

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen peruseriaatteet

Raakel Tiihonen

Johtaja, KM

Opetushallitus

raakel.tiihonen@oph.fi

Tiivistelmä

Ammatillisen koulutuksen rahoituksessa sovelletaan yleisiä valtionosuusjärjestelmän periaatteita. Maksatuksessa on mukana valtionosuuden lisäksi myös kunnilta perittävä rahoitusosuus. Koulutuksen järjestäjät päättävät saamansa rahoituksensa käytöstä. Koulutuksen järjestäjän toteutuneet kustannukset eivät vaikuta saatuun rahoitukseen mutta toiminnan laajuus vaikuttaa. Rahoituksen taso seuraa keskimääräistä kustannusten kehitystä ja on kokonaisuutena ottaen tyydyttävä mutta vaihtelee koulutusmuotojen ja järjestäjien välillä. Nykyinen rahoitusjärjestelmä on jäänyt toiminnan kehittymisestä jälkeen eikä tue parhaalla mahdollisella tavalla koulutuspoliittisia tavoitteita. Rahoituksen

perusteena käytettäväksi suoritteeksi tulisi ottaa opintopisteet nykyisen tilastointipäivän opiskelijamäärän sijasta. Tämän lisäksi rahoituksessa tulisi ottaa huomioon tutkintojen ja tutkintojen osien suorittaminen. Tämä ehkäisisi turhaa kouluttamista ja keskeyttämistä. Koulutusalojen ja opiskelijoiden erityistarpeiden vaikutus kustannustasoon tulisi jatkossakin ottaa huomioon mutta niiden lisäksi myös koulutuksen eri järjestämistavat. Ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuusrahoitus tulisi jatkossakin säilyä ja aikuiskoulutuksen tuloksellisuusrahoitusta tulisi kehittää.

Avainsanat: *ammattillinen koulutus, rahoituksen kehittäminen, valtionosuusrahoitus*

Abstract

Vocational education funding is subject to the general government subsidy principles. Apart from the government subsidy, the funding includes the portion payable by the municipalities. The education and training providers decide on the use of the funding they receive. The actual costs of the education provider do not affect the funding but the volume of its activities has an impact on it. The level of the funding follows the average development of the costs and is satisfactory on the whole. However, it varies between the education forms and providers. The current funding system lags behind the development in the field and does not support the goals of the education and training policy in the best possible way. The performance criterion for funding should be the number of completed credits

rather than the number of students on the statistical data registration day used currently. The number of completed qualifications and partial qualifications should also be taken into account in funding. This would prevent unnecessary training and dropouts. The effect of the special needs of the students and different fields of education on the cost level should be taken into consideration also in the future, but different ways of organising education should be considered as well. The performance-based funding of vocational upper secondary education should continue and the funding of vocational adult education should be developed further.

Keywords: *Vocational education, development of funding, government subsidy based funding*

Ammatillisen koulutuksen rahoitus toimii osana kuntien valtionosuusjärjestelmää. Tämä tarkoittaa sitä, että yleisiä valtionosuusjärjestelmän periaatteita sovelletaan myös ammatillisen koulutuksen rahoitukseen ja lisäksi sitä, että laskennassa ja maksatuksessa on mukana myös kunnilta perittävä rahoitusosuus, joka osoitetaan ammatilliseen peruskoulutukseen. Ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjät eivät saa siis pelkästään valtionosuutta vaan saavat maksatuksessa myös kuntien rahoittaman osuuden. Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksessa kunnilla ei ole rahoitusosuutta.

Valtionosuusjärjestelmän keskeinen periaate on korostaa kuntien ja muiden

opetus- ja kulttuuritoimen palveluja tarjoavien yhteisöjen itsenäistä päätöksentekoa. Laskennallisen rahoitusjärjestelmän tarkoitus on mahdollistaa tasavertaiset koulutuksen järjestämisen edellytykset ilman, että otetaan kantaa hallintoon tai organisointiin. Myönnetyllä valtionosuusrahoituksella ei ole ”korvausmerkkiä” ja näin järjestelmä kannustaa taloudellisuuteen toiminnan järjestämisessä.

Rahoituksen perusteet määritellään laskennallisesti. Valtionosuuden saajan oman toiminnan kustannustaso ei suoraan vaikuta saatavaan rahoituksen määrään sillä rahoituksen valtionosuuden peruste eli keskimääräinen yksikköhinta määrätään valtakunnallisten, keskimääräisten toteutuneiden kustannusten perusteella. Sen sijaan koulutuksen järjestäjän saamaan rahoitukseen vaikuttaa

toiminnan laajuus eli lähinnä opiskelijamäärät. Lisäksi rahoitettavan toiminnan laajuutta säädellään koulutuksen järjestämisluvilla, jossa myös osoitetaan järjestäjälle mahdollisia erityisiä tehtäviä ja voidaan rajata koulutustehtävän ulkopuolelle joitakin aloja tai tutkintoja. Toiminnan laajuuden säätely ja sen huomioiminen rahoituksessa on välttämätöntä, koska koulutukseen hakeutuminen on omaehtoista ja koulutuksen järjestäjä päättää esimerkiksi aloituspaikkojen määrästä eri aloilla.

