



OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Toisen asteen koulutuksen kehittäminen – ammattillisen koulutuksen rahoitus, vaihe 2

Toisen asteen kehittämishanke, raportin luovutusseminaari 27.9.2022

OKM / LAMOS / Kari Korhonen

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kehittäminen vaihe 2 – jatkuvan oppimisen muuttuvat tarpeet ja rahoituksen yksinkertaistaminen

- Ensimmäisessä vaiheessa painopiste oppivelvollisten rahoituksen kehittämisessä (HE); vaiheessa kaksi painopiste jatkuvan oppimisen rahoituksen kehittämisessä
- Jatkotyön suuntaviivat:
 - Kehitetään ammatti- ja erikoisammattitutkintoja ja määritellään tutkinnon osaa lyhyemmät osaamiskokonaisuudet
 - Arvioidaan jatkuvan oppimisen rahoituksen suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuudet
 - Arvioidaan jatkuvan oppimisen rahoituksen rahoitusperusteet mukaan lukien tutkinnon osien tai osan suorittaminen rahoituksen perusteena ja opiskelijapalautteen painotus tutkinnon osia suorittaessa
 - Yksinkertaistetaan rahoitusmallia, jolloin mm. arvioidaan ja selvitetään mahdolliset muutokset tutkintotyyppiin, henkilöstökoulutukseen, työvoimakoulutukseen ja muun ammatillisen koulutukseen ja muutosten vaikutukset koko rahoitusjärjestelmään ja muuhun toimintalainsäädäntöön
 - Ammatillisen koulutuksen rahoituksen kehittämisen lisäksi kehitetään pienten lukiokoulutuksen järjestäjien yksikköhinnan korotusta

Vaihe 2 - Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kehittäminen

- Kehitetään ammatti- ja erikoisammattitutkintoja ja määritellään tutkinnon osaa lyhyemmät osaamiskokonaisuudet:
 - Vuoden 2018 ensimmäisessä ja toisessa lisätalousarviossa järjestäjille kohdennettiin rahoitusta ammatillisen koulutuksen pilotteihin helpottamaan osaavan työvoiman alueellisia ja ammattialoittaisia saatavuusongelmia, sujuvoittamaan työvoiman rekrytointia sekä kehittämään ammatillista koulutusta tukemaan erityisesti alanvaihtotilanteita.
 - Tarkoitus oli kehittää malleja, joiden tarkoituksena olisi mahdollistaa alan vaihto lyhytkestoisilla, tutkinnon osia ja niitä pienempiä kokonaisuuksia hyödyntävillä koulutuksilla.
 - Piloteissa oli tarkoitus hyödyntää nykyisten ammatillisten tutkintojen osia ja niitä pienempiä kokonaisuuksia sekä tarpeen mukaan myös muuta ammatillista osaamista syventävää ja täydentävää koulutusta
 - **Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää syksyllä 2022 laajapohjaisen hankkeen ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kehittämiseksi sekä tutkinnon osaa lyhyempien osaamiskokonaisuuksien määrittelemiseksi.**
 - Työn valmistuttua arvioidaan, millä tavoin ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä voidaan tukea ko. osaamiskokonaisuuksien suorittamista

Vaihe 2 - Perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuudet

- Arvioidaan jatkuvan oppimisen rahoituksen suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuudet:
 - Voitaisiinko jatkuvassa oppimisessa siirtää painopistettä perusrahoituksesta (nyt 70 %) kohti suurempaa suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusosuutta (2018 reformin tavoite oli 50%-35%-15%)
 - Jos suoritus- ja vaikuttavuusrahoituksen osuutta kasvatettaisiin perusrahoituksen osuutta pienentäen, pitäisi voida eliminoida kohtuuton yksittäisen järjestäjän rahoituksen vuosivaihtelu, koska myös jatkuvan oppimisen rahoituksessa jatkuvuus ja ennakoitavuus ovat tärkeitä
 - Tutkintojen ja tutkinnon osien vuosittaisella määrällä on vaikutusta sekä suoritusrahoitukseen että vaikuttavuusrahoituksen työllistymisen ja jatko-opintoihin siirtymisen suoritteisiin
 - Rahoituksen jatkuvuutta ja ennakoitavuutta voitaisiin parantaa, jos rahoituksen perusteena olisi kerralla yhden vuoden sijaan useamman vuoden suoritteet
 - Jos työllistymisessä ja jatko-opintoihin siirtymisessä halutaan siirtyä useamman peräkkäisen vuoden tarkasteluun, pitäisi rahoituksessa käytettävien tietojen olla nykyistä uudempia
 - Kansallisen tulorekisterin tietojen hyödyntäminen voisi mahdollistaa vuotta uudempien tietojen käytön (selvitetään ko. tietoja toimittavan Tilastokeskuksen kanssa)

