



kirjaamo@minedu.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29
00023 Helsinki

17.8.2020

VN/14518/2020
VN/14518/2020-OKM-1

Tehyn lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Keskeinen sisältö

- Perusrahoituksella mahdollistetaan tarpeellinen tuki niille opiskelijoille, joilla on haasteita omassa oppimisessaan ja opintojen loppuun saattamisessa.
- Rahoitusjärjestelmän kokonaisuudessa myös suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuuksien tulee kuitenkin olla riittävän suuret, jotta niihin sisältyvät kannustinvaikutteet voidaan saavuttaa.
- Opiskelija- ja työelämäpalautteen painoarvo vaikuttavuusrahoitukseen on varsin pieni, eikä siten välttämättä kannusta koulutuksenjärjestäjiä kehittämistoimiin.
- Nyt annettavan ehdotuksen perusteet eivät näytä pohjautuvan laadukkaaseen näyttöön. siksi nykyinen järjestelmä tulee olla käytössä vähintään vuoteen 2022 saakka, jonka jälkeen tosiasiallisesti nähtäisiin millaisia vaikutuksia sillä olisi koulutuksen järjestäjien kokonaisrahoitukseen.
- Lakimuutokset koskien valtakunnallista opinto- ja tutkintorekistereitä ovat kannatettavia.

Tehy ry lausuu yhdessä Yhteistyöjäsenjärjestöjen kanssa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeista ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavan ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, liikenteen palveluista annettua lakia, lakia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja lakia valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä. Tämä lausunto kohdistuu lakeihin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusosuudet säilytettäisiin varainhoitovuoden 2020 tasossa ja perusrahoituksen harkinnanvaraisina korotuksina myönnettäviä määräaikaista lisämäärärahoja koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin. Lisäksi lakeihin tehtäisiin rahoituksen perusteena käytettävän opiskelija- ja työelämäpalautteen keräämiseen liittyviä tarkentavia muutoksia.

Ammatillisen koulutuksen uudistuksen (amisreformi) yhteydessä uudistettiin myös ammatillisen koulutuksen rahoitusta siten, että perusrahoituksen osuutta vähennettiin ja suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuutta lisätiin. Aiemmin ammatillisen koulutuksen rahoitus perustui lähes yksinomaan ns. perusrahoitukseen (97 %), joka määräytyi opiskelijamäärien /opiskelijavuosien perusteella. Nykyisen säännöksen mukaan uudessa rahoitusmallissa perusrahoituksen osuus on 50 %, suoritusrahoituksen 35 % ja vaikuttavuusrahoituksen 15 %. Uusi rahoituslaki astui voimaan 2018 alusta Siirtymäsäännöksen turvin ammatillisen koulutuksen rahoitusta jaettiin vuosien 2018 ja 2019 95 % perusrahoituksena, 5 % suoritusrahoituksena ja 0 % vaikuttavuusrahoituksena. Vuonna 2020 osuudet ovat 70 % perusrahoitus, 20 % suoritusrahoitus ja 10 % vaikuttavuusrahoitus. Tavoitteena oli, että uusi ammatillisen koulutuksen rahoitusmalli (yllä) olisi täysmääräisesti käytössä ensimmäisen kerran vuonna 2022.

Perusrahoitusosuus turvaa koulutuksen järjestämismahdollisuudet sellaisille opiskelijoille, joiden oppimisvalmiudet ja todennäköisyys tutkinnon suorittamiseen ja työllistymiseen on muita heikompi.





Siksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ammatillisen koulutuksen rahoitus uudistus jätetään vuoden 2020 mukaiseksi, jolloin perusrahoitus olisi 70 %, suoritusrahoitus 20 % ja vaikuttavuusrahoitus 10 %.

Siirtymäajan aikana koulutuksen järjestäjät ovat esittäneet, että perusrahoituksen osuuden laskeminen alle 70 prosenttiin tulee vähentämään yksittäisten järjestäjien rahoituksen ennakoitavuutta merkittävästi. Koulutuksen järjestäjät esittävät, että riittävän suuri perusrahoitusosuus luo ennakoitavan ja vakaan pohjan koulutuksen järjestäjän taloudelle ja pitkäjänteiselle koulutustoiminnan järjestämiselle. Myös valmisteltu oppivelvollisuuden laajentaminen tuo koulutuksen piiriin sellaisia nuoria, jotka muutoin jäisivät koulutuksen ulkopuolelle ja jotka todennäköisesti tarvitsevat keskimääräistä enemmän opetusta ja ohjausta. Riittävän suurella perusrahoitusosuudella voidaan tukea tällaisten opiskelijoiden opintojen etenemistä ja tämän myötä myös tutkinnon suorittamista. Perusrahoituksella mahdollistetaan tarpeellinen tuki niille opiskelijoille, joilla on haasteita omassa oppimisessaan ja opintojen loppuun saattamisessa. On tarkoituksenmukaista, että mahdollisimman moni opiskelija saisi opiskelut suoritetuiksi loppuun ja saisi ammatillisen koulutuksen itselleen. Tällä edesautetaan nuorten työllistymistä ja syrjäytymistä yhteiskunnasta.