Koulutusalojen erilaisuus ja siitä johtuva kustannustasojen vaihtelu on otettava huomioon rahoituksessa. Koulutus jollain alalla voi edellyttää henkilökohtaista opetusta kalliilla kalustolla ja toisella alalla koulutus painottuu tietopuoleiseen koulutukseen, jota toteutetaan suuremmalle ryhmälle luokassa. Rahoituksen on turvattava myös erityisalojen koulutustarpeeseen vastaaminen ja koulutuksen laatu. Koulutustarpeeseen vastaamista tuetaan rahoituksessa alatai tutkintokohtaisilla porrastuksilla yksikköhintoihin ja hintaryhmiin. Samoin erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden koulutusmahdollisuuksia tuetaan korottamalla yksikköhintaa.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjänä toimii kuntia, kuntayhtymiä, yksityisiä yhdistyksiä, osakeyhtiöitä, säätiöitä ja valtio, jolla on jäljellä enää kaksi oppilaitosta, Saamelaisalueen koulutuskeskus ja Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskus. Rahoitusta laskettaessa valtion oppilaitoksia lukuun ottamatta rahoituksen perusteet ovat yhdenmukaiset omistajayhteisöstä riippumatta.

Rahoituksen perusteena olevat keskimääräiset yksikköhinnat lasketaan toteutuneiden kustannusten perusteella

joka neljäs vuosi. Väliuosina rahoituksen taso turvataan indeksikorotuksilla. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vuoden 2009 toteutuneista kustannuksista on laskettu yksikkökustannus, joka on muutettu vuoden 2012 rahoituksen yksikköhinnaksi ottamalla huomioon kustannustason nousu vuodesta 2009 vuoteen 2012. Koska osa kustannustason noususta joudutaan rahoitusta määrittäessä arvioimaan, korjataan kustannusindeksiä vuosittain toteutuneen ja arvioidun kustannustason nousun erotuksella. Vuoden 2009 kustannukset ovat ns. kustannuspohjana vuoteen 2015 saakka ja vuodelle 2016 keskimääräinen yksikköhinta lasketaan vuoden 2013 toteutuneista kustannuksista. Ennen vuotta 2006 kustannustason tarkistus tehtiin joka toinen vuosi. (OKM 1998, 2009; VM 2009.)

Koko ammatillisen koulutuksen rahoituksen määräytymisen perustan muodostavat ammatillisen peruskoulutuksen kustannukset, joiden pohjalta määritellään peruskoulutuksen lisäksi yksikköhinnat perustutkintoon johtavaan oppisopimuskoulutukseen sekä ammatillisen lisäkoulutuksen eri hintaryhmiin.

Kustannusten ja toiminnan tilastointi on siis keskeisessä roolissa rahoitusjärjestelmässä ja yksi keskeinen haaste järjestelmälle onkin kustannusten oikea kohdentaminen eri koulutusmuotoihin, koska samat koulutuksen järjestäjät järjestävät tyypillisesti sekä perus- että lisäkoulutusta, oppisopimuskoulutusta ja maksullista palvelutoimintaa.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjälle. Hallitusohjelman ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman

mukaan ylläpitäjärahoitus säilytetään toisen asteen koulutuksessa. Selvitysmies Arno Miettinen on kuitenkin esittänyt alustavissa linjauksissaan valtionosuusuudistukselle, että toisen asteen koulutuksen rahoitus tulisi yhdistää kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Mielestäni ammatillinen koulutus on kansallinen peruspalvelu, jonka rahoitus tulee jatkossakin osoittaa suoraan koulutuksen järjestäjille. (Hallitusohjelma 2011, 33; OKM 2012, 40; Miettinen 2013.)

Rahoituksen kehitys ja nykytilanne

Vuonna 2006 ammatillisessa peruskoulutuksessa luovuttiin erilisestä investointien rahoitusjärjestelmästä ja investointirahoitus siirtyi osaksi yksikköhintarahoitusta. Tämä muutos näkyi yksikköhinnan nousuna. Vuodet 2003, 2005, 2008 ja 2012 ovat ns. kustannuspohjan tarkistusvuosia eli yksikköhintojen taso on tarkistettu vastaamaan toteutuneita kustannuksia.

