

EHDOTUS OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN ASETUKSEKSI AMMATILLISEN KOULUTUKSEN RAHOITUKSEN LASKENTAPERUSTEISTA ANNETUN OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

1 Nykytila ja sen arviointi

Tausta

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista (1244/2020), jäljempänä *laskentaperusteasetus*, säädetään opiskelijavuoteen kuuluvista päivistä, toteutuneiden suoritteiden painotusperusteiden painokertoimista, perus- ja suoritusrahoituksen painotetun suoritemäärän laskennasta sekä vaikuttavuusrahoituksen perusteiden määräytymisestä. Asetus on annettu 30.12.2020 ja se on tullut voimaan 1.1.2021. Asetuksella kumottiin aiempi vastaava asetus 682/2017. Uutta asetusta on sovellettu ensimmäisen kerran myönnettäessä varainhoitovuoden 2021 rahoitusta. Sen uusia opiskelija- ja työelämäpalautetta koskevia säännöksiä sovelletaan ensimmäisen kerran myönnettäessä varainhoitovuoden 2023 rahoitusta, mutta opiskelija- ja työelämäpalautteen keräämistä koskevat säännökset koskevat 1.7.2021 lukien suoritettavia opintoja.

Voimassa olevan asetuksen valmistelun yhteydessä syksyllä 2020 lausuntokierroksella olleessa versiossa ehdotettiin muutettavaksi myös säännöstä opiskelijavuoteen kuuluvien päivien määrittämisestä. Lisäksi ehdotettiin, että tutkintojen kustannukset, tutkintojen sijoittelu eri kustannusryhmien välillä, valmentavan koulutuksen ja muun ammatillisen koulutuksen painokertoimet sekä majoituksen korotuskertoimet olisi tarkistettu vuosien 2018 ja 2019 toteutuneiden kustannusten perusteella. Opiskelijavuoteen kuuluvien päivien määrittelyn muuttaminen ja kustannusryhmien tarkistaminen toteutuneiden kustannusten perusteella saivat kuitenkin lausuntokierroksella runsaasti palautetta, joka oli osittain ristiriitaista, joten asetus katsottiin näiltä osin tarpeelliseksi ottaa kevään 2021 aikana jatkovalmisteluun. Voimassa olevan asetuksen mukainen sääntely näiltä osin vastaakin aiemmin voimassa olleen asetuksen sääntelyä.

Tutkintojen kustannusryhmät ja muut kustannuksiin perustuvat painokertoimet

Ammatillisen koulutuksen taloustiedot kerätään ammatillisen koulutuksen järjestäjiltä vuosittain. Ammatillisen koulutuksen kustannukset on kerätty koulutuksen järjestäjiltä vuodesta 2018 lukien uuden rahoitusjärjestelmän tarpeista lähtevällä tarkkuudella, jossa välittömät opetuskustannukset ja tuotot on kerätty Tilastokeskuksen kansallisen koulutusluokitus 2016:n, rahoitusjärjestelmän kustannusryhmittelyn ja tutkintotyyppien mukaisella seurantaryhmätasolla (yhteensä 36 eri seurantaryhmää) eriteltyinä edelleen vankilaopetukseen, oppisopimuskoulutukseen ja muuhun kuin edellisiin kuuluvaan koulutukseen. Lisäksi järjestäjäkohtaisesti on raportoitu kiinteistö-, majoitus-, ruokailu-, opintososiaaliset- ja muut koulutuksen järjestäjäkohtaiset yhteiset kustannukset. Tiedot raportoidaan Opetushallituksen valos-järjestelmässä <https://vos.oph.fi/rap>.

Keskimääräisen kustannustiedon perusteella vuosien 2018 ja 2019 välillä ei ole merkittävää kustannustason muutosta. Seurantaryhmittäin raportoiduissa kustannuksissa oli kuitenkin vuosikohtaista vaihtelua.

Vuosien 2018 ja 2019 keskimääräiset kustannukset:

Vuosi	Ammatillisen koulutuksen bruttokustannus, €	Opiskelijavuodet yhteensä	Yksikkökustannus, €/opv	Muutos
2018	1 811 517 603	170 775	10 608	
2019	1 841 630 597	175 912	10 469	-1,3 %
Keskimäärin			10 537	

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 d §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan perusrahoituksessa toteutuneita opiskelijavuosia painotetaan tutkintorakenteeseen kuuluvien eri tutkintojen sekä valmentavan koulutuksen ja muun ammatillisen koulutuksen järjestämiskustannusten perusteella. Suoritusrahoituksessa lain 32 f §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan tutkinnon osien osaamispisteitä ja mainitun pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaan tutkintoja painotetaan tutkintorakenteeseen kuuluvien eri tutkintojen järjestämiskustannusten perusteella. Voimassa olevan asetuksen 2 §:n mukaan ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteeseen kuuluvat tutkinnot jaetaan kustannusryhmiin tutkinnon järjestämisestä aiheutuvien keskimääräisten kustannusten perusteella asetuksen liitteen mukaisesti. Ammatilliset tutkinnot on jaettu viiteen eri kustannusryhmään, joille on asetuksessa säädetty kustannuskertoimet.

Voimassa olevan rahoitusasetuksen 2 §:ssä säädetty kustannusryhmien painokertoimet, 3 momentissa säädetty valmentavan koulutuksen painokertoimet sekä 8 §:ssä säädetty majoituksen järjestämisen korotuskertoimet perustuvat vuoden 2015 seurantaljärjestelmän mukaisiin raportoituihin kustannuksiin. Edellä mainitut kertoimet ja tutkintojen sijoittelu eri kustannusryhmiin olisikin perusteltua tarkistaa käytettävissä olevien uudempien kustannustietojen ja uuden rahoitusjärjestelmän tarpeista lähtevän tiedonkeruun perusteella.

Tutkintotyypikertoimet

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaan perus- ja suoritusrahoituksen myöntämisessä toteutuneita opiskelijavuosia painotetaan tutkintotyyppien (ammatillinen perustutkinto, ammattitutkinto ja erikoisammattitutkinto) perusteella. Voimassa olevan asetuksen 5 §:n mukaan perusrahoituksessa ammatillisen perustutkintokoulutuksen painokerroin on 1,0 ja ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksen painokerroin 0,77. Suoritusrahoituksessa ammatillisen perustutkinnon painokerroin on 1,0 ja ammatti- ja erikoisammattitutkinnon painokerroin 0,54.

Voimassa olevan asetuksen mukaiset ammatti- ja erikoisammattitutkinnon alemmat painokertoimet perustuvat siihen, että ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 105 §:n 2 momentin mukaan ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa voidaan periä opiskelijamaksuja. Mainitun pykälän 7 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädetään pykälässä tarkoitettujen maksujen perusteista. Eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista annetun opetusministeriön asetuksen (1323/2001) 4 §:n mukaan ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettussa ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa opiskelijalta perittävä

maksu voi olla enintään 25 prosenttia koulutuksen järjestäjän arvioimista koulutuksen järjestämisestä aiheutuvista keskimääräisistä kustannuksista. Asetuksen 4 a §:n mukaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua ammatillista osaamista syventävässä tai täydentävässä koulutuksessa opiskelijalta perittävä maksu voi olla vastaavasti enintään 50 prosenttia. Voimassa olevien tutkintotyyppikertoimien määrittelyssä on oletettu, että opiskelijamaksuilla kattaisiin keskimäärin 15 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Vuosien 2018 ja 2019 toteutuneiden kustannustietojen perusteella opiskelijamaksujen osuus ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa on kuitenkin ollut vain kuusi prosenttia.

	Kustannukset yhteensä	Opiskelijamaksut yhteensä	Opiskelijamaksujen osuus
AT&EAT			
2018	125 313 868	7 530 836	6 %
2019	115 770 978	6 899 979	6 %
Muu ammatillinen koulutus, syventävä ja täydentävä	Vos-rahoitus / opiskelijavuosi	Opiskelijamaksut / opiskelijavuosi	Opiskelijamaksujen osuus
2018	5 150	1 979	38 %
2019	5 150	1 698	33 %

Opiskelijamaksuosuuden lisäksi suoritusrahoituksessa ammatti- ja erikoisammattitutkintojen alempi tutkintotyyppikerroin perustuu siihen, että aikaisemmin hankitun osaamisen vuoksi ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa syntyy osaamispisteitä opiskelijavuotta kohden tehokkaammin kuin perustutkinnoissa. Tämän perusteella tutkintotyyppikertoimen kautta tehdään 30 prosentin alennus perustutkintoihin verrattuna. Vuosien 2018–2020 opiskelijavuosi- ja osaamispistetietojen perusteella vähintäänkin 30 prosentin suuruiselle leikkaukselle on perusteet.

