

Asia: VN/4728/2025

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnon keskeinen sisältö.

1§ Opiskelijavuoteen on laskettava koko vuosi (365 pv)

2§ Opiskelijavuosien kustannusryhmien painokertoimia pitää huomioida koko perusrahoituksen (50 %) osalta. Lisäksi tulee huomioida perusrahoituksen osalta, jossa on huomioitu kustannusryhmien painokertoimet, lisäksi opiskelijan tuen tarvetta ennakoiva lähtötasokerroin 10 %:n perusteella.

3§ Lähtötason painokertoimet eivät huomio opiskelijoiden moninaisen tuen tarvetta eikä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa.

4§ Kustannusryhmäkertoimet ja muut painokertoimet eivät huomio täysimääräisesti eri tutkintojen ja koulutuksen järjestämisen välisiä kustannuseroja

5§ Rahoituksen riittävyyttä on seurattava ja ammatillisten erityisoppilaitosten opiskelupaikkoja lisättävä.

6§ Toteutuneiden opiskelijavuosien perusteella myönnettävä perusrahoitus ei huomioi koulutuksen yhteiskunnallista vastuuta nuorista

7§ Tehokkuustavoite rahoituksen määräytymisen perusteena ei sovi ammatilliseen koulutukseen oppivelvollisille, mutta ei myöskään kaikille aikuisille

8§ Oppilaitoksissa voidaan rajoitetusti vaikuttaa opiskelijoiden työllistymiseen ja jatko-opintoihin siirtymiseen

2 luku Opiskelijapalautteen väittämässä on tulkinnan varaisuutta ja laadullisia väittämiä, joka on ristiriidassa rahoituksen määräytymiseen

3 luku Työelämäpalautteen väittämässä on laadullisia väittämiä, joka on ristiriidassa rahoituksen määräytymiseen. Työpaikkakysely työllistää oppilaitoksen henkilöstöä, kannatamme kyselyn harventamista ja katokorjauksen alentamista.

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

AO ei kannattanut nykyistä mallia, joka muutti aiemman toimivan lomakäytännön. AO pitää hyvänä, että mallia halutaan muuttaa, mutta ehdotettu muutos ei ole kannatettava eikä toimiva. Luonnoksessa opiskelijavuoteen ei enää luettaisi heinäkuuhun kuuluvia päiviä, jos opiskelija suorittaa koko tutkinnon, TELMA tai TUVA-koulutuksen. Näkemyksemme mukaan opiskelijavuosien leikkaaminen 12 kuukaudesta 11 kuukauteen on kohtuutonta. Todellisuudessa loma-ajan laskentasäännön muutos vähentää rahoituksen laskentaan otettavien opiskelijavuosien määrää kokonaisuudessaan noin 3–4 %. Vaikka jaettavan rahoituksen kokonaismäärä (50 % perusrahoitus) ei käytännössä vähenisikään, niin muutos tulee kohtelevan koulutuksen järjestäjiä eri tavalla. Joillakin se ei vaikuta ollenkaan, joillakin hieman enemmän rahoituksen suhteellisen jakotavan vuoksi.

Asetusmuistiosta on tulkittavissa, että käytännössä kyseessä on ammatillisen koulutuksen rahoitusleikkaus. Vaadimme mallia, jossa ammatillisen koulutuksen opiskelijoilla on oikeus samaan pituiseen lomaan kuin lukiokoulutuksessa ilman, että se vaikuttaa negatiivisesti koulutuksen järjestäjän rahoitukseen. Vaadimme, että opiskelijavuoteen on laskettava koko vuosi (365 pv).

Ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennettiin norminpurkutalkoisiin vedoten HOKS-työn byrokratia vähenemiseen. Muistioluonnoksen perusteella HOKS sidotaan entistä enemmän rahoituksen määräytymiseen, joka työllistää opetushenkilöstöä ja aiheuttaa palkkakuluja. Emme pidä tätä hyvänä kehityssuuntana.

AO edellyttää, että OKM seuraa lähiopetuksen toteutumisen määrää ja etteivät rahoituksen muutokset enää vähennä opetushenkilöstöä (=opettajia, opinto-ohjaajia, erityisopettajia) ja siten vähennä opiskelijoiden saaman opetuksen, ohjauksen ja tuen määrää.

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

AO vastustaa esitystä, jossa kustannusryhmäkerroin ei kohdistu koko perusrahoituksen osuuteen (50 %) vaan ainoastaan 4/5 osaan (40 %). Se huomioi tukinnon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, kuten koulutuksessa tarvittavat tilat, kaluston hankinnan, niiden käytön ja ylläpidon ja lainsäädännön sekä viranomaismääräyksien vaatimukset, joilla on velvoittava luonne koulutuksen sisältöön ja toteutukseen. Vaadimme muutosta esitykseen siten, että kustannusryhmäpainokertoimet kohdistuvat koko perusrahoituksen (50 %) laskentaan, joka sekin vielä on selkeä huononnuksella nykyiseen 90 % rahoitusosuuteen.