Vuonna 2008 päästiin ammatillisessa peruskoulutuksessa tilanteeseen, missä rahoitus keskimäärin kattoi koulutuksen käyttökustannukset ja kirjanpidon mukaiset poistot. Koulutuksen järjestäjien tilanne kuitenkin vaihtelee. Vuonna 2011 yksikköhinta jäi yksikkökustannuksia alhaisemmaksi 51 järjestäjällä ja vastaavasti 78 järjestäjällä yksikköhinta oli korkeampi kuin yksikkökustannukset. Yhdeksällä järjestäjällä yksikkökustannukset ja -hinta olivat samalla tasolla. Vaikka tilanne moneen muuhun koulutusmuotoon verrattuna ja keskimääräisesti tarkasteltuna on hyvä, voidaan arvioida, ettei yllärahoitusta ole koska poistot eivät useinkaan vastaa todellista investointitarvetta.

Oppisopimuskoulutuksena toteutetussa perustutkintoon johtavassa koulutuksessa yksikkökustannukset ovat keskimäärin alhaisemmat kuin rahoituksen perusteena oleva yksikköhinta. Vuonna 2011 yksikköhinta oli 15 prosenttia korkeampi kuin yksikkökustannus. Selitystä tilanteelle on etsitty mm. kustannus-

Taulukko 1. Ammatillisen peruskoulutuksen yksikkökustannukset ja valtionosuuden peruste (ns. yksikköhinta) vuosina 2003 - 2013.

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 ^a | 2013 ^a |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------------------|-------------------|
| Käyttökustannukset yhteensä, euroa/opiskelija | 7 747 | 8 009 | 8 306 | 8 507 | 8 816 | 9 523 | 10 008 | 10 238 | 10 654 | | |
| Valtionosuusperuste, euroa/opiskelija | 7 362 | 7 481 | 7 716 | 8 345 | 8 589 | 9 710 | 10 308 | 10 591 | 10 775 | 11 131 | 11 137 |
| Ero, euroa/opiskelija | -385 | -528 | -590 | -162 | -227 | 187 | 300 | 353 | 121 | | |
| Valtionosuusperusteen osuus käyttökustannuksista, % | 95 % | 93 % | 93 % | 98 % | 97 % | 102 % | 103 % | 103 % | 101 % | | |

^a valtionosuusperustetietona keskimääräinen yksikköhinta ilman arvonlisäveroa.

Lähde: Opetustoimen rahoitusjärjestelmän raportit.

Taulukko 2. Oppisopimuskoulutuksena toteutetun ammatillisen peruskoulutuksen yksikkökustannukset ja valtionosuuden peruste (ns. yksikköhinta) vuosina 2003 - 2013.

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 ^a | 2013 ^a |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------|
| Käyttökustannukset yhteensä, euroa/opiskelija | 4 651 | 4 818 | 4 912 | 4 949 | 5 208 | 5 609 | 5 420 | 5 652 | 5 955 | | |
| Valtionosuusperuste, euroa/opiskelija | 5 870 | 5 982 | 6 185 | 6 454 | 6 653 | 7 537 | 6 527 | 6 704 | 6 824 | 7 027 | 7 031 |
| Ero, euroa/opiskelija | 1 219 | 1 164 | 1 272 | 1 504 | 1 445 | 1 928 | 1 108 | 1 053 | 869 | | |
| Valtionosuusperusteen osuus käyttökustannuksista, % | 126 % | 124 % | 126 % | 130 % | 128 % | 134 % | 120 % | 119 % | 115 % | | |

^a valtionosuusperustetietona keskimääräinen yksikköhinta ilman arvonlisäveroa.

Lähde: Opetustoimen rahoitusjärjestelmän raportit.

ten kohdentamisen luotettavuudesta. Oppisopimuskoulutuksen rahoituksen uudistamista valmistelleen opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmän selvityksen tuloksena oli, että koulutuksen järjestäjien välillä on eroja tietopuolisen koulutuksen ja hallintokustannusten kohdentamisessa ja ettei tilastollista selitystä kustannuseroille löytynyt (OKM 2011,32).

Vuonna 2006 alkanut oppisopimuskoulutuksena toteutetun peruskoulutuksen voimakas kasvu, jota rahoituksen korkea taso ruokki, johti sekä vuonna 2007 käynnistettyihin selvityksiin toimintaansa poikkeuksellisesti kasvattaneiden toimijoiden kohdalla että rahoituksen alentamiseen vuonna 2009. Oppisopimuskoulutuksesta on tehty myös useita laajoja tarkastuksia, jotka johtivat takaisinperintäpäätöksiin.

Taulukko 3. Oppisopimuskoulutuksena toteutetun ammatillisen lisäkoulutuksen yksikkökustannukset ja valtionosuuden peruste (ns. yksikköhinta) vuosina 2003 - 2013.