Nykyisissä kertoimissa otetaan huomioon myös se, että tutkintotyyppikerrointa ei käytetä vaikuttavuusrahoituksessa. Tämän osalta kaavassa on huomattu laskuvirhe, joka olisi perusteltua oikaista.

Työelämäpalautteen kerääminen yrittäjän oppisopimuskoulutuksessa

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 70 §:n mukaan yrittäjälle voidaan järjestää oppisopimuskoulutusta omassa yrityksessään, jos koulutuksen järjestäjä ja yrittäjä sopivat säännöksessä tarkoitetulla tavalla koulutuksen järjestämisestä. Vuoden 2021 alusta voimaan tulleeseen laskentaperusteasetukseen lisättiin säännökset työelämäpalautteen keräämisestä. Työelämäpalautetta sovelletaan ensimmäisen kerran myönnettyssä varainhoitovuoden 2023 rahoitusta.

Säännösten mukaan työelämäpalaute jakaantuu oppi- tai koulutussopimustyöpaikan edustajalta kerättävään työpaikkapalautteeseen sekä oppi- tai koulutussopimukseen perustuvan osaamisen hankkimisen vastuulliselta työpaikkaohjaajalta kerättävään työpaikkaohjaajapalautteeseen. Yrittäjän oppisopimuskoulutuksessa työnantajana toimii käytännössä yrittäjä itse. Näin ollen voimassa olevan asetuksen mukainen työpaikkapalaute kerättäisiin työpaikan edustajana yrittäjältä itseltään, mitä ei voida pitää perusteltuna, koska opiskelijana toimivalta yrittäjältä kerätään erikseen myös opiskelijapalautetta.

2 Ehdotetut muutokset

2 §. Tutkintojen ja muun koulutuksen painokertoimet

Pykälän 2 momentissa säädetään ammatillisten tutkintojen kustannusryhmistä. Kustannusryhmien painokertoimia ehdotetaan tarkennettavaksi uusimpien kustannustietojen perusteella. Kerrointen tarkastelu ehdotetaan tehtäväksi vuosien 2018 ja 2019 toteutuneilla kustannustiedoilla, sillä rahoitus- ja seurantajärjestelmän suoritelaskennan muutosten vuoksi vertailu 2018 vuotta aikaisempiin kustannustietoihin ei ole tarkoituksenmukaista.

Ehdotetun säännöksen mukaan uudet kustannusryhmien painokertoimet olisivat (sulussa voimassa olevan asetuksen mukainen painokerroin):

- 1) 0,78 (0,70) kustannusryhmä 1;
- 2) 0,97 (0,99) kustannusryhmä 2;
- 3) 1,07 (1,23) kustannusryhmä 3;
- 4) 1,46 (1,59) kustannusryhmä 4;
- 5) 2,25 (2,33) kustannusryhmä 5.

Lisäksi kustannustietojen perusteella ehdotetaan muutettavaksi useiden tutkintojen kustannusryhmiä. Tutkintojen sijoittuminen kustannusryhmiin ilmenee asetusehdotuksen liitteestä.

Kustannusryhmien kertoimet on määritelty seurantaryhmittäisistä kustannuksista. Seurantaryhmän kustannukset perustuvat seurantaryhmittäin kerättyihin kustannuksiin ja järjestäjäkohtaisesti kerättyihin seurantaryhmiin jyvitettyihin yhteisiin kustannuksiin, joita ovat esimerkiksi kiinteistö- ja muut yhteiset kustannukset. Kullekin seurantaryhmälle laskettiin keskimääräinen yksikkökustannus ("keskihinta") kokonaiskustannusten ja toteutuneiden opiskeluvuosien perusteella. Kunkin seurantaryhmän toteutuneista keskimääräisistä kustannuksista vähennettiin kunkin seurantaryhmän erityisen tuen opiskelijavuosien tuoman lisärahoituksen suhteellinen osuus. Tämän jälkeen seurantaryhmät ryhmiteltiin keskihinnan mukaiseen järjestykseen ja ryhmiteltiin viiteen tutkintokoulutuksen kustannusryhmään sekä valmentavan koulutuksen kustannusryhmään (valmentava koulutus ja opiskeluvuosiin tukevat opinnot). Kustannusryhmien kertoimet muodostettiin ryhmään sijoitettujen seurantaryhmien keskimääräisistä kustannuksista suhteessa kaikkien koulutusten yksikkökustannuk-

seen. Laskenta tehtiin erikseen vuosien 2018 ja 2019 tietojen perusteella. Mikäli seurantaryhmän kustannusryhmä olisi noussut tai laskenut vain toisena vuosista 2018 tai 2019, seurantaryhmän kustannusryhmää ei ehdoteta muutettavaksi. Lisäksi kustannusryhmää ehdotetaan muutettavaksi vain yhtä kustannusryhmää ylemmäksi tai alemmaksi.

Pykälän 3 momentissa säädetään valmentavien koulutusten, tutkintoon johtamattoman muun ammatillisen koulutuksen sekä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 63 §:ssä tarkoitettujen opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen painokertoimista. Myös nämä painokertoimet ehdotetaan tarkistettavaksi vastaavasti vuosien 2018 ja 2019 kustannustietojen perusteella. Näiden koulutusten painokertoimissa otettaisiin kustannuserojen lisäksi edelleen huomioon myös se, että niitä ei rahoiteta ollenkaan suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusosuuksissa.

Ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen ehdotettu uusi painokerroin olisi 1,54. Varainhoitovuoden 2021 rahoituksessa käytetty painokerroin oli 1,41 eli valmentavan koulutuksen painokerroin nousisi hieman.

Ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA) yhdistyy 1.8.2022 lukien uuteen tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen (TUVA), josta lukien VALMA-koulutuksen järjestäminen päättyy. TUVA-koulutuksen rahoitusta koskeva hallituksen esitys (HE 147/2021 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Hallituksen esityksen mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjän järjestämää TUVA-koulutusta rahoitettaisiin ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän puitteissa. Hallituksen esityksen liitteenä on asetusluonnos laskentaperusteasetuksen muuttamisesta. Asetusluonnoksen mukaan TUVA-koulutuksen ehdotettu painokerroin olisi 1,54, eli kerroin vastaisi tässä asetuksessa ehdotettavaa VALMA-koulutuksen painokerrointa.

Muuna ammatillisena koulutuksena voidaan järjestää ammatillista osaamista syventävää tai täydentävää koulutusta, joka on tutkintoon johtamatonta, tyypillisesti lyhytkestoista koulutusta. Lisäksi muuna ammatillisena koulutuksena voidaan järjestää ammatilliseen tehtävään valmistavaa koulutusta, joka valmistaa ansio- ja liikennelentäjän, lennonjohtajan tai kaupunkiraideliikenteen tehtäviin. Muun ammatillisen koulutuksen ehdotettu uusi painokerroin olisi 0,95, eli kerroin nousisi hieman varainhoitovuoden 2021 rahoituksessa käytetystä painokertoimesta 0,86.

Muuna ammatillisena koulutuksena järjestettävän koulutuksen kertoimen määrittelyssä noudatettaisiin voimassa olevan asetuksen mukaisen kertoimen määrittelyssä sovellettuja periaatteita. Ehdotettu kerroin vastaisi kustannusryhmän 1 painokerrointa ja kertoimen määrittelyssä otettaisiin nykytilaa vastaavasti huomioon mahdollisuus periä opiskelijamaksuja. Perittävillä opiskelijamaksuilla on tarkoitus kattaa muussa ammatillisessa koulutuksessa keskimäärin 15 prosenttia koulutuksen kustannuksista, joten painokerroin olisi 85 prosenttia kustannusryhmän 1 painokertoimesta. Lisäksi kertoimen määrittelyssä otettaisiin huomioon se, että muun ammatillisen koulutuksen rahoitus myönnetään kokonaan perusrahoituksena.

