

# Kohteleekeko julkinen rahoitus tasavertaisesti eri koulutusmuotoja?

---

Pentti Rauhala  
Emeritus rehtori, dosentti, FT  
ph.rauhala@gmail.com

## Tiivistelmä

Niukkuuden aika on tullut koko maailmantalouteen monien jälkeenpäin ajatellen lihavien vuosien jälkeen. Kestävyyssvaje vaatii Suomessa niin julkisten menojen karsintaa kuin verojen kiristämistä. Näissä oloissa on selvää, että niukkuutta jaetaan myös koulutussektorilla. Budjetit eivät kata edes kustannustason nousua, kun indeksit on jäädytetty ja puolitetty viime vuosina.

Päättäneellä kymmenvuotiskaudella 2000-luvulla on eletty kaikilla koulutussektoreilla suhteellisen suotuisaa aikaa. Rahoitus on reaalisesti kasvanut, joskin epätasaisesti eri sektoreilla. Ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen kasvusta merkittävä osa on johnutun opiskelijamäärän kasvusta. Yliopisto-

jen rahoituksen kasvu, jota yliopistouudistus hetkeksi vauhditti, on toteutunut erityisesti opiskelijakohtaisen rahoituksen kasvuna. Heikoimmin ovat menestyneet ammattikorkeakoulut, joiden yksikköhinta on noussut vähiten.

Tulevina vuosina koulutuksen rahoitukseen vaikuttavat kaikilla toteutuvat rahoitusjärjestelmien ja rahoitusperusteiden uudistukset, jotka sisältävät sekä uhkakuvia että mahdollisuuksia. Niin valtion kuin kuntarahoituksenkin voi ennakoida reaalisesti putoavan kaikilla koulutussektoreilla.

**Avainsanat:** *koulutuksen rahoitus, rahoitusuudistus, yliopistot, ammattikorkeakoulut, ammatillinen peruskoulutus*

## Summary

This article compares the development of public financing (state and municipalities) in universities, universities of applied sciences and second level vocational education during past ten years. The financing coming outside the public sector is not included in the analysis. The role of outside financing is important in universities, about 35 %, but much smaller in universities of applied sciences and vocational education. Due to the different role of RDI-activities in university sector and the others, the analysis concerns only the financing of education.

The state budget deficit in Finland demands both increasing taxes and cutting down expenses. Thus it is evident that also education meets state budget cuttings. The state financing does not cover even the rise of cost level. The cost indexes have been frozen or been cutted down during the last years.

The beginning of 2000's has been relatively favorable time in all educational sectors as to the development of resources. The

real (counted without the inflation) public financing has grown between 1,6 % - 2,9 % on the average per year up to 2012, however unevenly in the different educational sectors. The growth in the financing of second level vocational education has been mainly the result of rising student numbers. The public university financing has happened as the growth of financing per student. The university reform gave some new financing to the universities, but the favorable development has now stopped. The weakest has been the development of the financing of universities of applied sciences. The financing per student has grown least of these educational sectors.

In coming years Government plans to realize the financing reforms in all educational sectors. They bring both threats and possibilities. It is probable that the real level of financing will fall in all educational sectors.

**Keywords:** *financing of education, the reform of financing, universities, universities of applied sciences, initial vocational education.*

**T**ämän artikkelin tavoitteena on kuvata tilastojen valossa viimeisten kymmenen vuoden kehitystä ammatillisen peruskoulutuksen, ammatikorkeakoulujen ja yliopistojen julkisessa rahoituksessa. Julkisen talouden budjetti- rahoituksen ulkopuolinen rahoitus ei ole mukana tarkastelussa. Ulkopuolisen rahoituksen rooli on merkittävä useissa yliopistoissa, noin 35 % koko rahoituksesta, mutta sekä ammattikorkeakouluissa että ammatillisessa peruskoulu-

tuksessa selvästi pienempi, noin viidenes. Ulkopuolinen rahoitus on tutkimustoimintaan tai maksulliseen palvelutoimintaan tulevaa käyttötarkoitussidonnaista rahoitusta, mistä syystä rahoitusta ole mielekästä ottaa huomioon vertailussa. (Korkeakoulut 2011, 2012; OPH Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit.)

Tarkastelussa otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon koulutusmuotojen erilaiset tehtävät. Yliopistot ovat tiedettä tekevä instituutio, muut ensisijaisesti koulutusinstituutioita. Ammatti-

korkeakouluissa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan osuus on 2000-luvulla noussut suhteellisesti melko voimakkaasti, mutta on edelleenkin vain noin 14 % yliopistojen vastaavasta toiminnasta (Rauhala 2012, 46). Näin ollen on tarkoituksenmukaista verrata koulutukseen tarkoitettua julkisen rahoituksen kehitystä tarkasteltavissa koulutusmuodoissa.

