Päättötodistuksen arvosanat voivat olla myös hyviä juuri sen takia, että oppilas on saanut tukea. Lisäksi mallia on kehitettävä niin, että se ottaa huomioon tilanteet, joissa tuen tarve on jaksamiseen, mielenterveyteen tai vastaavaan, eikä oppimiseen liittyvä, mikä ei näy aina päättötodistuksen arvosanoista.

Tietuille aloille päästäkseen myös ammatillisella puolella vaaditaan korkeita arvo-sanoja ja siten lähtötasokerroin ei ohjaa rahoitusta näille aloille, vaikka joukossa voi olla useitakin muunlaisen tuen kuin oppimisen tuen tarpeessa olevia opiskelijoita. Monialaisissa ja suurissa oppilaitoksissa voidaan ajatella, että tilanne tasoittuu, kun katsotaan kokonaisuutta, mutta tiedolla johtamisen ja koulutuksen järjestäjien ala- tai tiimikohtaisten talousarvioiden ja niiden toteutumisen seurannan takia ei siirtoja tai tasoittumista alojen välillä tapahdu.

Lähtötason painokertoimien osalta OAJ vaatii, että arvosanojen keskiarvolla

7–7,99 painokertoimen tulee olla 1 ja keskiarvojen 6,00–6,99 osalta 1,5. Esitetty lähtötasokerrointen kautta tuleva lisäresurssi ei täysimääräisesti kata enemmän tukea tarvitsevien opiskelijoiden lisätukea ja mahdollista erityistä tukea

OKM:n ja Opetushallituksen on ohjeistettava koulutuksen järjestäjät siihen, että lähtö-tason kertoimien mukaan kerättyä tietoa käytetään pohjatietona ohjaamaan resurssia tukitoimia varten. Pohjatieto kertoo tarpeesta kohdentaa rahoitusta oppimisen tukeen, mutta ei määritä sitä, mikä on riittävä määrä rahoitusta. Samalla on ohjeistettava, että opiskelijoiden tuen tarpeet ovat voineet muuttua ja etteivät kaikki tuen tarpeet liity oppimisen tukeen, vaan tuen tarpeita voi olla muitakin.

Rahoitusta tulee kohdentaa aina riittävästi ja tarpeen mukaan oppimisen tuen tai erityisen tuen tarpeen esiinnyttyä. Koulutuksen järjestäjän talousarviossa on varattava rahoitusta oppimisen tukeen ja erityiseen tukeen vähintään lähtötasokertoimen osoittama määrä, unohtamatta oppimisen tukeen kohdennettua 10 M€ lisärahoitusta.

OAJ edellyttää, että opettajien ja erityisopettajien antamaa opetusta ja tuen määrää sekä rahoituksen kohdentumista opetukseen ja oppimisen tukeen sekä erityiseen tukeen seurataan vuosittain. OAJ on edelleen pettynyt siihen, että erityisen tuen korotuskerroin poistui kerroinvalikoimasta. Kuitenkin lähtötasokerroin on parempi, kuin ei mitään.

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

OAJ vaatii, että ammatti- ja erikoisammattitutkintojen järjestäminen pidetään taloudellisesti yhtä kannattavana koulutuksen järjestäjälle kuin perustutkintojenkin järjestäminen.

OAJ ei kannata kustannusryhmien kertoimien muutosta ammatti- ja erikoisammatti-tutkintojen osalta, jotka on siirretty kahden alimman kertoimen kustannusryhmiin. Nyt ehdotetut muutokset antavat signaalin näiden tutkintojen järjestämisen kannattamattomuudesta muuna kuin työvoimakoulutuksena.

Voimassa olevan asetuksen mukaan yhteiset tutkinnon osat kuuluvat kustannus-ryhmään 1 (painokerroin 0,78), mutta tässä asetusluonnoksessa ei mainita yto-aineiden kustannusryhmää. OAJ vaatii, että yhteisten aineiden osalta kerroin on niin suuri, että se turvaa yto-aineiden lähiopetuksen riittävän määrän.

Hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu osaamis- ja koulutustason nosto ja riittävä lähiopetuksen määrä. Nämä tavoitteet eivät toteudu, mikäli ammatillisen koulutuksen käyneelle opiskelijalle ei aidosti anneta osaamista, mitä jatko-opintoihin pääseminen ja siellä opinnoissa menestyminen edellyttää.