Oppimisvalmiuksia tukevien opintojen ehdotettu uusi painokerroin olisi 1,54. Voimassa olevassa asetuksessa painokerroin on asetettu kustannusryhmän 2 tasoon ja

kerrottu kahdella, koska rahoitus muodostuu pelkästään perusrahoituksesta. Painokerroin on vastannut valmentavan koulutuksen painokerrointa. Vuoden 2018 kustannustietojen perustella (noin 250 opiskelijavuotta) oppimisvalmiuksia tukevien opintojen keskihinta oli samalla tasolla kuin valmentavan koulutuksen keskihinta ja vuoden 2019 kustannustietojen perusteella (noin 650 opiskelijavuotta) oppimisvalmiuksia tukevien opintojen keskihinta oli alempi kuin valmentavan koulutuksen. Oppimisvalmiuksia tukeviin opintoihin sisältyy eri tyyppisiä opintoja, joiden kustannusrakenne ei ole yhtenäinen ja opiskelijavuosisivolyyymi on pieni. Nämä seikat osaltaan vaikeuttavat painokertoimen luotettavaa määrittämistä toteutuneiden kustannusten perusteella. Ehdotettu painokerroin vastaisi edelleen valmentavan koulutuksen painokerrointa ja olisi 1,54, eli kerroin nousisi hieman varainhoitovuoden 2021 rahoituksessa käytetystä painokertoimesta 1,41.

5 §. Tutkintotyyppien ja oppisopimuskoulutuksena järjestettävän koulutuksen painokerroin

Pykälän 1 momentissa säädetään perusrahoituksessa käytettävistä tutkintotyyppien painokertoimista. Ammatti- ja erikoisammattitutkinnon painokerroin ehdotetaan muutettavaksi 0,77:stä 0,93:een. Pykälän 2 momentissa säädetään suoritusrahoituksessa käytettävistä tutkintotyyppien painokertoimista. Ammatti- ja erikoisammattitutkinnon painokerroin ehdotetaan muutettavaksi 0,54:stä 0,65:een. Ammatillisen perustutkinnon painokerroin säilyisi nykytasossa ollen 1.

Voimassa olevien tutkintotyyppikertoimien määrittelyssä on oletettu, että opiskelijamaksuilla katettaisiin keskimäärin 15 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Vuosien 2018 ja 2019 toteutuneiden kustannustietojen perusteella opiskelijamaksujen osuus ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa on kuitenkin ollut vain kuusi prosenttia. Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen tutkintotyyppikertoimia ehdotetaan nostattavaksi tällä perusteella siten, että opiskelijamaksujen osuudeksi oletettaisiin toteuman mukaisesti kuusi prosenttia.

Suoritusrahoituksessa ammatti- ja erikoisammattitutkintojen alempi tutkintotyyppikerroin perustuu myös siihen, että aikaisemmin hankitun osaamisen vuoksi ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa syntyy osaamispisteitä opiskelijavuotta kohden tehokkaammin kuin perustutkinnoissa. Tämän perusteella tutkintotyyppikertoimen kautta tehdään 30 prosentin alennus perustutkintoihin verrattuna. Tätä ei ehdoteta muutettavaksi, koska vuosien 2018–2020 opiskelijavuosi- ja osaamispistetietojen perusteella näyttää, että vähintäänkin 30 prosentin suuruinen leikkaus osaamispistekertymän perusteella on edelleen perusteltu.

Nykyisissä kertoimissa otetaan huomioon myös se, että tutkintotyyppikerrointa ei käytetä vaikuttavuusrahoituksessa. Tämän osalta kaavassa on huomattu laskuvirhe, joka ehdotetaan korjattavaksi. Vaikuttavuusrahoituksen vaikutus kertoimeen oli laskettu liian suureksi, minkä takia tutkintotyyppikerrointa korjataan myös tämän perusteella suuremmaksi.

8 §. Majoituksen järjestämisen korotuskertoimet

Pykälän 1 momentissa säädetyt majoituksen järjestämisen korotuskertoimet ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan vuosien 2018 ja 2019 kustannustietoja. Ehdotetun säännöksen mukaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 103 §:ssä tarkoitetun

majoituksen järjestämisen korotuskerroin olisi 0,54 (0,31). Sisäoppilaitosmuotoisessa koulutuksessa korotuskerroin olisi 0,77 (0,41) ja vaativan erityisen tuen yhteydessä järjestettävän majoituksen korotuskerroin 2,01 (1,33). Suluissa on mainittu voimassa olevan asetuksen mukaiset korotuskertoimet, eli korotuskertoimia ehdotetaan nostettavaksi toteutuneiden kustannusten perusteella.

Majoituksen korotuskertoimien laskennassa majoituksen kustannuksiin jyvitettiin ylimääräisen ruokailun keskimääräinen kustannus sisäoppilaitosmuotoisessa ja vaativan erityisen tuen tehtävän yhteydessä järjestetyssä majoituksessa. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 100 §:n 1 momentin mukaan opiskelijalla on päivittäisen aterian lisäksi oikeus myös muuhun maksuttomaan päivittäiseen ruokailuun koulutuksessa, joka on järjestämisluvan mukaisesti järjestetty sisäoppilaitosmuotoisesti.

9 §. Henkilöstökoulutuksen, työvoimakoulutuksen ja vankilaopetuksen järjestämisen kertoimet

Pykälän 2 momentissa säädettyjä työvoimakoulutuksen kertoimia ehdotetaan tarkistettavaksi. Ehdotetun säännöksen mukaan ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun työvoimakoulutuksen korotuskerroin olisi ammatti- ja erikoisammattitutkintokoulutuksessa 0,09 (0,25) ja mainitun lain 8 §:ssä tarkoitetussa muussa ammatillisessa koulutuksessa 0,18 (0,25). Suluissa mainittu voimassa olevan asetuksen mukaiset korotuskertoimet.

Työvoimakoulutuksen korotuskertoimien käyttö perustuu siihen, että työvoimakoulutuksessa ei voida periä ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuja opiskelijamaksuja, mikä kompensoidaan korotuskertoimella. Ehdotettu ammatti- ja erikoisammattitutkinnon korotuskertoimen muutos on suora seuraus ammatti- ja erikoisammattitutkintojen tutkintotyyppikertoimen muutoksesta. Työvoimakoulutuksen korotuskerroin pienenee, koska myös tutkintotyyppikertoimessa oletuksena käytetty opiskelijamaksuosuus pienenee. Muun ammatillisen koulutuksen opiskelijamaksujen oletettua osuutta ei ehdoteta muutettavaksi, mutta sen osalta työvoimakoulutuksen korotuskertoimen muutostarve johtuu laskentakaavassa havaitusta virheestä. Nykyinen kerroin on tuonut työvoimakoulutuksena järjestetyille muulle ammatilliselle koulutukselle ylikompensaation verrattuna muutoin järjestettyyn muuhun ammatilliseen koulutukseen, mikä ehdotetaan korjattavaksi.

18 §. Opiskelijapalautteen painotus ja laskenta

Pykälän 3 momentissa säädetty 20 prosentin ja sitä pienempää vastausosuutta koskeva katokorjauskerroin on ollut voimassa olevassa asetuksessa virheellinen. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta koskeneen hallituksen esityksen liitteenä (HE 174/2020 vp) on ollut asetusluonnos opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseksi ammatillisen koulutuksen rahoituksen laskentaperusteista. Asetusluonnoksessa mainittu katokorjauskerroin on ollut oikea 857/350, mutta voimassa olevassa asetuksessa on mainittu väärä katokorjauskerroin 432/175. Varainhoitovuoden 2021 rahoitus on kuitenkin laskettu asetusluonnoksen mukaisen oikean katokorjauskertoimen mukaisesti, joten asetuksen virhe ei ole vaikuttanut myönnetyn rahoituksen määrään. Kyseinen virhe esitetään korjattavaksi.

20 §. Työpaikkakyselyn palautteen kerääminen

Pykälässä säädetään työpaikkakyselyn palautteen keräämisestä. Pykälän *1 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi, että työpaikkakyselyn palautetta ei kerättäisi, jos kyseessä on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 70 §:n 3 momentissa tarkoitettu yrittäjälle omassa yrityksessään järjestettävä oppisopimuskoulutus. Työpaikkapalautetta kerätään oppi- tai koulutusopimustyöpaikan edustajalta, eikä sitä ole perusteltua kerätä yrittäjältä itseltään, joka on samalla myös opiskelija. Puuttuva työpaikkapalautte ehdotetaan kompensoitavaksi työpaikkaohjaajapalautteen pistemäärällä asetuksen 23 §:n 2 momentissa säädettävällä tavalla.