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 ^a | 2013 ^a |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------|
| Käyttökustannukset yhteensä, euroa/opiskelija | 2 838 | 2 980 | 2 974 | 2 967 | 2 988 | 3 130 | 3 206 | 3 219 | 3 195 | | |
| Valtionosuusperuste, euroa/opiskelija | 2 893 | 2 912 | 2 937 | 2 945 | 2 944 | 2 948 | 3 119 | 3 081 | 3 102 | 3 269/ 2 361 | 3 269/ 2 361 |
| Ero, euroa/opiskelija | 55 | -68 | -36 | -23 | -44 | -181 | -87 | -138 | -93 | | |
| Valtionosuusperusteen osuus käyttökustannuksista, % | 102 % | 98 % | 99 % | 99 % | 99 % | 94 % | 97 % | 96 % | 97 % | | |

^a valtionosuusperustetietona opetus- ja kulttuuriministeriön vahvistamat yksikköhinnat oppisopimuskoulutuksena toteutettavaan tutkintotavoitteiseen ja muuhun lisäkoulutukseen. Lähde: Opetustoimen rahoitusjärjestelmän raportit.

Oppisopimuskoulutuksena toteutetun ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinta on sen sijaan jäänyt jälkeen kustannuksista. Lisäkoulutuksen rahoitus ei ole kustannussidonnainen vaan ministeriö vahvistaa vuosittain hinnat tukintotavoitteeseen ja muuhun lisäkoulutukseen. Rahoituksen määrä on budjettisidonnainen ja toimintaa rahoitetaan korkeintaan vuotuisen rahoituspäätöksen mukaisesti.

Ammatillisessa lisäkoulutuksessa valtionrahoitus ei tähtää kaikkien kustannusten kattamiseen, vaan toiminnan rahoitus perustuu julkisen rahoituksen lisäksi opiskelijoilta tai heidän työnantajiltaan perittyihin maksuihin. Valtionosuusprosentti on 85,60 omaehtoisessa koulutuksessa ja 47,23 henkilöstökoulutuksessa. Valtaosa koulutuksesta järjestetään omaehtoisena koulutuksena, joten valtaosa toiminnasta on korkeamman valtionosuuden piirissä. Vuonna 2011 valtionosuus kattoi keskimäärin 93 % kustannuksista eli enemmän kuin säädetty valtionosuusprosentti on. Kun lisäksi otetaan huomioon koulutuksesta saadut muut tulot, rahoitus oli 8 % korkeampaa kuin kustannukset. Vuosille 2013–2014 lisäkoulutuksen rahoitustasoa on alennettu säädöksellä.

Ammatilliseen koulutukseen on kohdistunut tämän hallituskauden aikana sekä leikkauksia että yhteiskuntatakuun mukanaan tuomia lisäresursseja. Yksikköhintojen kustannusindeksi on jäädytetty vuodesta 2013 alkaen ja parhailaan valmistellaan opiskelijamääräleikkauksia sekä opiskelijapaikkojen uudeleen kohdentamisia ammatillisessa peruskoulutuksessa. Oppisopimuskoulutus joutui vuoden 2013 budjetissa yli 20 miljoonan euron leikkausten kohteeksi. Säästö olisi ollut vielä suurempi ilman

koulutustakuun ja nuorten aikuisten osaamisohjelman lisäresursseja. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa osaamisohjelman lisäpanostus kompensoi leikkaukset tuoden myös aidosti lisäresursseja kehyskaudella. Ensi vuoden osalta on tiedossa ainakin kehysriihen päätös luopua kustannustason nousua vastaavasta indeksikorotuksesta sekä lisäresurssi oppisopimuskoulutukseen.

Toiminnan kehittyminen – odotuksia rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi

Opiskelun päätoimisuus – osaamisen hankkiminen monin eri tavoin

Nykäisin ammatillisen peruskoulutuksen rahoitus perustuu päätoimiseen opiskeluun ja koulutuksen järjestäjä saa rahoituksen virallisina tilastointipäivinä (tammikuun ja syyskuun 20. päivä) läsnä olevien päätoimisten opiskelijoiden lukumäärän mukaan. Tämä koskee myös näyttötutkintona perustutkintoa opiskelevia. Päätoimisuuden määrittelyssä viitataan opintotukilakiin. Nuorten koulutuksessa säädökset ovat enemmistön osalta riittävän yksiselitteiset, mutta jos opinnot venyvät opiskelijasta johtuvista syistä, joutuu koulutuksen järjestäjä ottamaan kantaa opiskelun päätoimisuuteen ja keston ilmoittaessaan opiskelijamäärätiedot rahoituksen perusteeksi.