Yliopistojen julkinen perustehtävän rahoitus tulee kokonaan valtiolta, ammattikorkeakoulujen ja ammatillisen peruskoulutuksen osaksi valtiolta, osaksi kunnilta. Valtio kuitenkin määrittää rahoituksen perusteet lainsäädännöllä ja maksaa rahoituksen ylläpitäjille lain perusteella määrittämänsä yksikköhinnan perusteella ja perii kunnilta niiden asukasluvuun suhteutetun korvauksen toiminnan rahoittamiseen. Sen suuruus on nykyisin 58 % sekä ammattikorkeakoulujen että ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhintarahoituksesta. Ylläpitäjällä on mahdollisuus rahoittaa myös yksikköhinnan ylittävältä osalta käyttömenoja, mutta ylläpitäjärahoituksen osuus on ollut vain alle prosentin luokkaa koko rahoituksesta. Vastaavasti myös yliopistoilla on mm. kuntien ja yritysten rahoittamia lahjoitusprofessoreita. Muulla kuin yksikköhintarahoituksella ei ole näin ollen merkitystä koulutuksen rahoitusvertailussa.

### **Ketkä menestyivät 2000-luvun julkisessa rahoituksessa?**

**S**euvaavassa taulukossa 1 tarkastellaan kolmen koulutusmuodon kokonaisrahoituksen, opiskelijamäärän ja yksikköhinnan kehitystä kymmenvuotiskaudella 2002 - 2011 eli eurokauden alusta lukien vuoteen 2011 asti,

johon tilastotiedot ulottuvat kaikilta osin.

Yliopistoilla ei ole yksikköhintaa, mutta sellainen on tässä artikkelissa muodostettu laskennallisesti olettamalla, että yliopistojen budjettirahoituksesta 50 % on kohdistunut koulutukseen. Tämä perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön Korkeakoulut-julkaisun tietoihin (Korkeakoulut 2011, 41). Osuus ei sisällä jatkotutkintojen kustannuksia, joten sitä voi pitää vertailukelpoisena ammattikorkeakoulujen ja ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhintarahoituksen kanssa. Käytettyä koulutuksen jako-osuutta voi perustella myös yliopistojen uudella rahoitusmallilla, jossa vuodesta 2013 alkaen koulutuksen osuus on 41 %. Lisäksi on perusteltua ottaa huomioon strategiseen rahoitusosuuteen sisältyvä alakohtainen osuus 8 %. (Yliopistojen rahoitusmalli vuodesta 2013 alkaen.)

Budjettirahoituksessa ja yksikköhintarahoituksessa ei ole mukana arvonlisäverokompensaatiota, joka on sisällynyt yliopistojen budjettirahoitukseen niiden muututtua julkisoikeudellisiksi yhteisöiksi vuodesta 2010 alkaen. Se on ollut suuruudeltaan 112 - 140 miljoonaa euroa/vuosi eli noin 7 % koko budjettirahoituksesta. Vastaavasti ammattikorkeakoulujen ja ammatillisen peruskoulutuksen budjettirahoitus ja yksikköhinnat eivät sisällä yksityisten ylläpitäjäyhteisöjen arvonlisäverokompensaatiota, jonka suuruus on ollut ammattikorkeakouluilla noin 2 - 3 % ja ammatillisilla oppilaitoksilla noin 1 % koko rahoituksesta. Kunnallisilla ammattikorkeakouluilla ja ammatillisilla oppilaitoksilla on oikeus arvonlisäveron palautukseen maksamistaan arvonlisäveroista. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen vä-

linen ero johtuu, paitsi ylläpitomuotojen erosta, myös siitä, että yksityiset ammattikorkeakoulut ja ammatilliset oppilaitokset eivät saa maksamistaan arvonnalisäveroista täyttä kompensatiota yliopistojen ja kunnallisten ylläpitäjien tavoin. Tällä laskentatavalla erilaisen arvonnalisäverokohtelun vaikutus eliminoiduu tuloksista. Koska kompensatio on valtiolle arvonnalisäveroina palaavaa rahaa, ei sen huomioon ottaminen koulutuksen rahoituksena ole perusteltua.

Opiskelijamääränä käytetään FTE (Full Time Equivalent) -opiskelijamäärää, jossa osa-aikaisten opiskelijoiden

määrä otetaan huomioon sovitulla ryhmäkohtaisilla laskennallisilla yhtä pienemmillä kertoimilla. Koska lisensiaatti- ja tohtoritutkintojen rahoitus käytetyssä opetus- ja kulttuuriministeriön Korkeakoulut -julkaisun (Korkeakoulut 2011, 44) luokittelussa sisältyy tutkimuksen rahoitusosuuteen, käytetään yliopistojen laskennallisen yksikköhinnan laskennassa jakajana FTE -opiskelijamäärää, josta lisensiaatti- ja tohtoriopiskelijat on vähennetty eli mukana ovat alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon sekä muun koulutusasteen FTE -opiskelijat (Vipunen 2013).

