



Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi
koulutuksen rahoituksesta
5.11.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö

PL 29
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo@minedu.fi,
verkko@minedu.fi

Viite OKM097:00/2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi koulutuksen rahoituksesta. Lausunnot pyydetään toimittamaan ministeriöön 14.11.2014 mennessä.

Vantaan kaupungin lausunto***Lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus***

Koulutuksen rahoitusjärjestelmää koskevat muutosesitykset ovat merkittäviä ja niiden ohjausvaikutus koulutuksen järjestäjän toimintaan on suuri. Muutosesitysten perusteena olevat koulutuspoliittiset tavoitteet ovat pääosin hyväksyttäviä. Myös rahoitusjärjestelmälle asetetut tavoitteet ennakoitavuus, läpinäkyvyys ja selkeys ovat kannatettavia. Olennaista kuitenkin on, ovatko rahoitusjärjestelmään lakiesitykseen sisältyvät menetelmät sellaisia, että ne todella toteuttavat koulutukselle ja rahoitusjärjestelmälle asetettuja tavoitteita.

Rahoitusjärjestelmä ohjaa koulutuksen järjestäjiä toimimaan tehokkaasti. Toisaalta se ei kannusta nuoriso- ja koulutustakuun toteuttamista eikä tue syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kouluttautumista.

Rahoitus muuttuu valtion talousarvioon perustuvaksi, jolloin ei huomioida todellisia kustannuksia. Koulutuksen järjestäjän kannalta hyötynä on rahoituksen varmistuminen jo syksyllä seuraavaa talousarviovuotta varten. Uhkana on, että koulutuksen osuus valtion budjetissa vaihtelee säästötarpeiden mukaan.

Koulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus vastaisi sen suoritteiden suhteellista osuutta kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista. Kokonaissuoritteiden määrä ja siten järjestäjien saama rahoitus vaihtelisi vuosittain. Järjestelmä voi johtaa koulutuksen järjestäjien väliseen vääränlaiseen suoritemääräkilpailuun ja suoritemäärillä spekulointiin.

Rahoitusjärjestelmää on tarkoitus uudistaa siten, että jatkossa koulutuksen järjestäjälle maksetaan ensisijaisesti tuloksista ja suorituksista, ei opiskeluajasta. Rahoitus määräytyisi kolmesta osiosta: Perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoitus. Vaikuttavuusrahoitus on kaikkein vaikeimmin mitattavissa oleva ja vähiten selkeä.



Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi koulutuksen rahoituksesta 5.11.2014

Vaikka sen osuus kokonaisrahoituksesta on pieni, on tärkeää, että jokainen osio on oikeudenmukainen ja että koulutuksen järjestäjä voi toiminnallaan vaikuttaa siihen. Perusrahoituksen tulee olla riittävä rahoituksen ennustettavuuden turvaamiseksi.

Hallituksen esityksessä ei rahoituksessa huomioida korottavana tekijänä vieraskielisiä opiskelijoita muutoin kuin valmistavan koulutuksen osalta. Vieraskieliset opiskelijat pystyvät harvoin suorittamaan tutkinnon edellytetyssä kolmessa vuodessa. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen opiskelijavuosia laskettaessa vieraskielisiä opiskelijoita tulisikin painottaa vieraskielisyyskertoimella, kuten on esitetty painotettavaksi ammatillisen koulutuksen erityisopiskelijoita erityisopetuksen kertoimella. Valtionosuuden määrittämisen edellyttämien tietojen kerääminen sähköisesti kuntien opiskelijahallintojärjestelmistä on erittäin kannatettavaa.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2017. Lakiehdotukseen sisältyy pitkät siirtymäajat, mikä on hyvä. Koulutuksen järjestäjä pystyy sopeuttamaan toimintaansa lakimuutoksiin. Vaikuttavuusrahoituksen osioiden ja tiedonkeruun valmisteluun jää myös aikaa.

Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin monista rahoitusjärjestelmän kohdista, joilla on vaikutusta lopulliseen koulutuksen järjestäjän saamaan rahoitukseen. Kokonaisarviointi lain vaikutuksista yksittäiselle koulutuksen järjestäjälle selviää vasta, kun asetukset on säädetty. Hyvää hallintomenettelyä olisi ollut, että asetusten määräyksistä olisi ollut enemmän tietoa kuin nyt lausuntoa antaessa on.