Aikuisopiskelijoista monet opiskelevat työn ohella, jolloin opiskelu ei ole alun perinkään ollut päätoimista ja silti nykyinen rahoitus koulutuksen järjestäjälle on samansuuruinen kuin päätoimisesti opiskelevan kohdalla. Asetelman epäoikeudenmukaisuutta lisää vielä se, että näyttötutkinto-opiskelijat eivät ole oikeutettuja kaikkiin samoihin etuihin

kuin opetussuunnitelmaperusteisesti opiskelevat. Asia mutkistuu edelleen kun pohditaan päätoimisuutta oppisopimuskoulutuksessa. Jos oppisopimus solmitaan rekryoitavalle henkilölle, jolta puuttuu tarvittava ammattitaito tai työntekijä siirtyy työpaikalla uusiin tehtäviin, on kyse todennäköisesti päätoimisesta opiskelusta. Mutta jos työntekijälle solmitaan oppisopimus, jossa tavoitteena on syventää ammattitaitoa ja hän jatkaa osittain entisissä työtehtävissään, voi opiskelun päätoimisuus olla kyseenalaista.

Näyttötutkintojen maailmaan rahoituksen edellyttämä opiskelun päätoimisuus ei istu kovin hyvin. Näyttötutkintojärjestelmä perustuu aiemmin hankitun osaamisen tunnustamiseen riippumatta siitä, miten osaaminen on hankittu. Lisäksi näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen rinnastaminen opetussuunnitelmaperusteiseen koulutukseen on hankalaa, koska näyttötutkinnoissa opintoviikkoja ei käytetä tutkinnon osien laajuuden kuvaamisessa eikä virallisesti myöskään valmistavan koulutuksen laajuuden määrittämisessä eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. (OPH 2011, 15, 33 - 34.)

Myös nuorten koulutukseen halutaan tuoda mahdollisuus opiskella ja suorittaa tutkinto osa kerrallaan sekä joustavoittaa koulutuksen ja työelämän vuorottelua. Tällöin tilastointipäivien läsnäolot eivät välttämättä osu päätoimisen opiskelun jaksoille ja opiskelun kokonaisuus vaihtelee opiskelijakohtaisesti ja todennäköisesti pitenee.

Työpaikalla tapahtuva oppiminen on tärkeää sekä nuorten että aikuisten koulutuksessa

Perustutkintokoulutus on Suomessa kuntien ja valtion rahoittamaa. Yksityisen rahoituksen merkitys on vähäinen tarkoittaen lähinnä opiskelijoiden itsensä kustantamia oppimateriaaleja. Työnantajien panostus koulutukseen on tärkeää vaikka se ei olekaan suoraa rahoitusta, vaan tapahtuu esimerkiksi tarjoamalla opiskelijoille työssäoppimispaikkoja ja asiantuntevaa ohjausta opiskelijoille työtehtävissä ja työpaikalla. Ammattiosaamisen näytöt ovat tuoneet lisää tehtäviä työelämälle myös nuorten koulutuksessa. Hallitusohjelman mukaan työpaikalla tapahtuvan opiskelun roolia tulee edelleen vahvistaa (VN 2011,34).

Työpaikkojen hyödyntäminen opiskelussa on kansantaloudellisesti järkevää. Kaikkia laitteita ei voi tai ei kannata hankkia oppilaitoksiin, myöskään kaikkia työprosesseja ei voi simuloida oppilaitosympäristössä. Ammattitaidon opiskelu aidossa ympäristössä on myös motivoivaa. Opiskelija näkee työnsä tulokset ja oman työnsä merkityksen osana kokonaisuutta. Vasta ammattitaitoaan rakentava opiskelija tarvitsee kuitenkin ohjausta. Koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että työssäoppimispaikka tarjoaa sellaisia työtehtäviä, joita kyseisessä tutkinnossa tulee hallita. Työpaikan edustajien tulee vastavasti sitoutua tarjoamaan näitä työtehtäviä opiskelijalle ja riittävästi käytännön ohjausta. Asianmukainen työssäoppimisen ohjaus vaatii opettajaresursseja ja aiheuttaa siis kustannuksia koulutuksen järjestäjälle. Työnantajan näkökulmasta työssäoppimispaikkojen tarjoaminen on osa yhteiskuntavastuun

kantamista ja siten hyvää PR-toimintaa; se toimii rekrytointikanavana ja onnistuessaan työssäoppijat osallistuvat myös tuottavaan työhön.

*Säästöpainneiden
kohdistuessa
koulutukseen on
todennäköistä,
että lähiopetus
vähenee.*

Oppisopimuskoulutuksessa valtaosa koulutuksesta tapahtuu työpaikalla. Työpaikalta vaaditaan enemmän panostusta koulutuksen toteuttamiseen ja tämän vuoksi työnantajalle maksetaan-kin koulutuskorvausta. Myös oppisopimuskoulutuksessa koulutuksen järjestäjän tulee huolehtia työpaikalla tapahtuvan opiskelun suunnittelusta ja valvomisesta vaikka itse ohjaus tapahtuukin työnantajan toimesta. Koulutuksen järjestäjä saa rahoitusta tilastointipäivien perusteella voimassa olevista oppisopimuksista ja tämä rahoitus kattaa sekä tietopuolisen koulutuksen että työpaikalla tapahtuvan opiskelun suunnittelun ja ohjauksen eli työnantajalle maksettavat koulutuskorvaukset, samoin kuin muut viranomaistehtävät, jotka koulutuksen järjestäjälle kuuluvat.