Taulukko 1. Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja ammatillisen peruskoulutuksen koulutuksen budjettirahoitus 2002 - 2011.

<b>Budjettirahoitus miljoonaa euroa (ilman alv-kompensaatiota)</b>	Yliopistot	Yliopistojen perustutkinto-koulutus (50 % rahoituksesta)	Ammattikorkeakoulut	Ammatillinen peruskoulutus
2002	1 123	561,5	590	990
2011	1 707	853,5	881	1 596
Muutos	+ 52 %	+ 52 %	+ 49 %	+ 61 %
<b>FTE-opiskelijat</b>	ilman lis. ja tri-opiskelijoita			
2002	102 671		98 904	126 047
2011	104 890		114 673	149 891
Muutos	+ 2 %		+ 16 %	+ 19 %
<b>Yksikköhinta €/FTE-opiskelija</b>				
2002	5 469		5 963,25	7 228,96
2011	8 163		7 682,46	10 626,92
Muutos	+ 49 %		+ 29 %	+ 47 %

Lähteet: Korkeakoulut 2011, Vipunen-tietokanta, Kota online-tietokanta, valtion tulo- ja menoarviot 2010–2011 sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit.

Ammatillisen peruskoulutuksen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijamäärät ovat kasvaneet 2000-luvulla suhteellisesti saman verran eli noin viidenneksen. Sen sijaan yliopistojen perustutkintojen opiskelijamäärä on pysynyt melko samana koko 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen. Rahoituksen kokonaiskasvu on ollut ammatillisessa peruskoulutuksessa suurempi kuin korkeakouluissa seuraten opiskelijamäärän kasvua. Yliopistot ovat kuitenkin onnistuneet parhaiten kasvattamaan opiskelija-kohtaisen rahoituksen tasoa, missä ammattikorkeakoulut ovat jääneet muita koulutusmuotoja jälkeen. Yliopistojen laskennallinen perustutkintokoulutuksen yksikköhinta oli vuonna 2002 pienempi kuin ammattikorkeakoulujen, mutta on noussut vuoteen 2011 mennessä ammattikorkeakoulujen yksikköhintaa korkeammaksi. Ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhinta on pysynyt 2000-luvun alussa korkeimpana tarkastelluista koulutusmuodoista. Korkeimman ja alimman koulutusmuotokohtaisen yksikköhinnan välinen ero on vuonna 2011 suurempi kuin vuonna 2002.

Budjettirahoitusta voi tarkastella myös suhteessa suoritettujen opintopisteiden määrään. Korkeakoulujen opintopisteistä saa Vipunen-tietokannasta

valtakunnallisia tilastotietoja vuodesta 2009 alkaen (ammattikorkeakoulut) ja vuodesta 2010 alkaen (yliopistot). Opintopisteet sisältävät perustutkintojen, vaihto-opiskelijoiden, JOO -opiskelijoiden, avoimen opinnot, erillisillä opinto-oikeuksilla suoritettavat opinnot sekä maahanmuuttajien valmentavat opinnot. Yliopistoissa perustutkintojen opintopisteiden osuus oli vuonna 2011 pienempi (88 %) kuin ammattikorkeakouluissa (97 %). Molemmilla korkeakoulusektoreilla opintopisteiden määrä FTE-opiskelijaa kohti oli vuonna 2011 lähes sama eli yliopistoissa 47,8 opintopistettä/FTE-opiskelija ja ammattikorkeakouluissa 48,4 opintopistettä/FTE-opiskelija. (Vipunen 2013.) Opintopistettä kohti laskettu rahoitus on yliopistoissa lähes 7 % korkeampi kuin ammattikorkeakouluissa.

Yliopistouudistuksen yhteydessä yliopistot ovat myös saaneet huomattavat pääomasijoitukset ns. vastinrahoituksen keräämälleen yksityiselle pääomalle. Pääomasijoitukseen on budjetoitu vuosina 2009 - 2011 yhteensä noin 600 miljoonaa euroa, josta oli 30.6.2011 mennessä käytetty noin 200 miljoonaa. Tämä rahoitus on yliopistojen käytössä sijoitusomaisuutena, jonka todennäköinen vuosituotto ei kuitenkaan ole olen-

Taulukko 2. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen koulutuksen budjettirahoitus vuonna 2011 opintopistettä kohti.

	Opintopisteet	FTE-opiskelijat	Koulutuksen budjettirahoitus miljoonaa euroa	Euroa/opintopiste
Yliopistot	5 008 670	104 890	853,5	170
Ammattikorkeakoulut	5 553 942	114 673	881	159

Lähde: Vipunen 2013.

nainen lisä kokonaisrahoituksessa. (Valtion tulo- ja menoarviot 2009 - 2011; Valtion vastinrahoitus yliopistoille 8.12.2011.)

