

Pääkirjoitus

Koulutuksen talouden näkymät

Timo Luopajarvi

Toiminnanjohtaja, dosentti, KT
Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
timo.luopajarvi@arene.fi

Vesa Saarikoski

Kuntayhtymän johtaja, dosentti, VTT
Jyväskylän koulutuskuntayhtymä
vesa.saarikoski@jao.fi

Koulutuksen talous ja talouden vaikutukset koulutuksen laatuun, toteuttamiseen ja etenkin vaikuttavuuteen ovat tutkimuksessa jääneet turhan vähälle huomiolle. Talouden luvut ja kehityskulut ovat sinänsä yksiselitteisiä, mutta rahoituksen muutosten ja painotusten vaikuttavuus on vaikeammin mitattavissa. Tutkimusta ja keskustelua tarvitaan erityisesti tässä tilanteessa, jossa julkisin varoin toteutettavaan koulutukseen on tehty ja tullaan tekemään merkittäviä leikkauksia. Mitkä ovat leik-

kausten ja niiden kohdentamisen yhtäältä suunnitellut ja toisaalta ennakoimattomat seuraukset suomalaiselle koulutusjärjestelmälle ja osaamisen vahvistamiselle?

Tätä kirjoitettaessa monia koulutusta ja sen taloutta koskevia uudistuksia on meneillään. Ammatillisen toisen asteen ja korkeakoulutuksen rakenteellinen kehittäminen, rahoitusmallien uudistaminen ja talouden leikkaukset puhuttavat koko koulutuksen kenttää.

Näistä syistä Ammattikasvatuksen aikakauskirjan vuoden toisen numeron

teema on ”Koulutuksen talouden näkyvät, haasteet ja mahdollisuudet koulutuksen tulevaisuuteen kehittämiseksi”. Leikkausten ja niiden vaikutusten analysoinnin lisäksi halusimme tuoda esiin resurssien uudelleen suuntaamiseen liittyviä kehittämisen mahdollisuuksia. Talouden kiristyminen ei toivottavasti merkitse vain sopeuttamista, vaan pakottaa etsimään innovatiivisia ratkaisuja koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämisen toteuttamiseksi sekä uuden täydentävän rahoituksen saamiseksi kotimaassa ja etenkin kansainvälisillä osaamisen myynnin markkinoilla.

Vuoden 2010 yliopistouudistuksen yhteydessä valmisteltiin tuloksellisuuteen perustuva yliopistojen julkisen perusrahoituksen rahoitusmalli, joka otettiin käyttöön vuoden 2013 alussa. Sen jatkokehittely on meneillään opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmässä. Käytökokemukset ovat vielä vähäisiä, mutta samansuuntainen tuloksellisuuteen perustuva malli valittiin myös ammattikorkeakoulujen rahoituksen uudeksi malliksi.

Ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen julkinen rahoitus perustuu tällä hetkellä valtionosuusjärjestelmään, jossa valtio maksaa kustannuksista lähes 42 prosenttia ja kunnat runsaat 58 prosenttia. Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa on kuitenkin sovittu valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus ja siihen liittyen ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmän uudistaminen. Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus on tarkoitus siirtää kokonaan valtiolle ja muuttaa rahoitusmalli kokonaisuudessaan tuloksiin perustuvaksi. Ammattikorkeakoulujen rahoitusmallin käsittely on eduskunnassa niin pitkällä, että to-

dennäköisesti tarvittavat sivistys- ja kulttuuritoimen rahoituslain muutokset on hyväksytty tämän julkaisun ilmestyessä (Sivistysvaliokunnan mietintö 1/2013 vp - HE 9/2013 vp).

Ammatillisen – ja koko toisen asteen – koulutuksen osalta hallitusohjelmaan on kirjattu, että ”rahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjille”. Kirjauksesta huolimatta valtionosuusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä on tuotu esiin niin sanottu yhden putken rahoitusmalli, jossa toisen asteen rahoitus kiertäisi kuntien kautta. Teemanumeron kirjoittajat ja haastatellut asiantuntijat suhtautuvat kuntien kautta kiertävän rahoituksen malliin kriittisesti, koska se nähdään byrokraattisena ja haastavasti hallinnoitavana.

Kaikkien näiden koulutusmuotojen rahoitukseen vaikuttavat myös muut valtakunnalliset ratkaisut. Yliopistojen muuttuessa itsenäisiksi oikeushenkilöiksi niiden verotusta koskevat käytännöt jouduttiin määrittelemään uudelleen hyvinkin yksityiskohtaisesti (Verohallitus 2010). Verotuskäsittely joudutaan tarkastelemaan vastaavasti ammattikorkeakoulujen osalta, kun uudistuksen edetessä kaikki ammattikorkeakoulut muuttuvat osakeyhtiöiksi ja itsenäisiksi oikeushenkilöiksi.