Aikuiskoulutuksessa työpaikalla tapahtuva oppiminen on oleellinen osa

osaamisen hankkimista ja tutkinnon tai sen osien suorittaminen tapahtuu useimmiten opiskelijan omalla työpaikalla. Työnantaja saattaa osallistua myös valmistavan koulutuksen kustannuksiin tarjoten työntekijälleen mahdollisuutta osallistua koulutukseen ainakin osittain työajalla tai maksaen opiskelijamaksuja. Työnantajalta tarvitaan myös vastaantuloa tutkintotilaisuuksien järjestämisessä ja työpaikkaohjauksessa. Työnantaja saattaa olla kiinnostunut myös vaikuttamaan valmistavan tietopuolisen koulutuksen sisältöön.

Nykyisessä rahoitusjärjestelmässä lisäkoulutuksen opiskelijatyövuosiin laskeaan lähi- ja etäopiskelu sekä työssä oppiminen henkilökohtaisen opiskeluohjelman mukaisesti. Eri tavoin toteutettua valmistavaa koulutusta ei eritellä tilastoinnissa eikä siis rahoituksessaakaan. Rahoitettaviin opiskelijatyövuosiin laskeaan mukaan myös tutkintotilaisuuksiin osallistuminen, niihin liittyvä ohjaus ja arviointi.

Säästöpainneiden kohdistuessa koulutukseen on todennäköistä, että lähiopetus vähenee. Sitä pyritään korvaamaan etäopetuksella, itsenäisellä työskentelyllä tai siirtämällä opiskelua entistä enemmän työpaikoille. Tällöin säästetään opetushenkilöstön palkkauskustannuksissa, sillä ajatellaan, että muualla kuin oppilaitoksessa tapahtuva opiskeleminen on taloudellisempaa. Mikäli rahoitus vielä jatkossakin perustuu tilastointipäivinä läsnä oleviin opiskelijoihin, tulisi mielestäni rahoituksessa ottaa huomioon eri tavat toteuttaa koulutusta. Tällöin aikuisten itsenäisempi opiskelu ja työpaikalla tapahtuvan opiskelun painottaminen vaikuttaisi rahoituksen tasoon.

Tavoitellaan osaamisen tunnustamista mutta rahoitetaan valmistavaa koulutusta

Aikuisten koulutuksessa pääperiaate koulutusta suunniteltaessa on aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustaminen ja tunnustaminen sekä valmistavan koulutuksen ja tutkinnon suorittamisen suunnitteleminen henkilökohtaisesti kullekin oppijalle. Nykymuotoinen rahoitus kuitenkin perustuu järjestettävän valmistavan koulutuksen määrään. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että juuri koulutuksen järjestämisestä aiheutuu suoraa kustannusta. Samalla kuitenkin rahoitus kannustaa pikemminkin järjestämään koulutusta kuin ohjaamaan opiskelijoita suoraan tutkintotilaisuuksiin näyttämään osaamistaan. Edelleen rahoitus kannustaa taloudellisuuteen koulutuksen järjestämisessä eli koulutuksen järjestäjälle on taloudellisesti kannattavaa järjestää valmistava koulutus suurille ryhmille samansisällöisenä. Nykyinen rahoitusjärjestelmä ei siis kannusta noudattamaan säädöstä ja määräystä henkilökohtaistamisesta. (OPH 2006.)

Yksi askel oikeaan suuntaan on paljasta koulutuksen järjestäjää suoritetuista tutkinnoista ja tulevaisuudessa mahdollisesti myös tutkinnon osista.

Ajatuksia ammatillisen koulutuksen rahoituksen uusista suunnista

Hallitusohjelman tavoitetta aiemmin opitun tunnustamisesta ja tarpeettoman koulutuksen välttämistä voisi omalta osaltaan edesauttaa kansallisen osaamisen rekisteri, johon olisi koottu tiedot suoritetuista tutkinnoista ja tutkinnon osista. Tällai-

sen kansallisen rekisterin suunnitelma on jo olemassa SADe-ohjelman Oppijan verkkopalvelut -hankkeessa, mutta rahoitusta ei vielä ole rekisterin täysmittaiseen toteuttamiseen. (OPH 2013.)