Lausuntonne koskien asetuksen 5 §:ää (korotuskertoimet)

OAJ muistuttaa, että erityisen tuen korotuskertoimen poistuminen voi vaarantaa erityisen tuen toteutumisen ja riittävän ajoissa tehtyjen erityisen tuen päätösten tekemisen, vedoten hallinnollisen työn taakkaan.

OAJ kannattaa vaativan erityisen tuen kertoimien muutoksia, mutta huomauttaa edelleen (viitaten lausuntoomme 13.6.2024), että vaativan erityisen tuen saavutettavuutta tulee parantaa ja opiskelijapaikkojen määrää pikaisesti lisätä.

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

Pykälässä on toteutuneiden opiskelijavuosien perusteella myönnettävän perus-rahoituksen laskenta selitetty monimutkaisesti ja on vaikea ymmärtää. Muistio-luonnoksen tekstikään ei avaa laskentatapaa riittävästi. OAJ huomauttaa, että olisi viisainta liittää muistiotekstiin yksi esimerkki, jonka avulla laskentatapa voisi olla ymmärrettävämpi.

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

Tehokkuusajattelu ei sovi ammatilliseen koulutukseen. Yhä enemmän on nuoria, jotka eivät saavuta työelämässä vaadittavaa osaamista ja ammattitaitoa täsmäkoulutuksella tai nopeutetulla aikataululla. Myös jatko-opintoja varten tarvittavien valmiuksien saavuttamiseen tarvitaan riittävästi aikaa ja lähiopetusta.

Koska suoritusrahoituksella on uudessa rahoitushallissa suurempi painoarvo, voi koulutuksen järjestäjillä olla paineita saada opiskelijat valmistumaan nopeammin. Opiskelijoille täytyy kuitenkin taata aito mahdollisuus opiskella kolme vuotta.

OAJ muistuttaa, että oppivelvollisuuden myötä ammatillisella koulutuksella on yhteiskunnallista vastuuta nuorista. Nuorten kohdalla opintopisteiden, tukinnon osien tai tutkinnon suorittaminen ei ole ainoa tavoite, vaan heidän kohdallaan koulutuksessa painottuu myös kasvatus- ja sivistystehtävä.

Ammatilliselle koulutukselle asetetut korostuneet vaatimukset tehokkuudesta (nopea ja lyhyt opiskeluaika ja heti valmistuttua töihin tai jatko-opintoihin) asettaa ammatillisen koulutuksen parissa olevat oppivelvolliset eriarvoiseen asemaan lukiossa opiskelevien oppivelvollisten kanssa. Tällä hetkellä ammatillisesta valmistuu opiskelijoita tutkintoon jo kahdessa ja puolessa vuodessa ja edelleen tehokkuutta vaaditaan lisää. Lukiossa opiskelevat oppivelvolliset voivat opiskella kolme tai neljä vuotta ilman tehokkuusvaatimuksia. OAJ pitää tätä eriarvoista ajattelumallia kohtuuttomana.

Tehokkuus yleensä ottaen koulutuksen mittarina on kyseenalainen, varsinkin kun kyse on nuorista, joista useilla on monenlaisia tuen tarpeita. Emme pidä hyvänä sitä, että rahoituslaki ja asetuseräluonnos kannustavat koulutuksen järjestäjiä liialliseen tehokkuuteen ja taloudelliseen tuloksellisuuteen opetuksen laadun ja erityisesti nuorten opiskelijoiden edun kustannuksella.

OAJ on huolissaan siitä, että laskentatapa (kun varainhoitovuonna on mahdollista saada rahoitukseen oikeuttavana 120 osaamispistettä) aiheuta tutkinto- tai tutkinnon-osatehtailua ja paineita opetushenkilöstölle hyväksyä suorituksia ilman riittävää osaamista.

Tutkintojen perusteella määräytyvän suoritemäärän osalta OAJ huomauttaa, että toisen asteen opiskelijat ovat tässä laskentatavassa eriarvoisessa asemassa, koska ammatillisen tutkinnon suorittaneilta painokerroin tutkinnosta saatavasta suoritteesta on 0 ja ylioppilastutkinnon suorittaneilta tutkintoja painotetaan luvulla 72.

Oppivelvollisena koulutuspolkuaan valinnut 15-vuotias ei välttämättä osaa valita sitä, oikeaa omaa ammattialaansa ja ammatillisen perustutkinnon suorittaminen loppuun saakka heikentää hänen oppilaitokseen ”tuomaa” rahoitustaan. Tässä on ohjauksellisesti ”kikkailuvaara”, jos koulutuksen järjestämistä ohjaa ensisijaisesti talous.