23 §. Työelämäpalautteen painotus ja laskenta

Pykälän *2 momentissa* säädetään työpaikkakyselyn ja työpaikkaohjaajakyselyn pistemäärän laskennasta. Asetuksen 20 §:n 1 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaisesti työpaikkakyselyn palautetta ei kerättäisi, jos kyseessä on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 70 §:n 3 momentissa tarkoitettu yrittäjälle omassa yrityksessään järjestettävä oppisopimuskoulutus. Puuttuva työpaikkapalautte ehdotetaan kompensoitavaksi työpaikkaohjaajapalautteen pistemäärällä. Ehdotetun säännöksen mukaan työpaikkaohjaajakyselyn vastauksen pistemäärä kerrottuna luvulla 9/8 otettaisiin tällöin huomioon työpaikkakyselyn pistemäärässä. Työpaikkakyselyssä on yhdeksän kysymystä ja työpaikkaohjaajakyselyssä yksi vähemmän eli kahdeksan kysymystä, joten kysymysten määrän eron huomioimiseksi työpaikkaohjaajakyselyn vastauksen pistemäärä ehdotetaan kerrottavaksi luvulla 9/8.

Kompensaationa huomioon otettavaa pistemäärää käsiteltäisiin muutoin säännöksessä säädetyllä tavalla. Vastauksen näin saatu pistemäärä kerrottaisiin kyseisen vastauksen kohdejoukkona olevien työpaikkajaksojen kestolla päivinä. Jos opiskelijan henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa on sovittu, että opiskelija ei ole hankkimassa osaamista työpaikalla kaikkina osaamisen hankkimisjaksoon kuuluvina säännönmukaisina opiskelupäivinä, otetaan huomioon vain työpaikalla hankittavan osaamisen osuus säännönmukaisista opiskelupäivistä.

Voimassa olevan säännöksen mukaan työpaikkakyselyn ja työpaikkaohjaajakyselyn perusteella myönnettävän vaikuttavuusrahoituksen perusteena on kyseisen kyselyn vastausten painotettujen pisteiden yhteenlaskettu määrä. Työelämäpalautteen perusteella jaettavasta vaikuttavuusrahoituksesta 1/4 myönnetään työpaikkakyselyn perusteella ja 3/4 työpaikkaohjaajakyselyn perusteella.

Lisäksi pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan tehtäväksi 18 §:n 3 momenttia vastaava 20 prosentin ja sitä pienemmän vastausosuuden katokorjauskertoimeen liittyvä korjaus.

3 Pääasialliset vaikutukset

Julkistaloudelliset vaikutukset

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää ammatillisen koulutuksen järjestäjille rahoitusta ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa ja oppivelvollisuuslaissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi valtion talousarvioon otettavan määrärahan ja 9 a §:n 1 momentissa

säädetynt kuntien rahoitusosuuden rajoissa. Kuntien rahoitusosuus ammatillisen koulutuksen rahoituksessa on euromäärä, joka saadaan, kun 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtion määräraha kerrotaan luvulla 1,3461. Kuntien rahoitusosuus on kuitenkin enintään vuoden 2017 tasossa. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutuksia valtion talousarviossa määrättyyn ammatillisen koulutuksen valtionosuusmäärärahan tasoon eikä kuntien rahoitusosuuteen ammatillisen koulutuksen rahoituksessa.

Kustannusryhmät

Kustannusryhmien määrittelyn ja tutkintojen kustannusryhmäsijoittelun periaatteet vastaavat lausuntokierroksella syksyllä 2020 olleessa asetusluonnoksessa esitettyjä periaatteita. Verrattuna syksyllä lausuntokierroksella olleeseen versioon kunkin seurantaryhmän toteutuneista keskimääräisistä kustannuksista on kuitenkin vähennetty seurantaryhmän erityisen tuen opiskelijavuosien tuoman lisärahoituksen suhteellinen osuus, mikä on alentanut laskennassa huomioitavia kustannuksia enemmän niissä seurantaryhmissä, joissa erityisen tuen koulutusta on suhteellisesti enemmän. Koska erityisen tuen järjestämisellä on oma erillinen korotuskertoimensa, sitä ei ole perusteltua huomioida kustannuskertoimien laskennassa. Erityisen tuen tuoma lisärahoitus suhteellisesti eri tutkinnoissa vaihtelee 20–60 prosentin välillä ja myös tutkintotyyppien ja koulutusalojen väliset erot erityisen tuen osuuksissa ovat merkittäviä. Lisäksi pieniä muutoksia on aiheutunut siitä, että opiskelijavuositietoina on käytetty lopullisia opiskelijavuositietoja, kun aiemmissa laskelmissa käytettiin vuoden 2019 alustavia opiskelijavuositietoja.

Tutkintorakenteen mukaiset tutkinnot jaettaisiin jatkossakin viiteen kustannusryhmään, mutta kustannusryhmien painokertoimia muutettaisiin ja osa tutkintoista siirtyisi toiseen kustannusryhmään. Tutkintojen sijoittuminen uusiin kustannusryhmiin painottaisi kustannusryhmiä muutosten osalta uudelleen ja vaikuttaisi kustannusryhmän kertoimen arvoon painotetun yksikkökustannuksensa mukaan joko nostavasti tai laskevasti.

Tutkintojen sijoittuminen uusiin kustannusryhmiin voidaan esittää toteutuneiden opiskelijavuosien kustannusryhmittäisillä muutoksilla vuosilta 2018 ja 2019. Vuoden 2020 toteutuneita opiskelijavuositietoja tullaan käyttämään vuoden 2022 rahoituksen laskennassa, mutta vuosien 2018 ja 2019 toteutuneilla tiedoilla ei ole enää vaikutusta rahoitukseen. Opiskelijavuosina lasketut suurimmat muutokset tapahtuisivat kustannusryhmien 1, 2 ja 3 välillä. Kustannusryhmän 1 opiskelijavuosimäärä kasvaisi noin 60 prosentilla, kustannusryhmän 2 opiskelijavuosimäärä puolittuisi ja vastaavasti kustannusryhmän 3 opiskelijavuosimäärä nousisi 3,5-kertaiseksi aikaisemmasta.

Perustutkinnoissa suurimmat muutokset aiheutuvat aiemmin kustannusryhmään 2 kuuluneiden tekniikan perustutkintojen siirtymisestä kustannusryhmään 3. Ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa suurimmat muutokset aiheutuvat puolestaan kustannusryhmään 2 sijoittuneiden tutkintojen siirtymisestä kustannusryhmään 1. Noin kolmasosalla perustutkinnoista kustannusryhmä nousisi. Ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista puolestaan noin 80 prosentilla kustannusryhmä laskisi. Kustannusryhmän laskemiseen vaikuttaisi erityisesti kustannuksiltaan halvemman oppisopimuskoulutuksen suuri osuus ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa. Kustannusryhmä nousisi noin 22 prosentilla opiskelijavuosista ja laskisi noin 12 prosentilla opiskelijavuosista.

Seuraavassa taulukossa esitetään kustannusryhmien muutokset tutkintotyypeittäin. Suuri osa tutkintorakenteeseen kuuluvista ammatti- ja erikoisammattitutkinnoista on poistumassa 31.12.2021 päättyvän siirtymäajan jälkeen, ja taulukossa onkin esitetty erikseen tutkintorakenteesta poistuvat tutkinnot. Uudella tutkinnolla tarkoitetaan tutkintoja, jonka perusteet ovat tulleet voimaan ammatillisen koulutuksen reformin eli 1.1.2018 jälkeen.

