

Asia: VN/4728/2025

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnon keskeinen sisältö.

Suomen Kansanopistoyhdistys – Finlands Folkhögskolförening ry kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä mahdollisuudesta lausua.

Esityksen taustana on ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistaminen opetus ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (1079/2024), joka vahvistettiin 30.12.2024. Muutos tulee voimaan 1.1.2026 ja sitä sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelle 2026 koulutuksen järjestäjille myönnettävään rahoitukseen. Lausunnolla olevassa esityksessä Opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista annetaan tarkempia säännöksiä ammatillisen koulutuksen rahoituksen määräytymisestä. Asetus tulisi voimaan 1.1.2026. Lisäksi määräaikaisesti voimassa olevat (1.7.-31.12.2025) asetuksen muutokset koskisivat opiskelijapalautteen kysymyksiä sekä opiskelija- ja työpaikkaohjaajakyselyn palautteen keräämistä.

Ammatillisen koulutuksen toiminnanohjausta ja rahoitusjärjestelmää muutettiin edellisen kerran vuonna 2018. Tämän uudistuksen toimeenpano edellytti koulutuksen järjestäjiltä suuria muutoksia toiminnanohjaukseen. Vuonna 2018 käyttöön otetun rahoitusjärjestelmän heikkouksina pidettiin suurta määrää erilaisia kertoimia ja näin ollen koulutuksen järjestäjien vaikeuksia ennakoida rahoitustaan. Nyt voimaan tulossa olevien uudistusten yhtenä tavoitteena oli parantaa ennakoitavuutta. Kansanopistoyhdistys on pitänyt tavoitetta hyvänä.

Lausunnolla olevan asetusluonnosta koskevassa asetusmuistiossa kuvataan rahoitusjärjestelmän pääpiirteet. Rahoitusjärjestelmä sisältää esityksen mukaan rahoitusosuuksia ja rahoitusosioita. Koulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus vastaa koulutuksen järjestäjän suoritteiden suhteellista osuutta kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista. Suoritteiden suhteelliset osuudet

lasketaan kullekin rahoitusosioille erikseen. Rahoitusosioita ovat muistion mukaan opiskelijavuosien lähtötason painotuksen mukainen osio, opiskelijavuosien kustannusryhmän painotuksen sekä vaativan erityisen tuen ja majoituksen korotuksen mukainen osio, tutkinnon osien osaamispisteiden ja tutkintojen mukainen osio, työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen mukainen osio sekä palautteissa opiskelijapalautteen aloituskyselyn mukainen, opiskelijapalautteen päättökyselyn mukainen, työelämäpalautteen työpaikkakyselyn mukainen ja työelämäpalautteen työpaikkaohjaajakyselyn mukainen osio.

Lausunnolla olevassa esityksessä uudeksi asetukseksi on edelleen varsin runsaasti erilaisia rahoituksen määräytymiseen vaikuttavia tekijöitä, yksityiskohtia, kertoimia sekä laskentamenettelyitä. Esitys sisältää myös uusia rahoitukseen vaikuttavia tekijöitä, kuten opiskelijan lähtötason arvioinnin osalta 11 erilaista uutta painokerrointa. Kansanopistoyhdistys toteaa, että rahoituksen laskentamenettelyjen monimutkaisuuden vuoksi koulutuksen järjestäjän on edelleen vaikea ennakoida muutoksia rahoitukseen ja laskea etukäteen esimerkiksi kehittämistoimenpiteidensä vaikutuksia. Asetusmuistiossa rahoitusosuuksia ja -osioita koskevaan terminologiaan voitaisiin kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota, jotta järjestelmä olisi helpompi hahmottaa.

Esitys uudeksi asetukseksi sisältää kokonaan uusia painokertoimia ja lisäksi suhteessa voimassa olevaan asetukseen esityksessä on muutettu painokertoimien numeraalisia arvoja. Kansanopistoyhdistys katsoo, että lausunnonantajien on hyvin vaikea arvioida asetuseräluonnoksessa esitettyjä painokertomien arvoja suhteessa aiempiin tai niiden vaikutusta rahoitukseen, koska lausuntoaineisto ei sisällä minkäänlaista esimerkki- tai simulaatiolaskentaa.

Samanaikaisesti rahoitusjärjestelmän muutosten ohella, on käynnistetty toiminnanohjauksen kokeiluun liittyvät toimet sekä järjestämislupien uudistaminen. Sekä toiminnanohjauksen kokeilulla laaja-alaisesti että järjestämislupiin tulevilla uusilla enimmäismäärillä tulee olemaan vaikutuksia myös koulutuksen järjestäjien rahoitukseen. Suomen Kansanopistoyhdistys toteaa, että lausunnolla olevan asetuksen sisältöjä on vaikea arvioida, koska tiedossa ei ole minkälaisiksi kokonaisuutena järjestämisluvun enimmäismäärät muodostuvat.