Opiskelijavuosien perusteella jaettavasta rahoituksesta jaetaan 1/5 osaa lähtötason painokertoimen perusteella. Lähtötason painokerroin ennakoii opiskelijan tuen tarvetta ammatillisessa koulutuksessa. Sen tarkoituksena on mahdollistaa opiskelijalle annettava oppimisen tuki (oppimisen tuki ja erityinen tuki), jota opiskelija tarvitsee suoriutuakseen tutkinnon tai tutkinnon osan suorittamisesta. Opiskelijavuosien perusteella jaettavasta rahoituksesta tulee huomioida kustannusryhmä painokerroin koko rahoituksen (5/5) osalta. Tämän lisäksi pitää huomioida opiskelijan tuen tarvetta ennakoiva lähtötasokerroin sitä korottavasti (1/4). Vasta tällöin perusrahoitus kattaa koulutuksen järjestämisen kustannusten lisäksi erilaiset oppimisen tuen ja

erityisen tuen järjestelyt 10 % rahoitusosuuden perusteella laskennallisesti. Muistiolounnoksesta voidaan tehdä tulkita, että näin ei tapahdu, jolloin oppimisen tukea ei ole mahdollista rahoituksen perusteella toteuttaa lain edellyttämällä tavalla.

Lausuntonne koskien asetuksen 3 § ää (lähtötason painokertoimet)

Perusopetuksessa on noin 25 % opiskelijoita, jotka tarvitsevat jonkin asteista tukea. Pääsääntöisesti he hakeutuvat ammatillisen koulutuksen järjestämään TUVA-koulutukseen tai tutkintoon johtavaan koulutukseen. Tämä haastaa opettajien työn arkea monin eri tavoin. Tiedämme, että perusopetuksen päättötodistuksen arvosanat eivät aina anna todellista kuvaa opiskelijoiden tuen tarpeesta. Opiskelijalla voi olla kohtuulliset arvosanat, mutta esim. terveydelliset (esim. psyykkiset ongelmat) tai sosiaaliset syyt (esim. sosiaalinen eristyneisyys, koetut traumat, vaikeudet perhetilanteessa) luovat tarpeen säännölliseen ja pitkäaikaiseen oppimisen tukeen.

AO vaatii, että OKM ja Opetushallitus ohjeistavat koulutuksen järjestäjät siihen, että lähtötason kertoimien mukaan kerättyä tietoa käytetään pohjatietona ohjaamaan resurssia tukitoimia varten. Asetusluonnos itsessään ei määritä sitä, miten rahoitus todellisuudessa riittää oppimisen tukeen. Rahoitusta tulee kohdentaa aina riittävästi ja tarpeen mukaan oppimisen tuen tai erityisen tuen tarpeen esiinnyttyä. Edellytämme, että opetushenkilöstön antamaa tuenmäärää seurataan, arvioidaan ja se huomioidaan seuraavassa rahoitusperusteasetuksessa.

Lähtötason arvioinnissa yksilölliset oppiaineiden arvosanat (nk. tähtiarvosanat) huomioidaan arvosanalla 5, joka on mielestämme hyvä täsmennys.

Painokertoimien osalta AO vaatii, että arvosanojen keskiarvolla 7–7,99 painokertoimen tulee olla 1 ja keskiarvojen 6,00–6,99 osalta 1,5. Ko. arvosanojen kriteerinä perusopetuksessa on, että opiskelija kykenee toimimaan ohjatusti, jolloin he tarvitsevat tukea myös ammatillisessa koulutuksessa. Tämä korostuu varsinkin, jos korotuskerrointa ei kohdisteta kuin 10 prosenttiin perusrahoituksesta.

Jatkuvan oppimisen ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman näkökulmasta lähtötason perusasteen jälkeisen koulutukseen perustuvat kertoimet (0,25 korkeakoulututkinto ja 0,5 muu, kuin korkeakoulututkinto) heikentävät huomattavasti koulutuksen järjestäjän taloudellisia mahdollisuuksia järjestää aikuisille suunnattua koulutusta yhdistettynä ammatti- ja erikoisammattitutkinnon kustannusryhmäpainokertoimiin.