Tutkintotyyppi / muutos tutkintorakenteessa	Kustannusryhmän muutos			Kaikki yhteensä
	laskee	pysyy	nousee	
Perustutkinto		48	24	72
Uusi tutkinto		11	5	16
Poistuva tutkinto		15	15	9
Säilyvä tutkinto		22	10	32
Ammattitutkinto	184	38	3	225
Uusi tutkinto	39	8		47
Poistuva tutkinto	133	25	3	161
Säilyvä tutkinto	12	5		17
Erikoisammattitutkinto	137	25		162
Uusi tutkinto	32	7		39
Poistuva tutkinto	92	16		108
Säilyvä tutkinto	13	2		15
Kaikki yhteensä	321	111	27	459

Opiskelijavuosien sijoittuminen nykyisistä uusiin kustannusryhmiin:

Vuosi	Kustannusryhmä	Nykyinen kerroin	Uusi kerroin	Opiskelijavuodet nykyinen kustannusryhmä	Osuus opiskelijavuodesta kustannusryhmittäin	Opiskelijavuodet uusi kustannusryhmä	Osuus opiskelijavuodesta uusien kustannusryhmin	Muuttuvien opiskelijavuosien osuus kustannusryhmässä
2018	1	0,70	0,78	28 393	18 %	44 447	28 %	36 %
	2	0,99	0,97	105 819	66 %	56 966	35 %	4 %
	3	1,23	1,07	12 807	8 %	45 306	28 %	78 %
	4	1,59	1,46	12 719	8 %	13 020	8 %	2 %
	5	2,33	2,25	1 155	1 %	1 155	1 %	0 %
2018 Summa				160 894	100 %	160 894	100%	
2019	1	0,70	0,78	28 171	17 %	45 425	27 %	38 %
	2	0,99	0,97	110 130	67 %	58 559	35 %	4 %
	3	1,23	1,07	12 758	8 %	46 741	28 %	79 %
	4	1,59	1,46	13 002	8 %	13 335	8 %	3 %
	5	2,33	2,25	1 158	1 %	1 158	1 %	0 %
2019 Summa				165 219	100 %	165 219	100%	

Uusilla kustannusryhmien kertoimilla ja tutkintojen sijoittumisella olisi vaikutusta rahoituksen jakautumiseen koulutuksen järjestäjien välillä, koska koulutuksen järjestäjien profiili on erilainen ja rahoitus lasketaan suhteellisina osuuksina. Ehdotettuja muutoksia on arvioitu vertaamalla vuoden 2021 varsinaisen suoritepäätöksen mukaista laskennallista rahoitusta ehdotuksen mukaisilla kertoimilla laskettuun rahoitukseen. Jos monialaisen koulutuksen järjestäjän profiili ja suoritteiden toteuma ovat keskimääräisiä, muutoksella ei olisi suurta vaikutusta järjestäjän saamaan rahoitukseen.

Suurimmat muutokset kohdistuvat kapea-alaisiin koulutuksen järjestäjiin. Prosentuaaliset muutokset ovat suurimpia pienillä järjestäjillä. Rahoitus nousisi aikaisempaan verrattuna prosentuaalisesti eniten 1 kustannusryhmän kaupan ja hallinnon alan tutkintojen järjestämiseen painottuneilla koulutuksen järjestäjillä sekä koulutusaloittain tarkasteltuna edellisen lisäksi ICT-alan ammatti- ja erikoisammattitutkinnoilla. Myös tekniikan perustutkintokoulutukseen sekä valmentavaan koulutukseen keskimääräistä enemmän painottuneilla järjestäjillä rahoitus nousisi jonkin verran. Vaikka kustannusryhmä valtaosalla ammatti- ja erikoisammattitutkintoja laskisi, tutkintotyyppien kertoimen ja kustannusryhmän 1 kertoimen kasvu kompensoisivat tätä muutosta ja useiden ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kohdalla rahoituksen taso kokonaisuutena tarkastellen kasvaisi.

Rahoitusmuutos vuoden 2021 rahoitustietojen perusteella	Järjestäjien lukumäärä	Keskiarvo / Rahoitusmuutokset %	Pienin rahoitusmuutos %	Suurin rahoitusmuutos %	Keskiarvo Rahoitusmuutos 2021 /€
-700000--500000	3	-4 %	-6 %	-1 %	- 605 254
-500000--300000	9	-1 %	-3 %	0 %	- 389 511
-300000--100000	23	-3 %	-9 %	0 %	- 171 733
-100000-100000	79	-1 %	-15 %	19 %	- 3 801
100000-300000	14	5 %	0 %	18 %	196 519
300000-500000	1	2 %	2 %	2 %	426 719
500000-700000	6	5 %	1 %	11 %	604 680
700000-900000	2	3 %	1 %	5 %	780 376
1100000-1300000	1	11 %	11 %	11 %	1 170 702
Kaikki yhteensä	138	0 %	-15 %	19 %	- 246

Kustannusryhmä- ja kerroinmuutosten vaikutus järjestäjien rahoitukseen laskennallisesti ryhmiteltyinä järjestäjän tavoitteellisten opiskelijavuosien mukaan:

Järjestäjän koko, tavoitteelliset opiskelijavuodet	Järjestäjien lukumäärä	Keskiarvo Rahoitusmuutos €	Keskiarvo Muutokset nykyiseen kertoimet 2021
<100	49	-5 382	-1 %
100-599	31	-19 339	0 %
600-1099	8	90 179	2 %
1100-1599	11	217 640	1 %
1600-2099	7	-110 236	-1 %
2100-2599	6	121 847	1 %
2600-3099	9	60 856	0 %

3100-3599	2	-186 749	-1 %
3600-4099	2	-268 363	-1 %
>4100	13	-144 859	0 %
Kaikki yhteensä	138	-246	0 %

Vuoden 2020 opiskelijavuosi- tiedot tutkintotyypeittäin ja koulutusaloittain	Perusrahoitus- muutos ehdote- tut kertoimet /nykyiset kertoi- met	Suoritusrahoitus- muutos ehdotetut kertoimet /nykyiset kertoimet	Rahoitusmuutos ehdotetut kertoi- met yhteensä
Ammatilliset perustutkinnot	99 %	99 %	99 %
Humanistiset ja taidealat	89 %	91 %	90 %
Kauppa, hallinto ja oikeustieteet	107 %	109 %	107 %
Luonnontieteet	91 %	90 %	92 %
Tietojenkäsittely ja tietoliikenne (ICT)	97 %	99 %	97 %
Tekniikan alat	104 %	100 %	103 %
Maa- ja metsätalousalat	95 %	94 %	96 %
Terveys- ja hyvinvointialat	97 %	99 %	98 %
Palvelualat	96 %	97 %	97 %
Ammattitutkinnot	106 %	107 %	105 %
Humanistiset ja taidealat	95 %	97 %	96 %
Yhteiskunnalliset alat	95 %	96 %	95 %
Kauppa, hallinto ja oikeustieteet	132 %	133 %	129 %
Luonnontieteet	104 %	104 %	103 %
Tietojenkäsittely ja tietoliikenne (ICT)	112 %	117 %	112 %
Tekniikan alat	95 %	97 %	96 %
Maa- ja metsätalousalat	98 %	99 %	98 %
Terveys- ja hyvinvointialat	94 %	91 %	94 %
Palvelualat	95 %	96 %	96 %
Erikoisammattitutkinnot	106 %	106 %	105 %
Kasvatusalat	104 %	104 %	103 %

Humanistiset ja taidealat	100 %	101 %	100 %
Kauppa, hallinto ja oikeustieteet	127 %	125 %	124 %
Luonnontieteet	108 %	104 %	106 %
Tietojenkäsittely ja tietoliikenne (ICT)	117 %	117 %	115 %
Tekniikan alat	94 %	93 %	94 %
Maa- ja metsätalousalat	94 %	96 %	95 %
Terveys- ja hyvinvointialat	94 %	93 %	94 %
Palvelualat	94 %	93 %	94 %
Muu ammatillinen koulutus	108 %	0 %	108 %
Valmentava koulutus	103 %	0 %	103 %

Majoituskertoimet

Majoituskertoimet on määritelty siten, että ne tuottaisivat lopullisessa rahoituksessa kustannuksia vastaavan euromäärän:

Majoitustyyppin keskimääräinen kustannus	Vuosi 2018, €/opv	Vuosi 2019 €/opv	Majoituksen kustannus keskimäärin 2018-2019
Majoitus	3 117	2 979	3 046
Sisäoppilaitosmuotoinen majoitus	4 212	4 468	4 338
Vaativan erityisen tuen tehtävän majoitus	11 677	10 735	11 184

Tutkintotyyppikertoimen ja työvoimakoulutuksen kertoimen muutos

Ehdotettu ammatti- ja erikoisammattitutkintojen tutkintotyyppikertoimen muutos nostaisi ammatti- ja erikoisammattitutkintojen suhteellista rahoitusta. Ehdotetun muutoksen myötä otettaisiin rahoituksen määräytymisessä nykyistä paremmin huomioon ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa opiskelijoilta tosiasiallisesti kerättyjen opiskelijamaksujen suuruus. Ehdotettu tutkintotyyppikertoimen korotus myös tasoitaisi ehdotettujen muutosten kokonaisvaikutuksia kompensoimalla sitä, että ehdotetussa tutkintojen sijoittelussa kustannusryhmiin useiden ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kustannusryhmä laskisi. Ehdotettu muutos turvaisi osaltaan myös edelly-

tyksiä hyödyntää ammatti- ja erikoisammattitutkintoja ja niiden osia jatkuvan oppimisen välineenä, koska ehdotettu tutkintotyypikertoimen muutos parantaisi ammatti- ja erikoisammattitutkintojen suhteellista rahoitustasoa.