Kaikkeen tutkintotavoitteiseen julkisesti rahoitettuun kouluttautumiseen vaadittaisiin henkilökohtaisen opinto-ohjelman laadinta, joka perustuisi aiemmin hankitun osaamisen tunnustamiseen ja tunnustamiseen. Koulutuksen järjestäjää kannustettaisiin tähän ottamalla opinto-ohjelman laadinta rahoituksessa huomioon esimerkiksi määrittelemällä sille hinta, kuten tutkinnolle lisäkoulutuksen tuloksellisuusrahoituksessa, tai määrittelemällä se opintopisteinä. Henkilökohtainen opiskeluohjelma yhdistettynä todennetun osaamisen rekisteristä saataviin tietoihin kulkisi opiskelijan mukana myös opiskelupaikan vaihtuessa. Yleinen asennekulttuuri kääntyisi vähitellen arvostamaan tutkintotodistuksia sertifikaatteina osaamisesta eikä opiskeluun käytetyistä vuosista.

Koulutuksen rahoitusta on vaikea rakentaa oikeudenmukaiseksi ja toimivaksi, jos järjestettävän koulutuksen laajuutta ei voi mitata. Näin päädytään siihen, että vaikka tutkintojärjestelmää kehitetään kuvaamaan osaamisen laajuutta ja syvyyttä, samalla tulisi hyväksyä se ajattelutapa, että laajemman tai syvällisemmän osaamisen hankkiminen on yhteydessä opiskeluun käytettyyn aikaan ja opiskelun määrään. Kun jokaisen opiskelijan henkilökohtainen aiempi osaaminen tulee tunnistaa ja tunnustaa, määrittyy tarvittavan osaamisen hankkiminen yksilöllisesti. Siten opiskelijalle tehtävässä henkilökohtaisessa opiskeluohjelmassa olisi määriteltävä tarvittavan opiskelun laajuus opintopisteinä. Kun opiskelu etenisi, muodostaisivat suorite-

tut opintopisteet perusteen rahoitukselle.

Ammatillisessa peruskoulutuksessa tutkintojen ja tutkinnon osien laajuudet on jo tällä hetkellä mitoitettu opintoviikkoina. Suurin muutos olisi mitoittaa myös näyttötutkinnot ja niiden osat opintopisteinä ja laatia periaatteet valmistavan koulutuksen opintopistemitoitukselle. Rahoituksen näkökulmasta tulisi erottaa työpaikalla tapahtuva opiskelu ja tietopuolinen koulutus ja määritellä niille oma hinta tai opintopisteen laskentatapa. Koulutuksen järjestäjä tarvitsee rahoitusta myös työpaikalla tapahtuvan opiskelun ohjaamiseen ja laadun varmistamiseen, joten rahoituksen tulee myös kannustaa tähän.

Työpaikkojen kannalta tilanne on tällä hetkellä eriarvoinen eri aloilla ja koulutusmuodoissa. Sosiaali- ja terveystieteiden alalla työnantajille on perinteisesti maksettu korvausta opiskelijoiden ohjauksesta työpaikalla. Oppisopimuskoulutuksessa laki edellyttää koulutuskorvauksia työnantajalle. Muussa ammatillisessa koulutuksessa korvauksia ei makseta. Oletettavasti myös opiskelijoiden saama ohjauksen määrä ja laatu työpaikoilla vaihtelee samoin kuin opiskelijalle osoitettujen työtehtävien yhteys opiskeltavaan tutkintoon. Työnantajille suunnattavan tuen työpaikalla tapahtuvan oppimisen ohjauksessa tulisi olla suhteessa työnantajalta edellytetyyn panostukseen. Tulisi myös selvittää, onko nykyinen kirjava tilanne tyydyttävä vai voitaisiinko eri koulutusmuotojen ja eri alojen käytäntöjä yhdenmukaistaa.

Koulutuksen järjestäjää kannustettaisiin läpäisyn parantamiseen ottamalla huomioon rahoituksessa suoritettut tutkinnot ja tutkinnon osat. Peruskoulu-

tuksen rahoituksessa säilytettäisiin nykyisen kaltainen tuloksellisuusrahoitus, jossa suurin painoarvo on koulutuksen jälkeisessä sijoittumisessa työelämään tai jatko-opintoihin. Lisäkoulutuksessa säilytettäisiin myös tuloksellisuusrahoitus, jota ensi vaiheessa täydennettäisiin ottamalla mukaan tutkinnon osat. Toiveita lisäkoulutuksen tuloksellisuusrahoituksen jatkokehittämiseksi on esitetty ja henkilöpohjaisen tilastotiedon kehittyminen antanee siihen uusia mahdollisuuksia. Esimerkiksi aliedustettujen ryhmien kouluttamista voitaisiin kannustaa seuraamalla ilman tutkintoa olevien osallistumista koulutukseen. Asiakaspalautteen huomioimisesta rahoituksessa tultaneen saamaan kokemuksia korkeakoulusektorilta jo lähivuosina.