Epävarmuustekijän korkeakoulujen rahoitustarkastelussa aiheuttaa koulutuksen ja tutkimuksen rahoituksen jakosuhte. Opetus- ja kulttuuriministeriön Korkeakoulut-julkaisussa esitettyjen taloustietojen mukaan koulutuksen osuus yliopistojen budjettirahoituksesta on vaihdellut. Esimerkiksi vuonna 2009 se oli 43,7 % budjettirahoituksesta ja vuonna 2007 enemmän eli 48 % budjettirahoituksesta. (Korkeakoulut 2011; Korkeakoulut 2009.) Perustellusti voidaan kuitenkin käyttää samaa jakosuhdetta, jota vuodesta 2013 alkaen käytetään yliopistojen rahoitusmallissa.

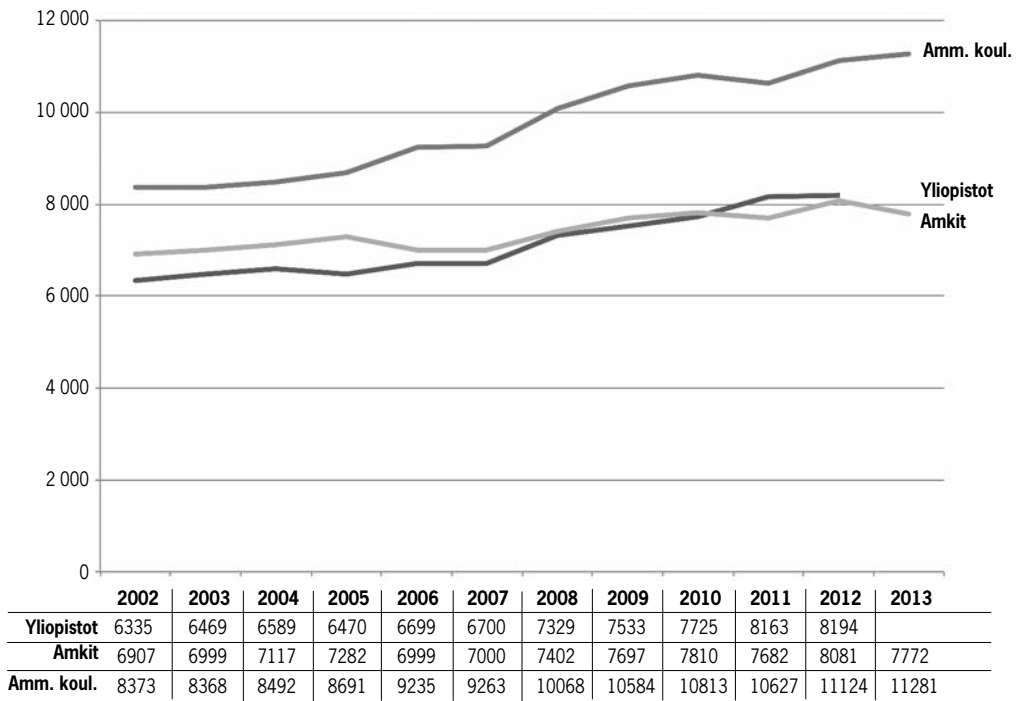
Samantyyppisen epävarmuustekijän aiheuttaa ammattikorkeakoulujen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminta, jota varsinkin tarkastelujakson loppuvuosina on kasvavassa määrin rahoitettu yksikköhinnalla valtion budjetissa osoitetun perusrahoituksen puuttuessa. Tässä tarkastelussa ammattikorkeakoulujen yksikköhinnasta ei erotettu erillään sillä rahoitettua tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminnan osuutta. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminnan ja muun aluekehitystoiminnan osuus opiskelijaa kohti lasketuista kustannuksista oli 8 % kaikista valtionosuuspohjaan eli yksikköhinnan perusteeksi laskettavista kustannuksista. Vuonna 2006 kyseinen osuus oli 6,1 % kyseisistä kustannuksista. Tämä merkitsee sitä, että käytetty tarkastelutapa voi antaa liian myönteisen kuvan ammattikorkeakoulujen koulutuksen rahoituskehityksestä. Toisaalta ammattikorkeakouluissa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminta on oleellisesti pienempi

osa korkeakoulun kokonaistoimintaa ja kiinteästi yhteydessä opetukseen, joten lukemista osaksi koulutuksen rahoitusta voidaan perustella. (Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportit 2006 ja 2011.)

## **Rahoituksen reaalin kehitys eri koulutusmuodoissa**

**S**euuraavaksi tutkitaan, miten yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhintarahoitus on muuttunut reaalisesti vuosina 2002 - 2013. Deflaattorina tarkastelussa käytetään elinkustannusindeksiin pohjautuvaa Tilastokeskuksen laskemaa rahanarvokerrointa, jossa vuoden 2011 kerroin on yksi ja vuoden 2002 kerroin 1,1583. Kerroin osoittaa inflaation euro kautena olleen varsin maltillinen. Yliopistojen rahoituksessa käytetään nykyisin erityistä yliopistoindeksiä, jossa ansiotasoindeksin osuus on 64 %, kuluttajahintaindeksin 21 % ja tukkuhintaindeksin 15 %. (Tilastokeskus 2011.)