Vuoden 2019 tietojen perusteella tutkintotyypikertoimen muutos kasvattaisi ammatti- ja erikoisammattitutkintojen rahoitusta noin 35 miljoonaa euroa. Kustannusryhmien laskusta aiheutuva muutos puolestaan vähentäisi ammatti- ja erikoisammattitutkintojen rahoitusta. Opiskelijamaksujen osuuden tarkastelussa ei kuitenkaan ole otettu samanaikaisesti huomioon myös kustannusryhmien kertoimien ja tutkintojen sijoittelun muutoksia. Vuoden 2020 tietojen perusteella näiden muutosten nettovaiikutuksena ammatti- ja erikoisammattitutkintojen saama rahoitus kasvaisi noin 10 miljoonaa euroa.

Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen työvoimakoulutuksen kertoimen muutos johdaisi suoraan tutkintotyypikertoimen muutoksesta. Työvoimakoulutuksen kertoimella otetaan huomioon se, että työvoimakoulutuksena järjestettävässä koulutuksessa ei ole mahdollista periä opiskelijamaksuja. Ehdotettu työvoimakoulutuksen korotusmuutos ei vaikuttaisi työvoimakoulutuksena järjestettävän koulutuksen suhteelliseen rahoitustasoon.

Yrittäjän oppisopimuskoulutuksessa kerättävä työelämäpalaute

Yrittäjän oppisopimuskoulutuksessa kerättävää työelämäpalautetta koskevilla muutoksilla otettaisiin huomioon se seikka, että yrittäjän oppisopimuskoulutuksessa työnantajan edustajana toimii käytännössä yrittäjä itse. Ei ole perusteltua kerätä työpaikkapalautetta yrittäjältä itseltään. Työpaikkapalautteen keräämättä jättämisestä aiheutuvien pisteiden puuttuminen korvattaisiin ottamalla työpaikkapalautteen pisteiden tilalla huomioon työpaikkaohjaajakyselystä saadut pisteet. Työpaikkaohjaajakyselyn painoarvo olisi yrittäjän oppisopimuskoulutuksessa merkittävämpi kuin muiden työpaikkajaksojen kohdalla, koska siitä saadut pisteet tulisivat huomioiduiksi kummasakin työelämäpalautteen kyselyosiossa.

4 Asian valmistelu ja lausuntopalaute

Yleistä

Asetusehdotus on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä yhteistyössä Opetushallituksen kanssa. Asetusluonnos on ollut lausuntokierroksella 26.6.–27.8.2021. Asetusluonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Asetusluonnokseen annettiin yhteensä 59 lausuntoa.

Asetusehdotuksen jatkovalmistelun tukena on kevään 2021 aikana toiminut opetus- ja kulttuuriministeriön kokoon kutsumana epävirallinen ryhmä, jonka kokouksiin osallistui koulutuksen järjestäjiä edustavat keskeiset sidosryhmät (AMKE, Kuntaliitto, Sivista ja EOL) sekä profiililtaan eri tyyppisten koulutuksen järjestäjien edustajia. Ryhmässä käsiteltiin muun muassa opiskelijavuoden laskentasääntöä ja kustannustiedonkeruuseen liittyviä kysymyksiä.

Osassa lausuntoja kritisoitiin asetuksen jatkovalmistelua epävirallisessa ryhmässä ja todettiin, ettei asetuksen valmistelussa ole tasapuolisesti osallistettu kaikkia osapuolia. Asetusehdotus on ollut lausuttavana julkisessa lausuntopalvelussa (lausuntopalvelu.fi) ja lausuntopyyntö on toimitettu tavanomaiseen tapaan keskeisille sidosryhmille. Lisäksi kaikilla muillakin tahoilla on ollut mahdollisuus antaa asiassa lausuntonsa lausuntopalvelussa nähtävillä olleen lausuntopyynnön perusteella. Lausuntoja antoivatkin myös useat sellaiset tahot, jolle lausuntopyyntöä ei suoraan ollut osoitettu.

Asetusluonnokseen annetussa lausuntopalautteessa esitettiin osittain myös yleistä kritiikkiä siitä, että rahoituksen laskentaperusteita ollaan muuttamassa varsin pian uuden rahoitusjärjestelmän käyttöönoton jälkeen. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 d §:n mukaan toteutuneita opiskelijavuosia painotetaan muun muassa tutkintorakenteeseen kuuluvien eri tutkintojen, valmentavan koulutuksen ja muun ammatillisen koulutuksen järjestämiskustannusten perusteella. Laissa ei tarkemmin säädetä kustannuskertoimien tarkasteluvälistä, mutta uuden rahoitusjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä lähtökohtana on ollut, että asetuksella säädettäviä painokertoimia tullaan tarkastelemaan säännöllisesti toteutuneiden kustannusten perusteella. Tällä hetkellä voimassa olevat painokertoimet perustuvat vuoden 2015 kustannustietoihin.

Lausunnoissa tuotiin myös esille, että kertoimien muutokset eivät kasvata valtion talousarviossa olevaa ammatillisen koulutuksen määrärahaa. Esimerkiksi Kuntaliiton lausunnossa todettiin, että kustannuskerrointen määrittelyä oleellisempaa olisi arvioida kustannustietojen perusteella valtion talousarviossa olevan ammatillisen koulutuksen määrärahan riittävyys ja tehdä siihen tarvittavat korjaukset.

Opiskelijavuoden määritelmä

Lausuntokierroksella olleeseen asetusluonnokseen sisältyi myös ehdotus opiskelijavuoteen kuuluvien päivien laskentasäännön muuttamisesta. Voimassa olevan asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 b §:ssä tarkoitettuun opiskelijavuoteen kuuluviksi päiviksi ei lueta koulutuksen järjestäjän päättämää yhtäjaksoisesti vähintään neljä viikkoa kestävää lomajaksoa siltä osin kuin loma-aika ylittää neljä viikkoa. Voimassa oleva säännös saattaa johtaa lomajaksojen keston määrittelyyn ja sijoitteluun opiskelijavuoteen kuuluvien päivien määrän maksimoinnin näkökulmasta. Käytännössä on ollut esimerkiksi tilanteita, joissa keväällä valitut opiskelijat ovat aloittaneet opiskelun kesäkuussa lyhyellä orientaatiojaksolla ja tämän jälkeen aloittaneet kesäloman jälkeen varsinaiset opinnot elokuussa, jolloin opiskelijavuoteen kuuluvien päivien perusteena on huomioitu myös kesälomaan kuuluneet päivät neljän viikon ajalta.

Vuosien 2018 ja 2019 tietojen perusteella yli neljän viikon lomien osuus on laskenut vuodesta 2018 vuoteen 2019 noin 20 prosenttia ja edelleen vuodesta 2019 vuoteen 2020 noin yhdeksän prosenttia. Yli neljän viikon lomajaksoja oli kirjattu eniten heinäkuulle, jolloin vuonna 2018 yli neljä viikkoa jatkuneella lomalla oli 45 prosenttia heinäkuun opiskelijavuosista, vuonna 2019 vastaavasti 35 prosenttia ja vuonna 2020 32 prosenttia. Vuoden 2019 kesäkuussa aloitti perustutkintokoulutuksessa noin 1 200 opiskelijaa enemmän kuin vuonna 2018, mikä kattaa 2/3 osaa heinäkuun yli viikon

lomakertymän vähennyksestä. Vuoden 2020 kesäkuussa perustutkintokoulutuksen aloittaneiden määrä kasvoi edelleen 2 300 opiskelijalla.

