



5

Lausunto kaupunginhallitukselle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi koulutuksen rahoituksesta

HEL 2014-012549 T 03 00 00

Lausuntoehdotus

Opetuslautakunta antaa kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon:

Yleistä

Toisen asteen rahoitusjärjestelmien uudistaminen siten, että rahoituksessa huomioidaan opiskelijavolyymien lisäksi suoritukset ja vaikuttavuus on sinänsä kannatettavaa. Opetuslautakunta kiinnittää kuitenkin huomiota muutamiin esitysluonnoksen ongelmallisiin ja jatkopohdintaa edellyttäviin kohtiin.

Valtionrahoituksen tulee perustua jatkossakin koulutuksen järjestämisestä aiheutuviin todellisiin kustannuksiin, eikä esitetyllä tavalla valtion talousarvioon. Rahoituksen enimmäismäärän päättäminen vuosittain valtion talousarvion yhteydessä heikentää koulutuksen järjestäjän näkökulmasta rahoituksen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä.

Eri koulutusmuotojen rahoitusosuudet (perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoitus) kokonaisrahoituksesta poikkeavat toisistaan. Syytä tähän ei ole esityksessä erityisesti perusteltu. Esimerkiksi vaikuttavuusrahoituksen esitetty osuus on ammatillisessa peruskoulutuksessa 6 % ja lisäkoulutuksessa 4 %, vaikka perustellumpana voitaisiin pitää vaikuttavuuden korkeampaa painoarvoa nimenomaan lisäkoulutuksessa. Mikäli erityisiä perusteita osuuksien vaihtelulle ei ole esitettävissä, osuuksien tulee olla kaikissa koulutusmuodoissa samat.

Perusrahoitus ja suoritusrahoitus

Perusrahoituksen osuus tulee nostaa yli puoleen kokonaisrahoituksesta. Kuten esityksessä on todettu, perusrahoituksen tarkoituksena on luoda ennakoitavaa (rahoitus)perustaa koulutuksen järjestämiselle. Nuorisotakuun toteuttamiseksi Helsinki on lisännyt viime vuosina ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikkoja. Opiskelijamäärän kasvaessa opiskelijoiksi tulee entistä enemmän moniongelmaisia nuoria, joiden on vaikea kiinnittyä opintoihin tai mihinkään muihinkaan yhteiskunnan palveluihin. Perusrahoitus osaltaan kannustaa koko ikäluokan kouluttamiseen turvaamalla



rahoitusta myös silloin kuin opiskelija ei eri syistä saisi suoritettua tutkinnon osia tai suorittaisi niitä keskimääräistä hitaammin.

Rahoituksen perusteena käytettäisiin jatkossa erilaisia suoritteita (opiskelijatyövuodet, tutkinnot, tutkinnon osat), joiden yksikäsitteisyyttä ja ohjausvaikutuksia tulisi vielä pohtia. Esimerkiksi opiskelijavuoden käsite voi olla monitulkintainen, koska toisen asteen koulutuksessa ei ole lainsäädännöllä määritelty, kuinka monta työpäivää lukuvuodessa on. Tästä johtuen työpäivien lukumäärä vaihtelee eri koulutuksen järjestäjillä.

Rahoitus tulee esityksen mukaan perustumaan varsin vanhaan tietoon opiskelijavuosista, tutkintojen määrästä ja vaikuttavuuden kehityksestä. Esimerkiksi lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen perusrahoituksen pohjana käytettäisiin varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden toteutuneita opiskelijavuosia. Käytännössä siis perusrahoituksen pohjana olisivat kaksi vuotta vanhat opiskelijavolyymit. Helsingin kaupungin kaltaisille koulutuksen järjestäjille, joiden opiskelijavolyymi kasvaa, valtio maksaisi rahoitusta todellista opiskelijavolyymia pienemmän volyymin mukaisesti. Esityksen perustelujen mukaan tällaisille koulutuksen järjestäjille voitaisiin maksaa tarvittaessa harkinnanvaraista rahoitusta opiskelijavolyymin kasvun vuoksi. Tätä harkinnanvaraisuuden perustetta ei kuitenkaan ole varsinaisessa lakiehdotuksessa erikseen todettu, eikä sen myöntämisestä ole harkinnanvaraisuudesta johtuen varmuutta.

Vaikuttavuusrahoitus

Vaikuttavuusrahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta tulisi olla enintään ammatillisen koulutuksen nykyisen tuloksellisuusrahoituksen osuuden eli enintään 3 % verran sekä ammatillisessa koulutuksessa että lukiokoulutuksessa. Vaikuttavuuden mittaamistavan ohjausvaikutuksia tulisi pohtia huolella, jos mitatun laadun vaikutusta kokonaisrahoitukseen nostetaan nykyisestä.