Kansanopistoyhdistys pitää hyvänä, että rahoitusta koskevassa lainsäädännössä on säädetty siirtymäajasta, jolloin rahoitusmuutoksia tasataan. Tämä tukee koulutuksen järjestäjiä tilanteessa, jossa ne eivät pysty ennakoimaan tulevan rahoituksensa tasoa uudessa järjestelmässä eivätkä koulutuksen volyyymiä toiminnanohjauksen kokeilun käynnistyessä.

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

Muutoksena aiempaan esitetään, että opiskelijavuoteen kuuluviksi päiviksi ei luettaisi heinäkuuhun kuuluvia päiviä, jos lähtökohtana on koko tutkinnon suorittaminen. Näin ollen kokovuotisesta opiskelusta kertyisi opiskelijavuoteen luettavia päiviä 11 kuukauden verran. Kansanopistoyhdistys pitää muutosta käytäntöjä selkeyttävänä ja oikeansuuntaisena.

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

Esityksen mukaan opiskelijavuosien perusteella jaettavasta rahoitusosuudesta 1/5 myönnettäisiin lähtötason painokertoimien perusteella ja 4/5 kustannusryhmän painokertoimien, muiden painokertoimien sekä vaativan erityisen tuen ja majoituksen korotuskertoimien perusteella. Kansanopistoyhdistys toteaa, että koulutuksen järjestäjän on vaikea laskea rahoitustaan, koska toteutuneiden opiskelijavuosien laskennassa sovelletaan useita eri rahoituselementtejä. Myös terminologisesti rahoitusosuuksia, rahoitusosioita, painokertoimia ja korotuskertoimia koskeva kokonaisuus on vaikeasti ymmärrettävä.

Rahoituksen perusteena olevat opiskelijavuodet laskettaisiin kahden vuoden keskiarvona. Kansanopistoyhdistys pitää kahden vuoden toteuman keskiarvoa hyvänä, koska se tasaa vuosittaista vaihtelua jonkin verran. Kansanopistoyhdistys pitäisi parempana kalenterivuosiin perustuvaa tarkastelua esitetyn 1.7.-31.6. määritetyn ajanjakson sijaan.

Asetusluonnoksessa esitetään järjestämisluvan enimmäismäärään perustuvaa painokerrointa opiskelijavuosien laskennassa. Järjestämisluvassa määritetään jatkossa rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijavuosien enimmäismäärä. Enimmäismäärä koskisi niiden opiskelijoiden opiskelijavuosia, jotka eivät ole oppivelvollisuuslain 16 §:n nojalla oikeutettuja maksuttomaan koulutukseen Koulutuksen järjestäjän opiskelijavuosien enimmäisrajan mukaista opiskelijavuosimäärää suhteutettaisiin koulutuksen järjestäjän toteutuneiden opiskelijavuosien vuosikeskiarvoon. Jos toteutuneiden opiskelijavuosien määrä vuosikeskiarvo olisi suurempi kuin enimmäismäärä, järjestämisluvan enimmäismäärän mukainen opiskelijavuosimäärä jaettaisiin toteutuneiden opiskelijavuosien vuosikeskiarvolla, ja näin laskettu osamäärä toimisi kertoimena, jolla kerrottaisiin paino- ja korotuskertoimilla painotettuja opiskelijavuosia.

Kansanopistoyhdistyksen mielestä koulutuksen järjestäjän on vaikea ennakoivalla tavalla laskea järjestämisluvan enimmäismäärän vaikutuksia rahoituksessa huomioon otaviin opiskelijavuosiin. Asetusmuistiossa voitaisiin täsmentää laskentatapaa tältä osin.

Lausuntonne koskien asetuksen 3 §:ää (lähtötason painokertoimet)

Asetukseen lisättäisiin aiempaan nähden kokonaan uutena opiskelijan lähtötason painokertoimet. Niillä olisi vaikutus opiskelijavuosien toteumaan liittyvään rahoitusosuuteen. Menettelyllä pyrittäisiin huomioimaan heikommalla koulumenestyksellä tai pohjakoulutuksella opiskelemaan hakeutuvat ja lisäämään järjestelmän kannustavuutta heidän tukemisekseen. Kansanopistoyhdistys toteaa, että painokertoimien vaikutusta rahoitukseen on mahdoton arvioida ilman simulaatiolaskentaa ja painokertoimien oikeellisuutta tai merkitystä suhteessa toisiinsa ei voida arvioida lausuntoa antaessa ilman tarkempia laskentatietoja. Asetusmuistiossa todetaan, että painokertoimien asettaminen perustuisi lähtökohtaisesti harkintaan. Kansanopistoyhdistys katsoo, että kertoimien asettaminen ei näyttäydy asetuskokonaisuudessa tältä osin tietoperusteiselta.