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

AO on erityisen huolissaan kustannusryhmien kertoimien muutoksesta sekä suuresta määrästä ammatti- ja erikoisammattitutkintoja, jotka on siirretty kahden alimman kertoimen kustannusryhmiin. Esityksessä kustannusryhmien mukainen painotus olisi käytössä vain toteutuneita opiskelijavuosia painotettaessa. Kustannuserot otettaisiin nykyisen 90 % rahoitusosuuden sijaan huomioon vain 40 % osuudessa. Loppuosa, 60 % olisi kustannusten näkökulmasta tasahintaista. Esityksessä jää epäselväksi se, mikä on se tekninen muutos, joka huomioisi täysimääräisesti kustannuserot. Epäselväksi jää myös se, miksi muutos pitää tehdä, vaikka tiedetään, että eri tutkinnoissa ja koulutusten järjestämisessä on suuria eroja niin taloudellisesti ja kuin toiminnallisesti. Tutkintoja ja tutkinnon osia ei myöskään painoteta kustannusryhmäkertoimilla, mikä heikentää tilannetta lisää.

Tasahintaisuus, jota ei muistiolunonnoksessa avata, johtaa siihen, että kalliimpia tutkintoja (esim. metsä, kuljetus, maanrakennus) on taloudellisesti haastava toteuttaa. Pelkästään perusrahoituksen 40 %:n osalta kustannusryhmävaikutusten huomioiminen rahoituksen suhteen ei ole riittävä. Kustannusryhmävaikutukset pitää huomioida myös opintopisteiden, tutkinnon osien ja tutkintojen lukumäärän osalta.

On huomioitava, että pääosa ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista ovat kustannusryhmissä 1 (0,19) ja 2 (0,55), joiden painotuskertoimet eivät vastaa koulutuksen todellisia kustannuksia. Riskinä on, että puuttuva rahoitus kanavoituu oppivelvollisille koulutukseen järjestämiseen tarvittavasta rahoituksesta.

Lisäksi on huomioitava:

OPH:n tietojen perusteella ammatti- ja erikoisammattitutkintoja suorittavat lähinnä työntekijät ja alemmat toimihenkilöt. Ne ovat monille jatko-opintoja korkeakoulututkintojen tapaan. Tämä esitetty kustannuspainokertoimien muutos näiden tutkintojen osalta yhdistettynä hallituksen kehysriihien aiempiin rahoitusleikkauksiin ja aikuiskoulutustuen poistamiseen heikentävät merkittävästi aikuisten opiskelun mahdollisuuksia. Leikkaukset, rahoituslain (1705/2009) muutokset ja asetusmuutoksen esitykset osuvat erityisen kipeästi aikuisiin, joilla on tarve hankkia uusi ammatti tai täydentää olemassa olevaa osaamista suorittamalla ammatti- tai erikoisammattitutkintoja. Moniin ammatteihin ammatti- tai erikoisammattitutkinto on alalle tulo tutkinto.

Lausuntonne koskien asetuksen 5 §:ää (korotuskertoimet)

Pykälässä säädettäisiin opiskelijavuosien korotuskertoimista. Pidämme hyvänä, että erityisentuen järjestämisen korotuskertoimet on huomioitu paremmin todellisia tarpeita vastaavaksi. Rahoituksen riittävyyttä on seurattava ja ammatillisten erityisoppilaitosten opiskelupaikkoja lisättävä.

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

Perusrahoituksen määrä perustuu toteutuneisiin opiskelijavuosiin. Siihen vaikuttavat lähtötason painokertoimet (3§), kustannusryhmä- ja muut painokertoimet (4§) sekä säädetyillä korotuskertoimilla painotetut toteutuneet opiskelijavuodet (5§). Koulutuksessa painottuu entistä enemmän yhteiskunnallinen vastuu ja ennaltaehkäisevä lastensuojelu, jota muutettu rahoituslaki (1079/2024) eikä asetusluonnos ota huomioon.

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

AO on huolissaan siitä, että laskentatapa (kun varainhoitovuonna on mahdollista saada rahoitukseen oikeuttavana 120 osaamispistettä) aiheuttaa tutkinto- tai tutkinnonosatehtailua ja paineita opetushenkilöstölle hyväksyä suorituksia ilman riittävää osaamista. Opiskelijoilla pitää olla mahdollisuus opiskella kolme vuotta. Heidän opintoaikansa on saatettu lähtökohtaisesti määritellä HOKS:ssa esim. 2–2,5 vuoteen tuloksellisuuteen vuoksi. Tämä näkyy työelämässä valmistuneiden osaamisen tasossa ja jatko-opintovalmiuksissa.

Tutkintojen perusteella määräytyvän suoritemäärän osalta AO 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.