Yliopistojen ja ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhintojen kehityskäyrät kulkevat vuosittain samansuuntaisesti. Sen sijaan ammattikorkeakoulujen yksikköhintakäyrä kääntyy kuluvan vuosikymmenen alussa laskuun, jota vuoden 2013 yksikköhinnassa tapahtunut huomattava pudotus (noin 4 %) vielä korostaa. Yliopistojenkin budjettirahoitus ilman arvonlisäverokompensaatiota on kääntynyt vuonna 2013 laskuun, ja laskennallisen yksikköhinnan kasvu on jo vuonna 2012 taittunut. Käyristä voisi tehdä myös johtopäätöksen, että yliopistouudistuksen toteutusvaiheessa yliopistojen resursointi on huomattavasti kohentunut ja ammattikorkeakoulujen suhteellinen asema hei-



**Kuvio 1.** Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhinnan reaalin kehitys 2002-2013 vuoden 2011 rahanarvossa euroa/opiskelija.

kentynyt. Ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhintakasvu on saattanut ylläpitää heikentyvä nuorisotyöttömyys sekä hallitusohjelman mukaisen nuorisotakuun lisäresursointi. Ammatillisen peruskoulutuksen leikkaukset toteutuvat erityisen selvästi vuosia 2015 ja 2016 painottaen.

### **Valtionosuusjärjestelmän muutos - mahdollisuus vai uhka?**

**A**mmattikorkeakoulujen ja ammatillisen koulutuksen rahoitukseen vaikuttaa merkittävästi hallitusohjelmaan sisältyvä valtionosuusjärjestelmän uudistus. Sitä koskeva lakiesitys on suunniteltu annettavaksi maaliskuussa 2014. Valtionosuusuudistus astuisi voimaan 1.1.2015. (Valtionosuusuudistus 2013.)

Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy tavoite ammattikorkeakoulujen siirtämisestä kokonaan valtion rahoitettaviksi yliopistojen tavoin. Sitä esittivät myös selvitysmiehet Hannele Salminen ja Pekka Ylä-Anttila vuonna 2010 raportissaan. Selvitysmies Arno Miettisen ehdotuksissa kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta on hallitusohjelman mukaisesti esitetty ammattikorkeakoulujen siirtämistä kokonaan valtion rahoitukseen ja vastaavasti kuntien rahoitusosuuden lisäämistä 0,5 miljardilla eurolla. Se toteutuisi esityksen mukaan lisäämällä kuntien omarahoitusosuutta valtionosuusjärjestelmässä. (Salminen & Ylä-Anttila 2010, 40; Valtionosuusuudistus 2013, 5.)

Ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirtäminen kokonaan valtiolle on saanut yleistä kannatusta. Sitä voi perustel-

la korkeakoulujen toiminnan valtakunnallisuudella. Muutos yhtenäistää näiltä osin korkeakoulusektoria. Nykyisessä rahoitusmallissa valtionrahoituksen leikkaukset kertautuvat kuntarahoituksen leikkauksena, joten malli on ammattikorkeakouluille tässä tilanteessa valtion kokonaisrahoitusta epäedullisempi. Näyttönä tästä vaikutuksesta on vuodesta 2012 alkaen toteutunut yksikköhinnan leikkaus, joka yhdessä aloituspaikkavähennysten kanssa johtaa nykyisellä hallituskaudella kokonaisrahoituksen 16 %:n suuruiseen supistukseen.

---

*Tällä hetkellä mil-  
lään taholla ei ole  
vastuuta peruskou-  
lunsa päättävien  
nuorten ohjaamisesta  
jatkokoulutukseen.*

---

Vastaavasti tilanteessa, jossa valtionrahoitus kasvaa, ammattikorkeakoulujen rahoitusmalli on ollut teoreettisesti sillä tavoin edullinen, että lisäys valtionrahoitukseen on automaattisesti kasvatanut myös kuntarahoitusta. Kuviossa 1 aiemmin esitetyt yksikköhintakehityskäyrät eivät kuitenkaan tue tätä johtopäätöstä. Ammattikorkeakoulujen yksikköhintakehitys on ollut selvästi yliopistoja ja ammatillista peruskoulutusta heikompaa. Yksikköhintakehitys pohjautuu menneeseen menotason, jonka perusteella yksikköhintaa tarkistetaan

joka neljäs vuosi. Valtiovalta voi lisäksi säädellä yksikköhintaa valtiontalouden tilan vaatimalla tavalla. Vaikutus näyttää enemmänkin olleen kuntarahoituksen nousu yli alkuperäisen tavoitteen, ts. valtiovalta on järjestelmässä lisännyt tehtävien lisääntyessä niiden rahoitusvastuuta enemmän kunnille. Näin ollen olisi perusteltua olettaa ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirtymisen valtiolle olevan enemmän mahdollisuus kuin uhka.