Koulutuksen leikkauksiin liittyen on julkisessa keskustelussa puututtu liian vähän koulutuksen muun rahoituksen kehittämisen mahdollisuuksiin. Esimerkiksi koulutusviennin mahdollisuuksista on käyty kovin vähän keskustelua lainsäätäjän tasolla; samoin lukukausimaksukeskustelun monipuolistaminen mustavalkoisesta joko tai -asetelmasta vaikuttaa olevan poliittisesti vaikea asia. Edellä mainitussa mietinnössään edus-

kunnan sivistysvaliokunta kuitenkin ottaa kantaa koulutusvientiin ehdottaen eduskunnalle seuraavaa lausumaa:

”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää lainsäädännölliset esteet koulutuksen viennin edistämiseksi esimerkiksi niin, että erotetaan normaalina ope- tuksena tarjottava tutkintokoulutus ja koulutuksen vientinä toteutettava tut- kintokoulutus selvästi toisistaan. Selvi- tys tulee tehdä niin, että mahdolliset rat- kaisut voidaan tehdä viimeistään alku- vuodesta 2014” (SiVM 1/2013 - HE 9/2013).

” Selvitys tulee tehdä niin, että mahdolliset rat- kaisut voidaan tehdä viimeistään alkuvuodesta 2014.”

Tämän numeron kirjoittajat ja haas- tateltavat edustavat laajasti ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulutuksen ja niiden rahoituksen asiantuntijuutta.

Pentti Rauhala, joka on toiminut rehtorina sekä toisella asteella että am- mattikorkeakoulussa ja työskennellyt myös Ammattikorkeakoulujen rehtori- neuvosto Arene ry:n puheenjohtajana sekä pitkään myös Arenen rahoitustyö- ryhmän puheenjohtajana ja asiantunti- jana, vertailee ammatillisen toisen as-

teen sekä korkeakoululaitoksen rahoit- tuksen kehittymistä viimeisten kymme- nen vuoden aikana. Kirjoituksessa kes- kitytään julkisen talouden budjettira- hoituksen kehittämiseen. Laajassa ja seikkaperäisessä analyysissään Rauhala päätyy varsin todennäköiseen tulevai- suuden näkymään, jonka mukaan kou- lutussektorin on varauduttava julkisen rahoituksen osalta pitkään niukkuuden aikaan.

Suomen yliopistot UNIFI ry:n toi- minnanjohtaja **Liisa Savunen** kuvailee yliopistojen rahoituksen kehittymistä yliopistouudistuksen muuttaman hal- linnollisen ja taloudellisen aseman luo- massa tilanteessa. Yliopistouudistuksen mukanaan tuomat monet piirteet ovat siirtymässä laajemminkin rahoituksen kehittämiseen, suorimmin ammattikor- keakoulujen rahoitusmalliin. Yliopisto- uudistuksen myötä yliopistolakiin kir- jattiin perusrahoituksen myöntämisen perusteiksi toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus sekä muut koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteet. Uudistuksen yhteydessä luotiin myös yliopistoindek- si, jonka tarkoituksena oli turvata ra- hoituksen kasvu ainakin vuotuisten ku- lujen kasvun kompensoinnin osalta. Hallituksen päätös vuoden 2013 yliopis- toindeksin jäädyttämisestä kuitenkin osoitti, että myös tähän mekanismiin voidaan puuttua, jolloin kustannusta- son nousun turvaaminen vaarantuu. Suora julkinen rahoitus on jatkossakin yliopistojen tärkein tulonlähde, mutta muitakin tulonlähteitä täytyy Savusen mukaan voida käyttää luovasti ja joustavasti ja toisaalta sopeuttaa menot tulo- tasoon tehostamalla toimintaa.

Pitkään koulutuksen rahoituksen pa- rissa työskennellyt Opetushallituksen tieto- ja arviointitoiminnan johtaja **Raa-**

kel Tiuhonen käsittelee artikkelissaan ammatillisen koulutuksen rahoituksen peruseriaatteita ja rahoituksen tason kehittymistä. Hänen näkemyksensä mukaan rahoitusjärjestelmä on jäänyt toiminnan kehittymisestä jälkeen eikä tue parhaalla mahdollisella tavalla koulutuspoliittisia tavoitteita. Tiuhonen asettaa selvän agendan rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi. Rahoituksen perusteena käytettäväksi suoritteeksi tulisi ottaa opintopisteet nykyisen tilastointipäivän opiskelijamäärän sijasta. Rahoituksessa olisi myös otettava huomioon tutkintojen ja tutkintojen osien suorittaminen. Uudistamisessa olisi huolehdittava siitä, että koulutusalojen erilaisuus, opiskelijoiden erityistarpeet ja koulutuksen erilaiset järjestämistavat otettaisiin edelleen huomioon. Ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuusrahoitus on Tiuhosen mukaan säilyttämisen arvoinen elementti ja myös ammatillisessa aikuiskoulutuksessa tuloksellisuusrahoi- tusta tulisi kehittää.