Koulutuksen järjestäjän päättämällä lomajaksolla tarkoitetaan sellaista ajanjaksoa, jonka aikana koulutuksen järjestäjä ei tarjoa opiskelijalle mahdollisuutta osaamisen hankkimiseen, kuten etukäteen ilmoitettua joului-, talvi- tai kesäloma-aikaa. Opiskelijavuoteen kuuluvaksi luetaan opiskelijakohtaiset hyväksyttävään syyhyn perustuvat lyhytaikaiset poissaolojaksot, kuten henkilökohtaiset lomajaksot tai sairautteen perustuvat poissaolot, mutta pidempiaikaiset poissaolot otetaan huomioon HOKS:ia päivittämällä. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 96 §:n 3 momentissa säädetään syistä, joiden perusteella opinnot voidaan väliaikaisesti keskeyttää. Keskeyttämisjaksoa ei lueta opiskelijavuoteen kuuluvaksi ajaksi. Opiskelijavuoteen kuuluvaksi luetaan myös lyhytaikaiset luvattomat poissaolot.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 32 b §:n 2 momentissa säädetään, että jos opiskelijan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:ssä tarkoitettussa henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa tai mainitun lain 8 §:ssä tarkoitettussa koulutuksessa muutoin on sovittu, että opiskelija ei opiskele kaikkina säännönmukaisina opiskelupäivinä, opiskelija otetaan huomioon rahoituksen perusteena vain henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa sovitut opiskelupäiviä vastaavalta osuudelta. Kyse on tällöin ns. osa-aikaisesta opiskelusta. Opiskelijavuoteen kuuluvien päivien määrittelyssä osa-aikainen opiskelu otetaan huomioon Koski-tietovarantoon tallennettavan osa-aikaisen opiskelun prosentti-osuuden kautta, jolloin ”vapaapäiviä” ei erikseen tallenneta.

Käytännössä ei ole aina yksiselitteistä, milloin kyseessä on koulutuksen järjestäjän päättämä lomajakso ja milloin HOKS:iin perustuva tauko, jonka aikana opiskelija ei HOKS:issa sovitun mukaisesti osallistu opetukseen (osa-aikainen opiskelu). Lisäksi koulutuksen järjestäjien käytännöt vaihtelevat sen suhteen, käyttäkö järjestäjä ja miten paljon päätettyjä yhteisiä lomajaksoja vai otetaanko myös lomajaksot huomioon jokaisen opiskelijan osalta yksilöllisesti HOKS:in laadinnan yhteydessä. Erilaiset käytännöt koulutuksen järjestäjän päättämien lomajaksojen käytössä hankaloittavat nykyiseen säännökseen perustuvien lomajaksojen yhteismitallista kirjaamista.

Syksyllä 2020 lausuntokierroksella olleessa asetusluonnoksessa ehdotettiin opiskelijavuoteen kuuluvien päivien määrittelyä koskevaa säännöstä muutettavaksi siten, että jatkossa kaikki koulutuksen järjestäjän päättämät lomajaksot olisi tallennettu Koski-tietovarantoon ja ne olisi vähennetty opiskelijavuoteen kuuluvia päiviä laskettaessa. Lausuntopalautteen perusteella kaikkien lomajaksojen kirjaaminen koettiin varsin työllistäväksi ja hallinnollisesti raskaaksi, vaikka toisaalta ehdotettu malli olisi ollut tasapuolisempi ja yhteismitallisempi koulutuksen järjestäjän päättämien lomajaksojen osalta.

Nyt käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen lausuntoversioon sisältyi myös ehdotus opiskelijavuoteen kuuluvien päivien laskentäsäännön muuttamisesta. Asetusluonnoksessa ehdotetun säännöksen mukaan opiskelijavuoteen kuuluviksi päiviksi ei olisi luettu heinäkuuhun kuuluvia päiviä, jos opiskelijan henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa on tavoitteeksi sovittu koko tutkinnon tai työhön ja itsenäiseen elämään tarkoitettujen koulutuksen suorittaminen. Opiskelijavuoteen kuuluvien

päivien määrittelyssä olisi siirrytty kaavamaiseen määrittelytapaan, jossa koulutuksen järjestäjien ei tarvitsisi kirjata Koski-tietovarantoon miltään osin koulutuksen järjestäjän päättämiä lomajaksoja. Käytännössä opiskelijavuoteen kuuluviksi päiviksi olisi luettu kaikki opiskelijan läsnäoloaikaan kuuluvat päivät lukuun ottamatta päiviä aikavälillä 1.–31.7.

Lausuntokierroksella olleen asetusluonnoksen mukainen opiskelijavuoteen kuuluvien päivien määrittelyä koskeva muutos olisi yksinkertaistanut ja yhdenvertaistanut opiskelijavuoteen kuuluvien päivien määrittelyä. Nykytilaan verrattuna muutos olisi vähentänyt koulutuksen järjestäjien hallinnollisen työn määrää ja osaltaan myös yksinkertaistanut ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää. Pitkäkestoisessa tutkintotavoitteisessa koulutuksessa heinäkuun opiskelijapäivien vähentämisellä ei käytännössä olisi ollut merkitystä, jos opiskelija kuitenkin jossain kohtaa vuotta pitäisi lomajakson tai –jaksoja. Juuri heinäkuuhun kuuluvien päivien jättäminen pois opiskelijavuosisikertymästä ei olisi tarkoittanut, että heinäkuussa järjestettävä koulutus tosiasiassa aina jäisi huomioimatta opiskelijapäivien laskennassa, jos vuoden aikana kuitenkin pidetään lomaa jonain muuna ajankohtana.

Asetusluonnokseen annetuissa lausunnoissa pääosin vastustettiin ehdotettua opiskelijavuoteen kuuluvien päivien laskentasäännön muuttamista. Lausunnonantajat kannattivat yleisesti hallinnollisen työn ja byrokratian vähentämistä sekä siirtymistä laskennallisempaan malliin, mutta ehdotettua mallia ei kuitenkaan nähty hyvänä. Lausuntopalautteessa nähtiin ehdotetun muutoksen merkitsevän paluuta lukuvuosi ajatteluun, vaikka ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä on laajasti kannustettu ympärivuotisen koulutuksen järjestämiseen. Lausunnoissa myös katsottiin ehdotetun mallin kohtelevan eriarvoisesti niitä koulutusaloja, erityisesti luonnonvara-, ravintola- ja matkailualat, joissa koulutusta tyypillisesti järjestetään kesäkuukausien aikana. Lisäksi tuotiin esille, että ympärivuotisen opiskelun ja opiskeluaikojen lyhentämisen mahdollistamiseksi käytetään kesäaikana oppi- tai koulutusopimuskoulutusta, mihin ehdotettu muutos ei jatkossa kannustaisi. Lausunnoissa myös todettiin, että erityisesti aikuisopiskelijat saattavat pitkäkestoisessakin tutkintokoulutuksessa suorittaa opintoja ympärivuotisesti. Lisäksi tuotiin esille, että työvoimakoulutuksessa loma-ajaksi hyväksytään tyypillisesti vain 1-2 viikkoa. Eräissä lausunnoissa esitettiin myös, että laskentasäännön yksinkertaistamiseksi jatkossa ei tulisi vähentää lomajaksoja miltään osin.

Asetusmuutoksen jatkovalmistelun epävirallisessa työryhmässä sekä lausuntopalautteessa koulutuksen järjestäjien etujärjestöt (AMKE, Kuntaliitto, Sivistystyönantajat ja EOL) esittivät yhteiseksi ratkaisuksi oppivelvollisten opintojen opiskelijavuosien laskennan aloittamista vuosittain vasta 1.8. lukien. Myös OAJ sekä eräät muut lausunnonantajat esittivät lausunnoissaan ratkaisuvaihtoehdoksi, että keväällä valittujen opintonsa aloittavien oppivelvollisten opiskelijavuosien laskenta alkaisi aina vasta 1.8. lukien. Ehdotusta arvioitiin asetuksen jatkovalmistelussa, mutta sitä ei kuitenkaan nähty käyttökelpoiseksi. Oppivelvollisuuteen liittyvä määrittelytapa olisi ongelmallinen, koska se ei olisi aloittavien opiskelijoiden kohdalla yhdenvertainen. Lisäksi on huomattava, että oppivelvollisuus jatkuu henkilön 18-vuotissyntymäpäivään saakka, jolloin oppivelvollisia ovat myös toisen ja kolmannen vuoden opiskelijat. Oppivelvollinen opiskelija saattaa myös vaihtaa opiskelupaikkaa ja täten aloittaa uudet opinnot kesken lukuvuoden.

Eräissä lausunnoissa vastaavaa mallia eli opiskelijavuosien laskennan aloittamista 1.8. lukien esitettiin siten, että se koskisi yhteishaun kautta valittuja opiskelijoita. Myös tätä ehdotusta arvioitiin jatkovalmistelussa. Opiskelijoiden valintamenettelyyn liittyvä määrittelytapa olisi kuitenkin ongelmallinen, koska yhteishaun käyttäminen on koulutuksen järjestäjille lähtökohtaisesti vapaaehtoista ja toisaalta kaikki koulutukset eivät kuulu yhteishaun soveltamisalaan. Tämä määrittelytapa voisi johtaa myös siihen, että opiskelijavuosien maksimoinnin näkökulmasta koulutuksen järjestäjät toteuttaisivat opiskelijavalinnan yhteishaun sijaan jatkuvan haun kautta.