Lisäksi suoritusrahoituksen suhteellisuus (vertailu toisiin koulutuksen järjestäjiin) aiheuttaa sen, että suoritusrahoituksen osuutta on haastavaa ennustaa talouden suunnittelun pohjaksi.

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

OAJ kannattaa pykälämuutosta, jossa tutkinnon osan tai tutkinnon suorittaneet työllistymistä tarkastellaan pidemmän aikajakson ajalta. Pykälämuutoksessa otetaan huomioon myös se, että opintoja voidaan suorittaa nopeammassa tahdissa. OAJ näkee hyvänä myös sen, että pykälässä määritellään työllistymiseksi se, että on työllistynyt vähintään kahden kuukauden ajaksi.

Jatko-opintoihin siirtymisen määrittelyssä OAJ vaatii, että jatko-opinnoiksi tulee määritellä myös ammatillisen koulutuksen jatko-opinnot eli ammatti- tai erikois-ammattitutkinnon suorittaminen korkeakoulutuksen lisäksi. Ammatti- ja erikois-ammattitutkinnot ovat ammattitaitoa syventäviä ja osaamista lisääviä koulutuksia ammatillisen perustutkinnon jälkeen, eikä niitä tule aliarvioida osaamis- ja koulutus-tason nostamisessa.

Työllistyminen ja jatko-opinnot eivät aina ole koulutuksen järjestäjän hallittavissa. Jatko-opintoihin vaikuttaa ratkaisevasti mm. aloituspaikkojen määrä korkeakoulussa ja työllistymiseen vaikuttavat ratkaisevasti työllisyystilanne ja alueelliset erot.

Koulutuksen järjestäjä voi ennakoimalla ja työelämäyhteistyön avulla pyrkiä järjestämään koulutuksia, joista valmistuu alueelle työntekijöitä. Riskinä on kuitenkin se, että ratkaisuja tehdään hätäisesti ja työvoimatarve muuttuu koulutuksen järjestäjästä riippumattomasta syystä muutaman vuoden kuluttua.

Perustutkinto antaa jatko-opintokelpoisuuden, mutta tehdyt rahoitusleikkaukset eivät kannusta koulutuksen järjestäjää panostamaan yhteisiin tutkinnon osiin (esim. lähiopetusta lisäämällä) siten, että opiskelijat saisivat todelliset jatko-opintovalmiudet. Ammattikorkeakoulut joutuvat yhä enemmän järjestämään ns. nollakursseja ja alentamaan vaatimuksia, jotta opiskelijat suoriutuisivat opinnoistaan. Koulutuksen laatua ja osaamisen tasoa ei ole varaa laskea enää yhtään, että työelämä saa osaavaa työvoimaa ja korkeakoulut sellaisia opiskelijoita, joilla on riittävät oppimisvalmiudet.

Lausuntonne koskien asetuksen 2 lukua (opiskelijapalaute)

Luvussa pykälät 9 ja 10 vastaavat pitkälti nykyistä asetusta. OAJ huomauttaa kuitenkin pykälän 11 aloituskyselyn väittämiin liittyen muutoksesta kohdassa kaksi (2). Nykyisessä asetuksessa aikaisempien opintojen ja muun osaamisen selvittämisen osalta oli määritelmä ”selvitettiin monipuolisesti” ja uuteen tekstiin on kirjattu ”riittävällä tavalla”. Perusteluissa esitetään, että muutos johtuu normien purkamisen yhteydessä tehtyyn muutokseen, jossa oppivelvollisten aiemman osaamisen tunnistamista ja tunnustamista ei tarvitse tehdä. Esitystä tehtäessä on unohdettu, että määrittely ”riittävällä tavalla” koskee muitakin kuin oppivelvollisia. OAJ pitää tärkeänä, että osaamista selvitetään monipuolisesti. ”Riittävällä tavalla” -kirjaus mahdollistaa eri koulutuksen järjestäjien monenlaiset tulkinnat, jolloin opiskelijat (sekä opetushenkilöstö) ovat eriarvoisessa asemassa riippuen koulutuksen järjestäjän tulkinnasta.

Lausuntonne koskien asetuksen 3 lukua (työelämäpalaute)

Pykälässä 16 olevien työpaikkaohjaajakyselyn väittämiin OAJ haluaa, että kohtaan viisi (5) täydennetään maininta myös erityisestä tuesta. Esim. ”Oppilaitos huolehti opiskelijan tarvitsemasta tuesta tai erityisestä tuesta työpaikkajakson aikana”

Bani Eira
OAJ