On huomioitava, että oppivelvollisuuden myötä, koulutusjärjestelmällä on yhteiskunnallinen vastuu nuorista, joilla opintopisteiden, tukinnon osien tai tutkinnon suorittaminen ei ole ainoa tavoite, vaan heidän kohdallaan koulutuksessa painottuu ennaltaehkäisevä lastensuojelu ja kasvaminen yhteiskunnan jäseniksi. Tehokkuus koulutuksen mittarina on kyseenalainen, kun on kyse nuorista henkilöistä, joilla monilla on monenlaisen tuen tarve. On erittäin lyhytnäköistä, että rahoituslaki ja asetusluonnos kannustavat koulutuksen järjestäjiä liialliseen tehokkuuteen ja taloudelliseen tuloksellisuuteen opetuksen laadun ja erityisesti nuorten opiskelijoiden edun kustannuksella.

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

Työllistyminen ja jatko-opinnot eivät ole koulutuksen järjestäjän hallittavissa. Sen vuoksi tuntuu erikoiselta, että se olisi perusrahoituksen määräytymisen laskentaan vaikuttava asia. Jatko-opintoihin vaikuttaa ratkaisevasti mm. aloituspaikkojen määrä korkeakoulussa. Perustutkinto antaa jatko-opintokelpoisuuden. Rahoitusleikkaukset ja ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö ei kannusta/pakota koulutuksen järjestäjää panostamaan yhteisiin tutkinnon osiin (esim. lähiopetusta lisäämällä) siten, että opiskelijat saisivat todelliset jatko-opintovalmiudet. Opetushallintokaan ei ota vastuuta asiasta. Viesti ammattikorkeakouluille on, että he joutuvat enenemässä määrin alentamaan vaatimuksia, jotta opiskelijat suoriutuisivat opinnoistaan. Olemme oppimisen ja osaamisen tason alentamisen kierteessä jokaisella koulutusastella, joka näkyy mm. Pisa-tuloksissa, mutta myös valmistuneiden osaamisessa ja valmiuksissa työelämään.

Työllistymiseen vaikuttavat ratkaisevasti työllisyystilanne ja alueelliset erot. Koulutuksen järjestäjillä ei ole vaikutusvalta elinkeinoelämän työntekijätarpeeseen. Koulutuksen järjestäjä voi ainoastaan säädellä sitä, mitä ja kuinka paljon eri alojen tutkintoja milloinkin aloitetaan. Tässäkin on riskinä se, että ratkaisuja tehdään liiaksi sen hetkisen tilanteen perusteella ja muutaman vuoden kuluttua alalla on työvoimapula. Tämä on koettu mm. lähihoitajakoulutuksessa.

Lausuntonne koskien asetuksen 2 lukua (opiskelijapalaute)

Aloituskyselyn väittämissä (11§) on määreitä, jotka ovat vaikeasti verrattavissa keskenään. Opintojen aloittaminen sopivassa ajassa, aiemmat opintoni, työkokemukseni ja muu osaamiseni selvitettiin riittävällä tavalla. Sopiva ja riittävä ymmärretään hyvin eri tavalla henkilön mukaan. Lisäksi oppilaitoksissa on olemassa myös monenlaisia reunaehdoja opintojen aloituksen suhteen, jotka on huomioitava opintojen aloittamisessa. Tosi asia on, että mikään yhteiskunnassa ja työelämässä ei mene siten, että voi edellyttää asioiden järjestyvän vain oman näkemyksen ja halun perusteella.

Päättökyselyssä on laadullisia väittämiä, mikä on hyvä asia. Ongelmana on se, että rahoitus oppilaitokseen tulee lähinnä määrällisten tulosten perusteella.

Lausuntonne koskien asetuksen 3 lukua (työelämäpalaute)

Työpaikkakyselyn keräämien työllistää paljon oppilaitoksen henkilöstöä. Usein ilman erillistä yhteydenottoa puhelimitse työpaikoille, emme saa sähköiseen kyselyyn riittävästi palautteita vastuullisessa asemassa olevalta henkilöiltä tai työpaikkaohjaajilta. Kannatamme kyselyiden harventamista kerran kuukaudessa tapahtuvaksi ja katokorjauksen alentamista 70 %:sta ja 60 %:iin.

Työeläpalautteessa on laadullisia väittämiä, mikä on hyvä asia. Ongelmana on se, että rahoitus oppilaitokseen tulee lähinnä määrällisten tulosten perusteella. Jotta yhteistyö oppilaitoksen kanssa on sujuvaa ja kyetään tarjota riittävästi tukea työpaikkaohjaajille sekä opiskelijoille tulee olla aikaresurssi työn tekemiseen.

Antila Jaana

Ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen opettajat ja
asiantuntijat AO ry - Koulutuspoliittisen työryhmän puheenjohtaja