Vaihe 2 - Rahoituskriteerit ja kriteereiden painotukset

- Arvioidaan jatkuvan oppimisen rahoituksen rahoitusperusteet mukaan lukien tutkinnon osien tai osan suorittaminen rahoituksen perusteena ja opiskelijapalautteen painotus tutkinnon osia suorittaessa:
 - Sen lisäksi, että jako perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoitukseen säilyisi, niin säilyisivät vaikuttavuusrahoituksen sisällä olevat osiot työllistyminen ja jatko-opintoihin siirtyminen, opiskelijapalaute sekä työelämäpalaute sekä opiskelijapalautteen sisällä olevat opiskelunsa aloittaneiden ja opiskelunsa päättäneiden palaute ja työelämäpalautteen sisällä olevat työpaikkaohjaajapalaute ja työpaikkapalaute
 - Opiskelijapalautetta voitaisiin kehittää siten, että jatkuvan oppimisen osalta koko tutkinnon suorittaneiden palautetta ei painotettaisi enempää kuin pelkän tutkinnon osan tai osia suorittaneiden palautetta
 - Vastaavasti oppivelvollisuuskoulutuksen rahoituksessa päätökyselyssä opiskelijapalautetta kerättäisiin vain koko tutkinnon suorittaneilta
 - Oppivelvollisissa suoritus- ja vaikuttavuusrahoitus perustuisi koko tutkintoihin ja vastaavasti jatkuvassa oppimisessä tutkinnon osiin (poikkeuksena suoritusrahoitus, jossa koko tutkinnot säilyisivät, mutta nykyiseen tapaan tutkinnon osia pienemmällä painolla)

Vaihe 2 - Rahoitusmallin yksinkertaistaminen

- Vaiheessa 2 tarkasteluun otettaisiin rahoitusmallin yksinkertaistamisen näkökulmasta ainakin seuraavat painotus- ja korotuskertoimet ja niiden taustalla olevat perusteet:
 - Tutkintotyyppi
 - Työvoimakoulutus
 - Henkilöstökoulutus
 - Muu ammatillinen koulutus
- Tutkintotyyppikerroin
 - Koska ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa on oikeus periä opiskelijamaksuja (kerätään keskimäärin 6 %), niin tätä leikataan vastaavan suuruisesti perus- ja suoritusrahoituksessa perustutkintoja alemmalla tutkintotyyppikertoimella
 - Toiseksi ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa tutkintoja ja tutkinnon osia syntyy opiskelijavuotta kohden aikaisemman osaamisen perusteella enemmän kuin perustutkinnoissa; tällä perusteella tehdään suoritusrahoituksessa lisäleikkaus (30 %)
 - Tutkintotyyppikertoimen merkitys rahoituksen kohdentamisessa on melko vähäinen, mikä johtuu ensisijaisti siitä että opiskelijamaksujen merkitys rahoituksen kokonaisuudessa on marginaalinen; vaikkakin opiskelijamaksuilla merkitystä tietyissä yksittäisissä tutkinnoissa

Vaihe 2 - Rahoitusmallin yksinkertaistaminen

- Kertoimen poistamista puoltaisi se, että rahoitusmalli yksinkertaistuisi; samalla poistuisi myös työvoimakoulutuksen kertoimen peruste
- Jos tutkintotyyppikerroin poistettaisiin pitäisi ratkaista olisiko silti oikeus periä opiskelijamaksuja; jos säilyisi oikeus maksujen perimiseen, niin kyse olisi 'aiheettomasta' bonuksesta, jos taas, ei, niin voisi tuoda merkittävänkin loven joidenkin tukintojen rahoitukseen
- Jos poistettaisiin kokonaan, myös suoritusrahoituksesta, niin hyväksyttäisiin aiemmasta osaamisesta saatu hyöty
- Työvoimakoulutus
 - Työvoimakoulutuksena järjestetyissä ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa ei ole oikeutta periä opiskelijamaksuja
 - Koska tutkintotyyppikertoimella tehdään leikkaus myös työvoimakoulutuksena järjestettyihin ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin, niin kompensoidaan opiskelijamaksuun perustuva leikkaus takaisin työvoimakoulutuksen kertoimella
 - Jos tutkintotyyppikerroin opiskelijamaksujen perimiseen perustuvilta osin poistettaisiin, niin työvoimakoulutuksen kertoimesta tulisi edellä mainituin perustein tarpeeton