Lukiokoulutus

Lukiokoulutukseen kohdistuvat säästöt ovat epärealistisen suuret. Valtionosuuden yksikköhinta on ollut jo nyt niin alhainen, että lukioverkon on oltava tehokas, jotta yksikkö hinnalla on selvinnyt. Esim. Vantaalla on suomenkielisiä päivälukiota viisi, joista kahdessa on yli 1000 opiskelijaa. Yhteensä opiskelijoita on 3660. Keskeyttäminen on vähäistä ja läpäisy hyvä. Keskeyttäneitä on noin 2 %, neljän vuoden opiskelijoita 20.1.2014 oli 2,3 %, 20.9.2014 4,4 % opiskelijoista. Koulutus on järjestetty tehokkaasti ja laadukkaasti. Tähän asti Vantaan kaupunki on järjestänyt koulutuksen yksikkö hinnalla. Jatkossa tämä voi olla vaikeaa, koska lukioverkosta ei säästöjä enää saada.

Koulutuksen järjestäjän saavutettavuuskorotusta erityisesti kaksikielisissä kunnissa tulisi selvittää. Vantaalla on ruotsinkielinen lukio, jonka opiskelijamäärä on alla 200 opiskelijaa, joten lakiluonnoksen 17 §:n mukainen saavutettavuuskorotus on erittäin tärkeä Vantaalle.

Lukiokoulutuksessa lakiesitykseen kirjatut vaikuttavuusrahoituksen osatekijät ovat haasteellisia. Opintojen keskeyttämisen vähentämisen muutos ei huomioi niitä koulutuksen järjestäjiä, joilla keskeyttäminen on jo vähäistä. Selkeämpi mittari olisi keskeyttäneiden määrä. Rahoitusosioiden tulee olla sellaisia, että lukio voi vaikuttaa



Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi
koulutuksen rahoituksesta
5.11.2014

niihin. Jatko-opintoihin sijoittuminen mittarina suosii lukioita, joihin sisään pääsykeskiarvoja ja vanhempien sosioekonominen asema ovat korkeat. Lukion mahdollisuus vaikuttaa ko. mittariin ovat vähäisemmät. Opiskelijahyvintointikyselyn valmistelussa tulee huomioida joka toinen vuosi tehtävä kouluterveyskysely.

Lakiesityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää harkinnanvaraista avustusta erityisen koulutustehtävän perusteella. Harkinnanvaraisen avustuksen myöntämisen kriteerit tulee määritellä selkeästi ja päätösten tulee olla läpinäkyviä. Huolestuttavaa on, että vuonna 2016 erityisen koulutustehtävän rahoitus puolitetaan, mikä vähentää kokonaisrahoitusta noin 6 miljoonaa euroa, josta valtionosuutta on 1,5 M€.

Ehdotuksessa tuodaan myös esiin että rahoitusjärjestelmä kannustaa ja ohjaa koulutuksen järjestäjiä mahdollistamaan opiskelijoiden tarpeisiin vastaavien koulutuspolkujen rakentamisen, esimerkiksi lukion ja ammatillisen koulutuksen yhdistäminen eli niin sanotut kaksoistutkinnot. Pääkaupunkiseudulla Vantaalla sijaitseva ruotsinkielinen lukio on ainoana tarjonnut tätä kaksoistutkintomahdollisuutta ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen järjestäjän Praktikumin kanssa. Kaksoistutkintoja on suomenkielisessä koulutuksessa.

Lakiluonnoksen perusteluissa esitetään, että ns. kaksoistutkinnon suorittajan opiskeluaika on pidempi kuin kolme vuotta, joten myös rahoituksen on käsitettävä koko opiskeluaika.

Ammatillinen koulutus

Lain yleinen periaate, että maksetaan suorituksista ja tuloksista, ei opiskeluajasta, edellyttää ammatillisessa koulutuksessa opetustoimen uudelleen järjestämistä. Meneillään oleva tutkintojen uudistus ja siihen liittyen osaamisen tunnustamisen lisääminen edesauttavat lain tavoitteen toteuttamista.

Lakiesityksessä on säilytetty kertoimet koulutusaloille ja tutkinnoille sekä erityisopetusta saaneille opiskelijoille, mikä on hyvä. Kertoimien vaikutusta ei tosin vielä tiedetä, koska niistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Ammatillisen koulutuksen eri koulutusmuodoissa rahoitusosioilla on erilaiset painoarvot: Oppisopimuskoulutuksessa määräraha tullaan esityksen mukaan jakamaan samalla tavalla kuin lukiokoulutuksessa, mutta oppilaitosmuotoisessa ammatillisessa koulutuksessa jako on erilainen. Oppilaitosmuotoisessa ammatillisessa koulutuksessa vaikuttavuusosion painoarvo tulisi olla sama kuin lukiokoulutuksessa (4 %).

Selkeyden takia oppilaitosmuotoisen ammatillisen koulutuksen vaikuttavuusrahoituksen mittareista tulisi poistaa keskeyttämisen vähentäminen, koska keskeyttäminen huomioidaan tuloksellisuusindeksissä.



Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi
koulutuksen rahoituksesta
5.11.2014

Lausunnon keskeinen sisältö

- Koulutuksen rahoitusjärjestelmää koskevat muutosesitykset ovat merkittäviä ja niiden ohjausvaikutus koulutuksen järjestäjän toimintaan on suuri. Muutosesitysten perusteena olevat koulutuspoliittiset tavoitteet sekä rahoitusjärjestelmälle asetetut tavoitteet ennakoitavuus, läpinäkyvyys ja selkeys ovat pääosin hyväksyttäviä. Olennaista kuitenkin on, ovatko rahoitusjärjestelmään lakiesitykseen sisältyvät menetelmät sellaisia, että ne todella toteuttavat koulutukselle ja rahoitusjärjestelmälle asetettuja tavoitteita.
- Rahoitusjärjestelmä ei kannusta nuoriso- ja koulutustakuun toteuttamista eikä tue syrjäytymisvaarassa olevien nuorten kouluttautumista.
- Kun rahoitus muuttuu valtion talousarvioon perustuvaksi, uhkana on, että koulutuksen osuus valtion budjetissa vaihtelee säästötarpeiden mukaan.
- Koulutuksen järjestäjän saavutettavuuskorotusta erityisesti kaksikielisissä kunnissa tulisi selventää.
- Kun koulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus vastaisi sen suoritteiden suhteellista osuutta kaikkien koulutuksen järjestäjien suoritteista, se voi johtaa koulutuksen järjestäjien väliseen vääränlaiseen suoritemääräkilpailuun ja suoritemäärillä spekulointiin.
- Vaikuttavuusrahoitus on rahoitusosuuksista kaikkein vaikeimmin mitattavissa oleva ja vähiten selkeä. Vaikka sen osuus kokonaisrahoituksesta on pieni, on tärkeää, että jokainen osio on oikeudenmukainen ja että koulutuksen järjestäjä voi toiminnallaan vaikuttaa siihen.
- Hallituksen esityksessä ei rahoituksessa huomioida korottavana tekijänä vieraskielisiä opiskelijoita muutoin kuin valmistavan koulutuksen osalta. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen opiskelijavuosia laskettaessa vieraskielisiä opiskelijoita tulisi painottaa vieraskielisyyskertoimella.
- Kokonaisarviointi lain vaikutuksista yksittäiselle koulutuksen järjestäjälle selviää vasta, kun valtioneuvoston asetukset on säädetty. Hyvää hallintomenettelyä olisi ollut, että asetusten määräyksistä olisi ollut enemmän tietoa kuin nyt lausuntoa antaessa on.
- Lukiokoulutukseen kohdistuvat säästöt ovat epärealistisen suuret.
- Lukiokoulutuksessa lakiesitykseen kirjatut vaikuttavuusrahoituksen osatekijät ovat haasteellisia. Opintojen keskeyttämisen vähentämisen muutos ei huomioi niitä koulutuksen järjestäjiä, joilla keskeyttäminen on jo vähäistä. Selkeämpi mittari olisi keskeyttäneiden määrä. Jatko-opintoihin sijoittuminen mittarina



Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi
koulutuksen rahoituksesta
5.11.2014

suosii lukioita, joihin sisäänpääsykeskiarvoja ja vanhempien sosioekonominen asema ovat korkeat.

- Lakiesityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää lukiokoulutuksen järjestäjälle harkinnanvaraista avustusta erityisen koulutustehtävän perusteella. Harkinnanvaraisen avustuksen myöntämisen kriteerit tulee määritellä selkeästi ja päätösten tulee olla läpinäkyviä.
- Lakiluonnoksen perusteluissa esitetään, että ns. kaksoistutkinnon suorittajan opiskeluaika on pidempi kuin kolme vuotta, joten myös rahoituksen on käsitettävä koko opiskeluaika.
- Lakiesityksessä on säilytetty kertoimet ammatillisen koulutuksen koulutusaloille ja tutkinnoille sekä erityisopetusta saaneille opiskelijoille, mikä on hyvä. Kertoimien vaikutusta ei tosin vielä tiedetä, koska niistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.
- Oppilaitosmuotoisessa ammatillisessa koulutuksessa vaikuttavuusrahoitusosion painoarvo tulisi olla sama kuin lukiokoulutuksessa (4 %).
- Oppilaitosmuotoisen ammatillisen koulutuksen vaikuttavuusrahoituksen mittareista tulisi poistaa keskeyttämisen vähentäminen, koska keskeyttäminen huomioidaan tuloksellisuusindeksissä.