Vaikuttavuuden arviointi ja siten vaikuttavuusrahoituksen laskenta tulee esityksen mukaan pohjautumaan ammatillisessa koulutuksessa pitkälti nykyiseen ammatillisen koulutuksen tuloksellisuusrahoituksen laskentatapaan. Nykyinen tuloksellisuuden arviointitapa perustuu pitkälti siihen, kuinka suuri osuus koulutuksen järjestäjän opiskelijoista keskeyttää, kuinka suuri osuus läpäisee opintonsa ja kuinka suuri osuus läpäisyn lisäksi sijoittuu jatko-opintoihin tai työelämään. Helsingin opetusviraston tekemien koelaskelmien perusteella työllistymisen painoarvo on asetettu laskennassa niin suureksi, ettei ainakaan vertailtaessa pääkaupunkiseudun suuria monialaisia



koulutuksen järjestäjiä eroilla muissa osuuksissa eli esimerkiksi keskeyttämisten vähentymisessä ole suurtakaan vaikutusta mitattuun tuloksellisuuteen. Lakiesityksessä vaikuttavuuden arviointiin on lisätty erillisenä mittarina keskeyttämisten vähentäminen, joka perustuu koulutuksen läpäisyn kasvuun. Tämän painoarvo tulee kuitenkin koelaskelmien perusteella olemaan melko vähäinen. Epäselväksi on jäänyt myös se, miksi jatko-opintoihin pääsyn painoarvo on vaikuttavuutta mitattaessa selvästi pienempi kuin työllistymisen, vaikka ammatillisen koulutuksen tavoitteena ovat nämä molemmat. Tuloksellisuutta arvioitaessa työllistyneet ja jatko-opintoihin sijoittuneet tulisi asettaa yhdenvertaiseen asemaan samalla painoarvolla ja keskeyttämisten vähentymisen painoarvoa nostaa nykyisestä. Tällöin keskeyttämisten vähentämistä ei tarvittaisi ammatillisessa koulutuksessa uutena erillisesti seurattavana ja osittain päällekkäisenä mittarina nykyisen tuloksellisuusmittauksen kanssa.

Vaikuttavuuden arviointiin on lisätty uusina mittareina opiskelijahyvinvointikyselyn tulokset ja ammatillisessa koulutuksessa lisäksi työssäoppimis palaute. Opiskelija- ja työelämäpalautteen keräämisjärjestelmästä voi olla ongelmallista saada riittävän luotettavaa ja läpinäkyvää, jotta se voisi toimia rahoituksen perusteena.

Erityiskysymyksiä

Pääkaupunkiseudun ja erityisesti Helsingin näkökulmasta esityksen puutteena on, ettei rahoituksessa huomioida korottavana tekijänä vieraskielisiä opiskelijoita muutoin kuin valmistavan koulutuksen osalta. Helsingin kaupungin järjestämän ammatillisen koulutuksen opiskelijoista 17 % ja lukiokoulutuksen opiskelijoista 10 % puhuu äidinkielenään muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia. Vieraskieliset opiskelijat pystyvät harvoin suorittamaan tutkinnon edellytetyssä kolmessa vuodessa. Sekä lukiokoulutuksen että ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen opiskelijavuosia laskettaessa vieraskielisiä opiskelijoita tulisikin painottaa vieraskielisyyskertoimella, kuten nyt on esitetty painotettavaksi ammatillisen koulutuksen erityisopiskelijoita erityisopetuksen kertoimella.

Lukiokoulutuksen osalta on hyvä, että jatkossakin on tarkoitus myöntää koulutuksen järjestäjille rahoitusta erityisen koulutustehtävän perusteella ja että tämä rahoitus kohdentuisi vain niille koulutuksen järjestäjille, joille erityistehtävä on annettu. Nykyinen rahoitusjärjestelmä ei ole ylläpitäneutraali, sillä yksityisen koulutuksen järjestäjän yksikköhinta määräytyy järjestäjän sijaintikunnan yksikköhinnan perusteella. Näin ollen Helsingin kaupungin ylläpitämien lukioden erityistehtävistä maksettu yksikköhintakorotus on maksettu myös Helsingissä sijaitseville yksityisille lukioille, joilla ei ole



erityistehtävää. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi harkinnanvaraisen rahoituksen tasoa eikä jakoperusteita. Lukiokoulutuksen erityinen koulutustehtävä ja rahoitus sille tulisi myöntää niille koulutuksen järjestäjille, joilla on vahva osaaminen ja kokemus erityisen koulutustehtävän järjestämisestä ja riittävät resurssit sen järjestämiseen valtakunnallisesti vetovoimaisella tavalla. Luontevaa olisi, että Helsingin kaupunki pääkaupunkina sekä pitkän kokemuksen ja erinomaiset tulokset omaavana usean erityisen koulutustehtävän kouluttajana jatkaa edelleen tätä toimintaa laajasti ja monipuolisesti.