Selvitysmies Arno Miettinen esitti kolme vaihtoehtoa toisen asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmäksi. Vaihtoehtoja olivat rahoituksen siirtäminen peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään, jatkaminen nykyisellä järjestelmällä tai nykyisen järjestelmän kehittäminen. Selvitysmiehen ehdotusten pohjalta tehdyissä valtiovarainministeriön alustavissa peruslinjauksissa on ehdotettu toisen asteen koulutuksen rahoituksen yhdistämistä ns. yhden putken valtionosuuksiin eli siirtämistä peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään. Rahoitus huomioitaisiin ikäryhmissä, joihin lisättäisiin uutena ryhmänä 16 - 18 -vuotiaat, joita nyt ei oteta huomioon laskennallisessa valtionosuusjärjestelmässä. Toisen asteen koulutuksen osalta selvitetäisiin mahdollisuus siirtyä samantyyppiseen kotikuntakorvausjärjestelmään, joka on käytössä esi- ja perusopetuksen rahoituksessa. Peruslinjausten mukaan kotikuntakorvausjärjestelmä takaisi rahoituksen maksamisen jatkossakin suoraan koulutuksen ylläpitäjille ja ottaisi huomioon eri koulutusalojen väliset kustannuserot nykyiseen tapaan. Myös opiskelijoiden vapaa hakeutumisoikeus koulutukseen on tarkoitus turvata. Uudistuksen peruslinjaus liittyy hallitusohjelman vahvoihin peruskuntiin pohjautuviin kuntauudistustavoitteisiin sekä



yhteiskuntatakuutavoitteeseen. Selvitysmies toteaa, että tällä hetkellä millään taholla ei ole vastuuta peruskoulunsa päättävien nuorten ohjaamisesta jatkokoulutukseen. Selvitysmies katsoo, että ehdotettu rahoituksen muutos tukisi merkittävästi hallitusohjelman kirjausta nuorten yhteiskuntatakuun toteutumisesta. Muutoksen yhteydessä tulisi selvitysmiehen mukaan tarkastella myös toisen asteen koulutuksen rahoituksen määrääntymisperusteita ja niiden muutostarpeita. (Miettinen 2013; Valtionosuusuudistus – uudistuksen alustavat peruslinjaukset 12.2.2013.)

Selvitysmiehen esitystä toisen asteen koulutuksen rahoituksen siirtämisestä yhden putken valtionosuusjärjestelmään on laajasti vastustettu niin sidosryhmien kuin poliittisten päättäjien kannanotoissa. Mm. Elinkeinoelämän Keskusliitto esitti jyrkän kielteisen kannan muutokseen. Liiton mielestä muutos vaikeuttaisi koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä, ja elinkeinoelämän työvoimatarpeisiin vastaaminen heikkenisi ratkaisevasti. (Hannula 2013.)

Selvitysmiehen esittämä valtionosuusjärjestelmä toimisi ns. clearing-periaatteella, jossa koulutuksen järjestäjä saisi yksikköhinnan suuruisen rahoituksen ja kotikuntakorvaukset hoidettaisiin keskitetysti valtion toimesta. Perusopetuksen rahoitus rakentuu nykyisin perushintaan ja oppilaan kotikunnasta riippuviin korotustekijöihin. On vaikea ymmärtää, miten järjestelmä, jossa yksilölle tärkeä vapaa hakeutumisoikeus säilyy, tarjoaisi kotikunnalle nykyistä parempia mahdollisuuksia ohjata peruskoulun päättäviä jatkokoulutukseen. Järjestelmä ei sisältäisi minkäänlaisia kannusteita lisätä koulutuspaikkoja, pi-