Rahoitusjärjestelmän kokonaisuudessa myös suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuuksien tulee kuitenkin olla riittävän suuret, jotta niihin sisältyvät kannustinvaikutteet voidaan saavuttaa.

Rahoituslain muutoslain 532/2017 siirtymäsäännöksen mukaan varainhoitovuonna 2021 vaikuttavuusrahoituksen osuus ammatillisen koulutuksen kokonaisrahoituksesta on 10 prosenttia, josta asetuksen mukaan 3/4 myönnettäisiin tutkinnon suorittaneiden ja jatko-opintoihin siirtymisen perusteella ja 1/4 opiskelijapalautteen perusteella. Varainhoitovuodesta 2022 lukien vaikuttavuusrahoitusosuus on 15 prosenttia, josta 2/3 myönnettäisiin opiskelijoiden työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen perusteella, 1/6 opiskelijapalautteen perusteella ja 1/6 työelämäpalautteen perusteella. On kannatettavaa, että vaikuttavuusrahoituksen perusteiden määräytymisestä ja laskennasta sekä 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen palautteen keräämisestä annetaan tarkempia säännöksiä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. On hyvä, että opetushallitus vastaa opiskelija- ja työelämäpalautteen automaattisesta keräämisestä. Kuitenkin opiskelija- ja työelämäpalautteen painoarvo vaikuttavuusrahoitukseen on varsin pieni, eikä siten välttämättä kannusta koulutuksenjärjestäjiä kehittämistoimiin.

Suoritusrahoitusosuuden tavoitteena on ohjata koulutuksen järjestäjiä suuntaamaan koulutusta ja tutkintoja työelämän ja yksilöiden osaamistarpeiden mukaisesti. Lisäksi sillä kannustetaan tehostamaan opintoprosesseja ja huolehtimaan siitä, että opiskelijat saavat suoritetuiksi tutkintoja ja niiden osia koulutukselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Rahoitusuudistuksia ei ole syytä lähteä tekemään hätiköiden, vaan on syytä odottaa nykyisen järjestelmän tosiasiallisia vaikutuksia ja mahdollisuuksien mukaan kehittää entisestään työllistymisen tukemisen toimenpiteitä jo koulutuksen aikana.

Vaikuttavuusrahoitusosuuden tavoitteena on kannustaa ja ohjata koulutuksen järjestäjiä kohdentamaan koulutusta niille aloille, joilla on työvoimatarvetta, huolehtimaan koulutuksen työelämävastaavuudesta ja laadusta sekä tarjoamaan edellytyksiä jatko-opintoihin. Vaikuttavuusrahoitus ja suoritusrahoitus muodostavat toisiaan tasapainottavan kokonaisuuden. Vaikuttavuusrahoitus varmistaa osaltaan, ettei suoritettuihin tutkintoihin ja tutkinnon osiin perustuva rahoitus ohjaa koulutuksen järjestäjiä toimimaan epätarkoituksenmukaisesti, esimerkiksi suuntaamaan koulutustarjontaansa rahoituksen maksimoinnin mukaisesti työelämän osaamistarpeiden sijasta. Esimerkiksi kuntoutusohjauksen ja -suunnittelun näkökulmasta opiskelijoiden ja työelämän toimijoiden kuuleminen on ensiarvoisen tärkeää ja rahoitusuudistuksen vaikuttavuutta tulisi mitata työllistymisen kautta.

Tehyn aiemmassa lausunnossa uudistuvasta rahoituksesta (20.6.2017) emme varsinaisesti ota kantaa rahoitusosuuksien prosentteihin, mutta pidämme suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuuden lisäämistä hyvänä. Näyttää siltä, että reformin yhteydessä tehty rahoitusuudistus koulutuksen järjestäjät pitävät liian suoritus- ja vaikuttavuuspainotteisena, vaikka sen vaikutuksia ei ole ehditty edes mitata (nyt ollaan vasta siirtymäsäännösvaiheessa).