Voimassa olevassa ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä oppimisvalmiuksia tukevat opinnot huomioitiin rahoituksessa. Näin ollen koulutuksen järjestäjää kannustettiin huomioimaan tukea tarvitsevat erilaisin heille kohdennetuin järjestelyin. Rahoitusjärjestelmä palkitsi toimenpiteistä, jotka kohdennettiin tukea tarvitsevalle. Kansanopistoyhdistyksen mielestä esitetystä asetusluonnoksessa rahoitusjärjestelmän voi katsoa keskittyvän lähtötasoon, ei niinkään varsinaiseen tuen tosiasialliseen tarpeeseen. Lähtötason painokertoimilla ei voida huomioida myöskään sitä, että tutkinnot ovat erilaisia. Osa tutkinnoista vaatii parempaa lähtötasoa tai osaamista. Lisäksi epäselväksi jää, kuinka yksilöllistettyjä arviointeja käsitellään.

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

Kustannusryhmiä on muodostettu aiemman viiden sijaan seitsemän. Niiden muodostamisessa on asetusmuistion mukaan hyödynnetty aiempaa uudempaa kustannuspohjatietoa. Osa tutkinnoista on sijoitettu aiemmasta poikkeavasti toiseen kustannusryhmään ja painokertoimien arvoja on muutettu. Ratkaisuja on perusteltu asetusmuistiossa siten, että kustannusryhmien mukaiset painokertoimet vaikuttavat rahoitukseen vain toteutuneiden opiskelijavuosien osalta eli aiemman 90% rahoitusosuuden sijasta ne vaikuttaisivat 40% rahoitusosuuteen (4/5 toteumasta). Kansanopistoyhdistyksen mielestä asetusmuistiossa on perusteltu kustannuskertoimien muutokset huolellisesti.

Lausuntonne koskien asetuksen 5 §:ää (korotuskertoimet)

Pykälässä säädettäisiin toteutuneiden opiskelijavuosien korotuskertoimista. Korotuskertoimia ovat muun muassa majoitusta koskevat korotuskertoimet. Sisäoppilaitosmuotoiselle koulutukselle olisi oma korotuskerroin, mitä Kansanopistoyhdistys pitää erityisen hyvänä. Kansanopistot ovat laissa vapaasta sivistystyöstä (632/1998) määritellyjä sisäoppilaitoksiksi. Niiden järjestämä asuminen ei ole vain majoituspalvelua, vaan kysymys on laajemmasta pedagogisesta lähestymistavasta ja investoimisesta oppimisympäristöön, jossa voidaan oppia myös yhteisöllisesti vapaa-ajalla. Pedagogiikka ja oppimisympäristö ovat osa sisäoppilaitosmuotoisuutta. Esimerkiksi kasvatus- ja ohjausallalla nuoriso- ja yhteisöohjaajan osaamisella sisäoppilaitosmuotoisella järjestämistavalla on erityinen merkitys opiskelijoiden ammatilliselle kehitykselle oman alan tehtäviin. Lisäksi sisäoppilaitosmuotoisella koulutuksen järjestämistavalla voidaan tukea niitä opiskelijoita, jotka tarvitsevat erilaisista syistä tukea elämänhallinnassa tai sosiaalisissa taidoissa. Suhteessa tähän erityiseen tehtävään asetusluonnoksessa ero majoituksen kertoimen (0,88) ja sisäoppilaitosmuotoisen koulutuksen kertoimen (1,03) on pieni. Kansanopistoyhdistys esittää, että sisäoppilaitosmuotoisen koulutuksen kerrointa korotetaan.

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

Aiemmin tässä lausunnossa todetun mukaisesti Kansanopistoyhdistys katsoo, että kahden vuoden toteuman keskiarvoon perustuva laskentatapa on hyvä, laskennassa voitaisiin käyttää kalenterivuotia erikseen määritetyn lukuvuosityyppisen ajanjakson sijaan, käytetty terminologia on osin vaikeasti hahmotettavaa ja koulutuksen järjestäjien on vaikea ennakoida rahoitustaan, koska siihen liittyy esimerkiksi vielä järjestämislupiin määriteltävät enimmäismäärät, joiden määräytymisperusteista ei ole vielä saatu riittävästi tietoa.

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

-

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

-

Lausuntonne koskien asetuksen 2 lukua (opiskelijapalaute)

-

Lausuntonne koskien asetuksen 3 lukua (työelämäpalaute)

-

Pantsar Tytti
Suomen Kansanopistoyhdistys-Finlands Folkhögskolförening ry