kemminkin päinvastoin. Jos selvitysmiehen ehdottamalla tavalla osa kuntien kustannusperusteisista valtionosuuksista siirretään verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen, se merkinnee yksikköhintapohjan kaventamista. Tällöin osa ammatillisen koulutuksen rahoituksesta siirtyisi kunnan vapaaseen harkintaan. Yhteiskuntatakuutavoite toteutunee paremmin muilla, kuten jo päätetyillä valintajärjestelmän kehittämistoimenpiteillä. Loogista ei myöskään ole se, että yksikköhintarahoituksen korotuskertoimet määrääntyisivät kotikunnan ominaisuuksien perusteella, joskin 16 - 18 -vuotiaiden ikäryhmän käyttö nykyisin kotikuntakorvausten perusteena käytettävän kunnan asukasluvun sijaan vastaisi paremmin palvelujen aiheuttamia kustannuksia maksavan kunnan kannalta. Toimintaan, jossa palvelujen käyttäjät vain poikkeustapauksessa ovat huomattavalta osin keskittyneet muutama kuntaan, esitetty rahoitusjärjestelmä sopii huonosti. Jos kuntauudistus johtaa suuriin peruskuntiin ja ammatillisen koulutuksen ylläpito siirtyisi sen johdosta nykyistä enemmän peruskunnille, ammatillisen koulutuksen ylläpito on nykyistä suurempi taloudellinen riski ylläpitäjäkunnalle. Jos ylläpito rakentuu nykyisen suunnan mukaisesti laajemmin osakeyhtiöille, taloudellinen riski olisi niillä kuntien vapaavalintaisen rahoitusosuuden kasvaessa. Oletettavaa olisi, että erikoissairaanhoidosta tuttu jokavuotinen kiistely sairaanhoitopiirien menokehityksestä siirtyisi ammatilliseen koulutukseen ja johtaisi erikoissairaanhoitoa herkemmin palvelujen supistuksiin eli toimisi vastoin yhteiskuntatakuutavoitetta.

Nykyinen pitkän käyttökokemuksen omaava ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä on ratkaisevasti pa-

rempi ja riskittömämpi niin koulutuksen järjestäjien kuin kotikuntienkin kannalta.

### **Korkeakoulujen rahoitusperusteiden uudistus**

**M**olemmilla korkeakoulusektoreilla on toteutettu tai toteutuksessa rahoitusperusteiden uudistus, joka muuttaa korkeakoulujen rahoituksen tuloksellisuuteen perustuvaksi ja keskenään samankaltaiseksi.

Yliopistojen jo voimassa olevat ja ammattikorkeakouluissa eduskunnassa käsiteltävänä olevan lakiesityksen mukaan toteutuvat rahoitusperusteet sisältävät huomattavan paljon samoja tekijöitä. Ne ottavat huomioon korkeakoulusektorien erilaiset tehtävät siten, että yliopistoissa koulutuksen osuus kokonaisrahoituksesta on 41 %, ammattikorkeakouluissa 85 %. Vastaavasti tutkimuksen osuus yliopistojen rahoituksessa on 34 %, ammattikorkeakouluissa 15 %. Yliopistojen rahoitusmalliin sisältyy lisäksi 25 %:n suuruinen koulutus- ja tiedepolitiikan tavoitteista määräytyvä rahoitus, joka sisältää sekä koulutukseen että tutkimukseen liittyviä tekijöitä. Huomattava ero on siinä, että suoritettut tutkinnot ja opintopisteet määrittävät ammattikorkeakouluissa yhteensä 80 % rahoituksesta, yliopistoissa 47 %. Tästä seuraa, että erityisesti ammattikorkeakoulujen taloudellisen selviytymisen avaintekijänä tulee olemaan, miten ne onnistuvat parantamaan opintopiste- ja tutkintokertymiään. Yliopistoissa korostuvat enemmän tutkimusjulkaisut ja kilpailtu tutkimusrahoitus. Yhteistä on se, että kummallakin korkeakoulusektorilla sekä valmistuneiden työllistyminen että opiskelijapalaute vaikuttavat rahoitukseen, tosin pienellä painoarvolla. (HE

2013; Yliopistojen rahoitusmalli 2013 alkaen.)

Ammattikorkeakoulujen rahoituksessa on uutta tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan mukaantulo rahoitusperusteeksi, mikä ei kuitenkaan kasvata rahoitusta, vaan jakaa sitä nykyisestä poikkeavasti. Rahoitusperusteiden lisääntyminen ja niiden todennäköinen vuotuinen vaihtelu tekevät rahoituksesta aiempaa vaikeammin ennakoitavaa. Välttämätöntä on käynnistää systemaattinen seuranta uusien rahoitusperusteiden toiminnallisista vaikutuksista, jotka voivat olla osin arvaamattomia. Kun hallitus on samaan aikaan linjannut ammattikorkeakoulujen säästötavoitteeksi kuluvalle hallituskaudella noin 16 %, rahoitusmuutokset voivat olla kohtalokkaita joillekin ammattikorkeakouluille.

Kaikkia tarkasteluja koulutusmuotoja koskevat kapasiteetin leikkaukset, jotka erityisesti ammattikorkeakouluissa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa ovat huomattavan rajuja, joskin kyllä väestö- ja ikäluokkakehityksellä perusteltavissa.

### **Valtion rahoituksen kehitysnäkymät**

**H**allituksen päättämät valtionosuusleikkaukset vuonna 2017 ovat kertaluonteiset ja kumulatiiviset leikkaukset huomioon ottaen 1 396 miljoonaa euroa (Alustavia arvioita kehysriihen päätösten vaikutuksista 15.4.2013). Ne vaikuttavat koulutuksen rahoitukseen, vaikka valtionosuusjärjestelmä ammatillisen peruskoulutuksen osalta ei muuttuisikaan.