Jorma Sinkkonen keskittyy artikkelissaan tarkastelemaan ammatillisen aikuiskoulutuksen resursointia ja kehittymistä tärkeäksi ja tunnustetuksi koulutusjärjestelmän osaksi. Sinkkonen on työskennellyt muun muassa Teollisuuden Oppimispaikka Oy:n toimitusjohtajana ja Jyväskylän aikuisopisto-liikelaitoksen johtajana ja rehtorina. Uusimassa, nuoriso- ja koulutustakuun värittämässä koulutuspoliittisessa tilanteessa, Sinkkonen erityisen arvioinnin kohteeksi nousevat ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitushaasteet ja uudet mallit kuten Nuorten aikuisten osaamisohjelma ja ajatus kansalaisten henkilökohtaisesta koulutustilistä sekä oppisopimus- koulutuksen mahdollisuuksista. Erityistä huolta Sinkkonen kantaa siitä, että ammatillinen lisäkoulutus on nykyisessä

rahoitustilanteessa vaarassa jäädä vajaa- käyttölle. Hän kiinnittää huomion siihen, että ammatillinen lisäkoulutus on ehkä keskeisin työkalu Suomen tuotantoelämän kannalta aktiivisimman työvoiman ammatillisen osaamisen turvaamiseen ja kehittämiseen ja sitä kautta työurien pidentämiseen.

Ammattikasvatuksen aikakauskirjan tässä numerossa on laaja haastatteluosio. Tämä kuvastaa sitä, miten akuutissa ja nopeatempoisessa vaiheessa koulutuksen ja koulutuksen rahoitusjärjestelmien kehittäminen juuri tällä hetkellä on. Lainsäädäntö ja muut prosessit ovat monelta osin etenemässä tai niiden valmisteluun liittyvät keskustelut ja kuulemiset ovat käsillä. Koulutuksen keskeisten toimijoiden yhteisenä tilannearviona näyttäisi olevan tunnustettu muutostarve ja tahtotilana koulutuksen ja tutkimuksen laadun kehittäminen, missä mallit ja rakenteet nähdään periaatteessa vain työkaluina. Uudet työkalut edellyttävät kuitenkin toimintamallien ja -tapojen uudistamista laajalla rintamalla. Haastatteluissa äänessä on korkeakoulujen rehtoreita, opetus- ja kulttuuriministeriön korkeita virkamiehiä sekä koulutuksen edunvalvoja.

Koulutuksen talous ja rahoitusjärjestelmät ovat vahvasti kytköksissä sekä koulutuspoliittiseen ohjaukseen että julkisen talouden kulloiseenkin tilaan. Julkisen talouden kehitys näyttää nykytiedon perusteella jatkuvan koko 2010-luvun haastavana, ja kehityksen ennustettavuus on globaalissa maailmanajassa heikko. Koulutuksen rahoituksen leikkausten ilmeinen riski on, että ne johtavat pikemminkin mekaaniseen sopeutumiseen kuin strategiseen kehittämiseen. Yhtä suuri on riski siihen, että leikkausten ennakoimattomat vaikutukset

sekä lisäävät muita yhteiskunnan menoja että johtavat lyhytjänteiseen ”peiton jatkamiseen tai paikkaamiseen” kulloinkin esiin tulevalle ongelmakohdalle.

Vaikuttaisi siltä, että koulutuksen rahoitusjärjestelmien on tulevaisuudessa entistä enemmän luotettava yleiseen strategiseen ohjaukseen ja koulutustojen kykyyn kohdentaa koulutusta järkevällä ja juostavalla tavalla – viitaten vaikkapa Raakel Tiuhosen esittämään ajatukseen rahoituksen osoittamisesta myös tutkintojen osiin. Koulutusosaimien kansainvälinen myynti erityisesti kasvaville kehittyvien talouksien markkinoille on todennäköisesti ainut realistinen tapa hankkia lisäresursseja koulutuksen järjestäjille kompensoimaan julkisen talouden vajetta.

Hallituksen esitykset ja eduskunnan valiokuntien mietinnöt

HE 9/2013vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeksi.

SiVM 1/2013 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeksi.

Lähteet

Rauhala, P. (2013). Kohtelee julkisen rahoitus tasavertaisesti eri koulutusmuotoja? *Ammattikasvatuksen aikakauskirja*, 15(2), 9–19.

Savunen, L. (2013). Yliopistojen rahoituksesta. *Ammattikasvatuksen aikakauskirja*, 15(2), 20–30.

Sinkkonen, J. (2013). Ammatillisen aikuis-koulutuksen rahoitus taitekohdassa. *Ammattikasvatuksen aikakauskirja*, 15(2), 42–55.

Tiuhonen, R. (2013). Ammatillisen koulutuksen rahoituksen peruseriaatteen. *Ammattikasvatuksen aikakauskirja*, 15(2), 31–41.