Vaihe 2 - Rahoitusmallin yksinkertaistaminen

- Henkilöstökoulutus
 - Tietyn työnantajan henkilöstölle järjestettävää koulutusta, joka on osin työnantajan rahoittamaa ja osin valtionosuudella rahoitettua; koulutuksen järjestäjän henkilöstökoulutuksena järjestämän koulutuksen kokonaisrahoituksesta leikataan 50 %; tämä 50 % on tarkoitettu työnantajalta tulevaksi rahoitukseksi
 - Koulutuksen järjestäjän ei kuitenkaan tarvitse periä työnantajalta kerroinvähennystä vastaavaa osaa, jolloin perimättä jätetty osuus jää laskennallisesti järjestäjän tappioksi
 - Sen sijaan valtionosuusrahoituksen osuus on oltava minimissään oltava 50 %, jotta koulutus ei olisi vastoin EU:n valtiontukisäännöksiä
 - Henkilöstökoulutukseen ei ole vapaata hakeutumisoikeutta kuten omaehtoisessa koulutuksessa, vaan opiskelijoiden valitsemisesta henkilöstökoulutukseen päättää työnantaja yhteistyössä koulutuksen järjestäjän kanssa
 - Tutkintokoulutuksessa henkilöstökoulutuksen merkitys on täysin marginaalinen, vuosina 2018–2021 se oli 0,09 %, ja on vaihdellut perustutkinnoissa välillä 0,00 % – 0,01 %, ammattitutkinnoissa 0,45 % – 0,81 % ja erikoisammattitutkinnoissa 0,63 % – 0,97 % ja muussa ammatillisessa koulutuksessa (8 §) osuus on vaihdellut 4,9 % – 13,5 % välillä

Vaihe 2 - Rahoitusmallin yksinkertaistaminen

- Henkilöstökoulutus
 - Työantajamaksuilla kerätään rahoituksesta noin puolet siitä rahoituksen määrästä, joka rahoitusjärjestelmässä henkilöstökoulutusta järjestäviltä vähennetään laskennallisesti työntajalle kuuluvana henkilöstökoulutuksen osuutena
 - Kun henkilöstökoulutuksen painoarvo rahoituksessa on alle promille, eikä se ole erityisen merkittävä minkään yksittäisen järjestäjänkään kohdalla, on perusteltua pohtia, tarvitaanko nykymuotoista henkilöstökoulutusta, varsinkin kun sisällöllinen rajanveto muihin rahoituksen kategorioihin on jossain määrin epäselvä; tätä arvioidaan tarkemmin jatkotyössä
- Muu ammatillinen koulutus
 - 1) ammatillista osaamista syventävää tai täydentävää koulutusta, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen; sekä
 - 2) ammatilliseen tehtävään valmistavaa koulutusta, joka valmistaa ansio- ja liikennelentäjän tehtäviin, lennonjohtajan tehtäviin tai kaupunkiraideliikenteen kuljettajien tehtäviin
 - Kohdan 1 muu ammatillinen koulutus sisältö on heterogeenistä; voi olla tiettyyn sertifikaattiin liittyvää, kuten tulityökortti tai hygieniapassi tai sitten jotain muuta edellä kuvatun määritelmän mukaista

Vaihe 2 - Rahoitusmallin yksinkertaistaminen

- Sertifikaattiin liittyvää koulutus voi sisältyä myös tutkinnon osaan, jolloin se on osana tutkintoon johtavaa koulutusta, jolloin sisällöltään samaa koulutusta rahoitetaan eri kriteereillä
- Vastaavaa sertifikaattiin liittyvää koulutus voidaan tarjota myös markkinahintaisesti yritysten toimesta, jolloin esiin nousee kilpailuneutraaliteettikysymys
- Muun ammatillisen koulutuksen osuus painoarvo on noin 0,6 % koko rahoituksesta
- Muun ammatillisen koulutuksen painoarvo on täysin marginaalinen, eikä sisällön suhteen mitenkään yksiselitteinen, näin nimenomaan täydentävän ja syventävän koulutuksen osalta, joten on perusteltua arvioida sen asemaan nykymuodossaan

Vaihe 2 - Rahoitusmallin yksinkertaistaminen

- Edellä olevat tarkastelut on tehty rahoituksen näkökulmasta – ajatuksena yksinkertaistaa rahoitusmallia, mutta näihin liittyy myös laajempi näkökulma – vaikutuksia toimintalainsäädännön puolelle, mm. seuraavat:
- Tutkintotyyppi (ja työvoimakoulutus)
 - Ratkaistava opiskelijamaksujen kerääminen; voidaanko niistä luopua; rahoituksellisesti ei merkittävä; vai voisiko niitä edelleen kerätä, jolloin olisivat päällekkäistä rahoitusta (bonusta), jos voisi, niin mikä olisi taso
- Henkilöstökoulutus
 - Voisiko luopua tutkintokoulutuksen osalta; rahoituksellisesti ei merkittävä, mutta ohjaisiko enenevässä määrin järjestämään tietylle yritykselle räätälöityä koulutusta VOS rahoituksella; juuri tässä oltaisiin ns. harmaalla alueella, eikä välttämättä enää laillisuuden puolella
- Muu ammatillinen koulutus sekä sen suhde tutkinnon osia lyhyempään koulutukseen kokonaisuutena
 - Muun ammatillisen koulutuksen (syventävä ja täydentävä) sisältöjen täsmentäminen ja roolin arvioiminen suhteessa suunniteltaviin tutkinnon osia pienempiin koulutuskokonaisuuksiin