Yhteiskuntatakuun ollessa hallituksen keskeinen tavoite ammatillisen pe-

ruskoulutuksen rahoitukseen tulee pientä lisäystä, mutta valtionosuuksien huomattava leikkaus saattaa syödä nämä lisäresurssit etenkin, jos valtionosuusuu- distus toteutetaan ns. yhden putken malliin siirtämällä. Ammattikorkeakoulujen jo päätetty rahoituksen leikkaus on sel- laista suuruusluokkaa, että se vahingoit- taa ratkaisevasti koko järjestelmän toi- mintaedellytyksiä. Ammattikorkeakoulu- jen säästöistä vain pieni osa toteutuu aloituspaikkavähennysten avulla. Yksik- köhintaa tulee jäämään noin viidennek- sen jälkeen yliopistojen opiskelijakohtai- sesta rahoituksesta olettaen, että yliopis- tojen rahoitus pystytään säilyttämään rea- alisesti nykytasolla, mitä voi pitää mah- dollisena. Aloituspaikkavähennysten ja uusien rahoitusperusteiden vaikutus voi joissakin ammattikorkeakouluissa johtaa jopa kolmanneksen pudotukseen rahoit- tuksessa. Muiden tulojen lisääminen eri- tyisesti tutkimus-, kehittämis- ja innovaa- tiotoimintaan on eräs mahdollisuus osit- tain kompensoida menetyksiä. Kuiten- kin myös muun rahoituksen saantimah- dollisuudet ovat vaikeutuneet, koska mm. Tekesin rahoitus on ollut huomati- tavien budjettisupistusten kohteena.

Pessimistinen arvio on, että hyvät ajat ovat takanapäin. Edessä on pitkä niuk- kuuden aika kaikilla koulutussektoreilla.

## Lähteet

Alustavia arvioita kehysriihen (21.3.2013) pää- tösten vaikutuksista 15.4.2013. Luettu 25.4.2013 osoitteesta: <http://www.vm.fi>.  
Hannula, M. 2013. Jyrkkä ei yhden polun mallille koulutuksen rahoituksessa 13.2.2013. Luettu 27.4.2013 osoitteesta: <http://www.ek.fi>.  
HE 2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä eräksi siihen liityviksi laeiksi 14.2.2013 (HE 9/2013 vp). Luettu 8.6.2013 osoitteesta: <http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedot- teet>.

Korkeakoulut 2009. Opetus- ja kulttuurimi- nisteriö. Luettu 27.4.2013 osoitteesta: <http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>.

Korkeakoulut 2011. Opetus- ja kulttuurimi- nisteriö. Luettu 27.4.2013 osoitteesta: <http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>.

Korkeakoulut 2012. Opetus- ja kulttuurimi- nisteriö. Luettu 27.4.2013 osoitteesta: <http://www.minedu.fi/OPM/julkaisut>.

KOTA 2013. Online-tietokanta. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Luettu 27.4.2013 osoittees- ta: <https://kotaplus.csc.fi>.

Miettinen, A. 2013. Kuntien valtionosuusjär- jestelmän uudistaminen – selvitysmiehen alusta- vat linjaukset 12.2.2013. Valtiovarainministe- riö/Kunta- ja aluehallinto-osasto. Luettu 27.4.2013 osoitteesta: <http://www.vm.fi>.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestel- män raportit 2002 - 2013: yksikköhinnat ja kus- tannukset. Luettu 27.4.2013 osoitteesta: <http://www.minedu.fi>.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011. Luettu 27.4.2013 osoitteesta: <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitus- ohjelma>.

Rauhala, P. 2012. Onko ammattikorkeakou- luilla roolia tutkimustoiminnassa? Tiedepolitiik- ka, 4, 39 - 49.

Salminen, H. & Ylä-Anttila, P. 2010. Ammat- tikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetus- ja kulttuurimi- nisteriön julkaisuja 2010:23. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Tilastokeskus 2011. Kuluttajahintaindeksi 2011: Rahanarvokerroin 1860-2011. Luettu 20.4.2013 osoitteesta: <http://www.stat.fi/til/ khi/2011>.

Valtionosuusuu- distus – uudistuksen alustavat peruslinjaukset. Valtiovarainministeriö. Kunta- ja aluehallinto-osasto 12.2.2013. Luettu 27.4.2013 osoitteesta: <http://www.vm.fi>.

Vipunen 2013. Opetushallinnon tietopalvelu. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus. Luettu 27.4.2013 osoitteesta: <http://vipunen. csc.fi>.

Valtion vastinrahoitus yliopistoille 8.12.2011. Luettu 27.4.2013 osoitteesta: <http://www.mine- du.fi>.

Yliopistojen rahoitusmalli 2013 alkaen. Luet- tu 27.4.2013 osoitteesta: <http://www.minedu.fi>.