Esityksen tavoitteena todetaan olevan mm. lisätä rahoitusjärjestelmän ennakoitavuutta, läpinäkyvyyttä ja selkeyttä. Opetuslautakunta toteaa, että esitetty rahoitusjärjestelmä on varsin monimutkainen ja hallinnollisesti työllistävä. Onkin hyvä, että esitykseen on sisällytetty siirtymäsäännöksiä, jotka koskisivat tosin vain ammatillista koulutusta. Vastaavantyyppinen siirtymäaika tulee määritellä myös lukiokoulutukseen.

Lisäksi opetuslautakunta toteaa, että esitysluonnokseen ei sisälly laskelmia esitettyjen muutoksien vaikutuksista koulutuksen järjestäjien rahoitukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on julkaissut verkkosivuillaan rahoitusuudistuksen mallilaskelman. Laskelman perusteella Helsingin valtionosuudet toisen asteen koulutuksessa laskisivat tämän hetkisillä tiedoilla nykyiseen verrattuna noin 4 miljoonaa euroa eli noin 3 %. Laskelmien pohjatiedoissa on kuitenkin vielä suurta epätarkkuutta mm. tutkintoihin, tutkinnon osiin ja tutkinnon osien kertomiin liittyen. Vaikuttavuusrahoitukseen vaikuttavia opiskelijahyvinvointikyselyn ja opiskelijoiden työelämäpalautteen tuloksia ei ole myöskään käytettävissä. Näin ollen laskelmia voidaan pitää vain suuntaa-antavina.

Esittelijän perustelut

Opetuslautakunnalta on pyydetty lausunto kaupunginhallitukselle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi toisen asteen koulutuksen rahoituksesta. Esitetyt lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2017 alusta.

Esityksen tavoitteena on uudistaa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman päätösten mukaisesti toisen asteen koulutuksen valtionosuusperusteita ja toteuttaa vuoteen 2017 kohdistuvat valtiontalouden säästöpäätöksistä johtuvat rahoituksen muutokset sekä lisätä rahoitusjärjestelmän ennakoitavuutta, läpinäkyvyyttä ja selkeyttä.

Lukiokoulutuksen sekä ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen rahoitusjärjestelmiä esitetään uudistettavaksi siten, rahoitus määräytyy jatkossa pääasiassa tutkintojen/tutkinnon osien sekä opintoprosessien



laadun ja tehokkuuden perusteella. Kokonaisrahoitus ehdotetaan kaikissa koulutusmuodoissa jaettavaksi kolmeen erilliseen rahoitusosuuteen: perusrahoitusosuuteen, suorusrahoitusosuuteen ja vaikuttavuusrahoitusosuuteen. Rahoitusosuuksien keskinäiset painoarvot sekä niissä huomioitavat suoritteet vaihtelevat koulutusmuodoittain. Esityksessä alle puolet kokonaisrahoituksesta on nykyisen kaltaista opiskelijavolyymiin pohjautuvaa perusrahoitusta, jossa rahoituksen perusteena käytettäisiin kuitenkin jatkossa opiskelijamäärien sijasta opiskelijavuosia.

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti lukion sekä ammatillisen peruskoulutuksen tutkintotavoitteisesta opiskelijasta koulutuksen järjestäjälle myönnettävä perusrahoitusosuus rajataan enintään kolmeen vuoteen. Vuodesta 2016 alkaen lukion erityistehtävän rahoitus puolitetaan ja vuodesta 2017 alkaen lopetetaan valtionosuusrahoitus lukiokoulutuksen aineopintoihin ylioppilastutkinnon suorittaneilta.

Esityksen mukaan rahoituksen määräytymisestä koulutuksen järjestämisestä aiheutuvien todellisten kustannusten perusteella luovutaan ja valtionrahoitus muutetaan valtion talousarvioon perustuvaksi.

Esittelijä

opetustoimen johtaja
Rauno Jarnila

Lisätiedot

Tero Vuontisjärvi, kehittämisspäälikkö, puhelin: 310 80295
tero.vuontisjarvi(a)hel.fi

Liitteet

- | | |
|---|------------------------------------|
| 1 | Lausuntopyyntö |
| 2 | Luonnos koulutuksen rahoituslaiksi |