Joissakin lausunnoissa todettiin, että kaavamaiseen opiskelijavuosien laskentasääntöön voitaisiin siirtyä myös siten, että heinäkuun sijasta vähennettäisiin laskennallisesti aina yksi kuukausi kohdentamatta vähennystä mihinkään tiettyyn kuukauteen. Ehdotettua mallia ei kuitenkaan tässä muodossa nähty jatkovalmistelussa toimivaksi, koska tällöin vähennys kohdistuisi suhteettoman pitkänä loppuvuodesta aloitettuun koulutukseen. Vaihtoehtona voisi olla kohdentaa yhden kuukauden vähennys vain tietyn ajankohdan jälkeen aloitettuun koulutukseen, jolloin malli käytännössä lähes vastaisi ehdotettua heinäkuu-mallia.

Saadun lausuntopalautteen ja asian jatkovalmistelun perusteella todettiin, että opiskelijavuoden laskentasääntöön muuttamiseksi ei ollut löydettävissä toimivaa mallia, joka olisi saanut yleistä kannatusta, joten laskentasääntöön muuttamista ei päätetty ehdottaa. Tilannetta on tarkoitettu seurata. Nykymalliin liittyviin ongelmiin voidaan jossain määrin vaikuttaa myös ohjeistuksen keinoin.

Kustannusryhmät

Asetusluonnoksessa ehdotettuihin tutkintojen kustannusryhmien kertoimiin, tutkintojen sijoitteluun eri kustannusryhmiin sekä valmentavien koulutusten ja majoituksen painokertoimiin annettiin lausuntokierroksella runsaasti palautetta. Lausuntopalautteessa esitettiin muutosehdotuksia niiden tutkintojen osalta, joiden kustannusryhmän kerroin tai kustannusryhmä laskisi. Lisäksi esitettiin yksittäisten muiden tutkintojen kustannusryhmien korotusehdotuksia. Erityisesti lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota luonnonvara-alan tutkintojen kustannusryhmien laskuun. Kustannus- ja painokertoimien nostamista puolestaan kannatettiin laajasti. Lausunnoissa pääosin nähtiin tarpeelliseksi tarkastella painokertoimia toteutuneiden kustannusten perusteella, mutta joissakin lausunnoissa todettiin, että kertoimien tarkastelu näin pian uuden rahoitusjärjestelmän käyttöönoton jälkeen vaikeuttaa rahoituksen ennustettavuutta ja toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä.

Eräissä lausunnoissa tuotiin esille kustannustietojen keräämiseen liittyviä epäkohtia. Lausunnoissa tuotiin esille uuden rahoitusjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä tehty muutos kiinteistökulujen jyvittämisessä, minkä todettiin voivan johtaa kiinteistövaltaisten koulutusten kustannusten aliarviointiin. Lausuntopalautteessa todettiin myös, että laskelmien pohjana käytetyt ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kustannustiedot eivät anna oikeaa tietoperustaa, koska näiden tutkintojen kustannukset ovat osin yhteiset perustutkintojen kanssa ja niitä on saatettu ensisijaisesti jyvittää perustutkintojen kustannuksiksi. Lausunnoissa tuotiin myös esille, että koulutuksen järjestäjiltä kerätyt kustannustiedot perustuvat vuosiin 2018 ja 2019, jolloin koulutuksen järjestäjillä oli käynnissä ammatillisen koulutuksen reformin säästötoimet. Lisäksi eräiden

tutkintojen osalta todettiin, että vuosien 2018 ja 2019 kustannustiedot eivät ota huomioon tutkintojen perusteisiin tämän jälkeen tehtyjä muutoksia, joilla saattaa olla vaikutusta koulutuksen järjestämisen kustannuksiin.

Annetuissa lausunnoissa pidettiin edelleen ongelmallisena sitä, että ammatti- ja erikoisammattitutkintojen osalta suurella osalla tutkinnoista kustannusryhmä laskisi. Lausunnoissa kuitenkin kannatettiin ammatti- ja erikoisammattitutkintojen tutkintotyypikertoimen tarkistamista toteutuneiden opiskelijamaksujen perusteella ja todettiin sen parantavan näiden tutkintojen rahoitustasoa.

Jatkovalmistelussa todettiin, että uusi kustannustiedon seuranta on valmisteltu yhteistyössä sidosryhmien kanssa uuden rahoitusjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä, eikä sitä nähty nyt saadun lausuntopalautteen perusteella tarpeelliseksi muuttaa. Kiinteistökulujen jyvittäminen on muuttunut aikaisempaan malliin verrattuna. Nykyisessä mallissa kiinteistökulut jyvitetään yhdenmukaisesti kaikkien koulutuksen järjestäjien osalta, kun taas aiemmassa mallissa kukin koulutuksen järjestäjä saattoi käyttää omia jyvitysperusteitaan.

Lisäksi jatkovalmistelussa pidettiin erittäin tärkeänä siitä lähtökohtaa, että painokertoimet määritellään kustannustiedonkeruusta saatujen toteutuneiden tietojen perusteella eikä kertoimien määrittelyssä tai tutkintojen sijoittelussa eri kustannusryhmiin käytetä minkäänlaista muuta harkintaa. Tarkoituksena on, että painokertoimia tarkastellaan jatkossakin muutaman vuoden välein, jolloin esimerkiksi tutkintojen perusteiden tai muiden seikkojen vuoksi tapahtuneet muutokset kustannusrakenteessa tulevat huomioituiksi.

Muut huomiot

Muita asetusluonnoksessa ehdotettuja muutoksia kannatettiin valtaosassa lausuntoja.

5 Voimaantulo

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2022 ja sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran myönnettäessä varainhoitovuoden 2022 rahoitusta. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että esimerkiksi asetuksella säädettäviä uusia kustannuskertoimia ja painokertoimia sovellettaisiin syksyllä 2021 tehtävän varainhoitovuoden 2022 varsinaisen suoritepäätöksen yhteydessä päätettävän perusrahoituksen profiilikertoimen laskennassa.

Asetuksen 20 §:n 1 momenttia sekä 23 §:n 2 ja 3 momenttia sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran myönnettäessä varainhoitovuoden 2023 rahoitusta. Voimassa olevan asetuksen voimaantulosäännöksen mukaan asetuksen opiskelija- ja työelämäpalautetta koskevia säännöksiä sovelletaan ensimmäisen kerran myönnettäessä varainhoitovuoden 2023 rahoitusta. Asetusehdotuksen 20 §:n sekä 23 §:n 2 ja 3 momentti koskevat työelämäpalautetta, joten näitä säännöksiä koskevia muutoksia sovellettaisiin samasta ajankohdasta lukien kuin alkuperäisen asetuksen työelämäpalautetta koskevia säännöksiä.

Yrittäjälle omassa yrityksessään järjestettävän oppisopimuskoulutuksen työelämäpalautetta koskevia säännöksiä sovellettaisiin 1.7.2021 ja sen jälkeen suoritettuihin työpaikkajaksoihin. Aikajaksoa 1.7.–31.12.2021 koskeva työpaikkapalaute kerätään tammi-helmikuussa 2022, joten yrittäjän oppisopimuskoulutuksessa työpaikkapalautetta ei miltään osin käytännössä kerättäisi.

Voimassa olevan työpaikkaohjaajapalautetta koskevan säännöksen mukaan yhden kyselyn kohdejoukkona ovat koulutuksen järjestäjän tietyn tutkinnon opiskelijoiden työpaikkajaksot, jotka on suoritettu kuukauden 1.-15. päivän tai kuukauden 16. päivän ja viimeisen päivän välisenä aikana. Kysely lähetetään edellä tarkoitetun aikajakson päättymisen jälkeen. Varainhoitovuoden 2023 rahoituksen perusteena käytetään 1.7.2021–30.6.2022 päättyneiltä työpaikkajaksoilta kerättyä palautetta. Näin ollen 1.7.2021 ja sen jälkeen päättyneiden työpaikkajaksojen perusteella annettua palautetta käytettäisiin yrittäjän oppisopimuskoulutuksessa työpaikkapalautteen puuttumisen kompensationsa myönnettäessä varainhoitovuoden 2023 rahoitusta.

6 Toimivalta

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettu laki 32 d § 4 mom., 32 f § 7 mom., 32 g § 3 mom.