Nyt annettavan ehdotuksen perusteet eivät näytä pohjautuvan laadukkaaseen näyttöön. Tehyn mielestä nykyinen järjestelmä tulee olla käytössä vähintään vuoteen 2022 saakka, jonka jälkeen tosiasiallisesti nähtäisiin millaisia vaikutuksia sillä olisi koulutuksen järjestäjien kokonaisrahoitukseen verrattuna nykytilanteeseen. Vasta tämän jälkeen olisi mahdollisten rahoitusuudistusten aika.

Perustelumuistion laskelmien mukaan vuonna 2020 koulutuksen järjestäjistä kuitenkin 61 %:lla rahoitustaso hieman nousisi ja 39 %:lla laskisi, jos rahaa olisi jaettu alkuperäisen rahoitusuudistuksen mallin mukaisesti. Todennäköistä olisi myös, että koulutuksen järjestäjät pyrkisivät muuttamaan toimintaansa nykyistä enemmän suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusta suosivaan suuntaan vuoteen 2022 mennessä, jolloin kokonaisrahoituksen nykyistä tasoa olisi mahdollista hyvin ylläpitää. Siksi suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuuden lisääminen olisi ollut hyvä asia.

Hallituksen esityksessä esitetyssä rahoitusmallissa on todettu, että suoritusrahoituksen osuus säilyy vaikuttavuusrahoitusta korkeampana (kuten alkuperäisessä mallissakin), koska se kannustaa opintojen suorittamista tavoitteiden mukaisesti. On perusteltua, että vaikuttavuusrahoitukseen liittyvän ja tärkeän opiskelija- ja työelämäpalautteen käyttöönotto siirtyy, kunnes automaattinen palautejärjestelmä on varmasti valmis ja helpokäyttöinen.

Perusrahoituksen harkinnanvaraisena korotuksena on myönnetty myös valtion talousarviossa ammatillisen koulutuksen määrärahaan tehtyjä sellaisia käyttötarkoitukseltaan kohdennettuja kerta- tai pysyväisluonteisia lisäyksiä, joita ei ole tarkoituksenmukaista jakaa tavoitteellisten opiskelijavuosien perusteella. Tällaisia ovat esimerkiksi vuoden 2020 talousarviossa hallitusohjelman mukainen kertaluonteinen lisäys opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin sekä pysyväisluonteiset lisäykset työpaikkaohjaajien koulutuksen lisäämiseen ja kehittämiseen sekä urheilijoiden ammatillisen koulutuksen tukemiseen. Ei ole tarkoituksenmukaista lisätä ammattiohjaajien määrää oppilaitoksiin pedagogisesti pätevien opettajien kustannuksella. Tämä vähentää pedagogisen osaamisen määrää. Sosiaali- ja terveysalan työpaikalla tapahtuva oppiminen on jo nyt niin laajaa, että se riittää täydentämään ammatillista osaamista. Sen sijaan rahoituksella tulee tukea työpaikalla tapahtuvaa oppimista ja työpaikkaohjaajien osaamista ja ajallisia sekä taloudellisia resursseja entistä vahvemmin. Koulutuksen määrärahoissa panostusta tulisi saada nimenomaan käytännön työn ohjaamiseen ja työllistymisen tukemiseen. Tämä korostuu erityistä tukea tarvitsevien kohdalla. Oppilaitoksia tulisi tukea siihen, että opiskelijoita ei vain mankeloida läpi koulutuksista eikä suosita koulutuksesta toiseen vaihtamista. Työpaikkaohjaajat tarvitsevat jatkuvaa koulutusta ja osaamisensa päivittämistä opiskelijan ohjauksessa. Ammattiin opiskelu on jatkuvassa muutoksessa. Haluamme ohjata opiskelijaa parhaalla mahdollisella tavalla, jotta saamme tulevaisuudessa mahdollisimman osaavia työtovereita.

Lakimuutokset koskien valtakunnallista opinto- ja tutkintorekistereitä ovat kannatettavia.

Lausunto on valmisteltu yhteistyössä seuraavien Tehyn yhteistyöjäsenjärjestöjen kanssa: Suomen Kätilöliitto, Suomen Lastenhoitoalan Liitto, Suomen sairaanhoitajaliitto, Suomen kuntoutusohjaajien yhdistys, Suun terveydenhoidon ammattiliitto.

Helsinki 17.8.2020



Millariikka Rytönen
puheenjohtaja
Tehy ry



Kirsi Sillanpää
johtaja
Tehy ry

Lisätietoja: Kirsi Coco, koulutuspoliittinen asiantuntija, Tehy ry, kirsi.coco@tehy.fi, p. +358408215057