Rahoitusjärjestelmä edellyttäisi edelleen kustannustilastointia ja opiskelijatietojen keruuta. Opiskelijatiedoissa rahoituksen perusteena siirryttäisiin käyttämään Tilastokeskuksen henkilötunnuksiin perustuvaa tiedonkeruuta, jolla kerättäisiin tiedot opinto-ohjelman laatimisesta, opiskelun aloittamisesta, tutkinnon osien ja tutkintojen suorittamisesta sekä opintopisteiden kertymisestä. Tämä edellyttäisi jonkin verran muutoksia nykyiseen Tilastokeskuksen tiedonkeruuseen, mutta samalla voitaisiin luopua nykyisestä rahoitusta varten kerättävästä rinnakkaisesta tiedonkeruusta. Sama tilastoinnin peruserä soveltuisi sekä perus- että lisäkoulutukseen. Siirtyminen henkilöpohjaiseen tilastointiin poistaisi mahdollisuuden päällekkäisiin ilmoituksiin ja kaksinkertaiseen rahoitukseen. Rahoituksessa voitaisiin nykyiseen tapaan ottaa huomioon alojen väliset kustannuserot samoin kuin erityisen kalliit tutkinnot ja erityistä tukea tarvitsevat opiskelijat.

Toinen vaihtoehtoinen lähestymistapa olisi tuoda rahoitusta entistä laskennallisempaan suuntaan ja käyttää koulutuksen järjestämislupia ja tarvittaessa tulossopimuksia rahoituksen perusteenä. Malli edellyttäisi suhteellisen rajattua määrää koulutuksen järjestäjiä. Järjestämislupiin tarvittaisiin todennäköisesti jonkin verran nykyistä yksityiskohteisempia rajauksia. Tulossopimuksia saattaisi olla mahdollista solmia myös alueellisten yhteenliittymien kanssa, mikäli koulutuksen järjestäjäverkko säily lukumääräisesti suurena. Tämä malli korostaisi koulutuksen järjestäjän viranomaistehtävään sitouttamista ja tukisi rahoituksen ennustettavuutta. Toiminnan seurannan vuoksi edelleen Tilastokeskus keräisi edellä kuvattuun tapaan tiedot opiskelusta ja tutkintojen suorittamisesta ja tietoja käytettäisiin järjestämislupien ja tulossopimusten toteutumisen seurantaan ja muutosten valmisteluun.

Koulutustilit voisivat täydentää rahoitusmallia. Kynnys osallistua aikuis-koulutukseen voisi madaltua, jos opiskelijamaksut olisi mahdollista kattaa tarkoitukseen varatulla, henkilökohtaisella koulutustilillä. Koulutustilien käyttöönotto on työmarkkinaosapuolia koskettava periaatteellinen kysymys ja voitaisiin ratkaista osana ammatillisen koulutuksen rahoituksen kokonaisuudistusta, jossa otettaisiin kantaan valtion, kuntien ja muiden rahoittajien vastuisiin. Koulutuksen järjestäjän näkökulmasta koulutustileihin sisältyvä epävarmuus liittyy siihen, kuinka suuri osuus rahoituksesta ajatellaan ohjautuvan tilien kautta ja kuinka suureen osaan koulutusta tilejä käytettäisiin. Sinänsä jo nykymallissakin rahoitus liikkuu opiskelijan mukana. (Lehtinen & Mielityinen, 2012.)

Lähteet

- Lehtinen, E. & Mielityinen, I. 2012. Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä. Loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:27. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Miettinen, A. 2013. Selvitysmiehen esittämät uudistuksen alustavat peruslinjaukset 2013. Taustamuistio valtiovarainministeriön internet-sivulla. Luettu 13.5.2013 osoitteesta: http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130212Selvit/234553Valtionosuusuudistus___uudistu1757218329.pdf.
- Opetustoimen rahoitusjärjestelmän raportit. Luettu 2.5.2013 osoitteesta: <http://vos.uta.fi/rap>.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998.
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009.
- OPH 2006. Henkilökohtaistamismääräys. Opetushallitus 28.11.2006, Dno 43/011/2006.
- OPH 2011. Näyttötutkinto-opas. Opetushallituksen oppaat ja käsikirjat 2011:4. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH 2013. SAdE-ohjelmaan kuuluvan Oppijan verkkopalvelun internet-sivut. Luettu 15.5.2013 osoitteesta: <http://www.oph.fi/oppijanpalvelut>.
- OKM 2011. Oppisopimuskoulutuksen rahoitusjärjestelmän kehittäminen 2011. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:7. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM 2012. Koulutus ja tutkimus vuosina 2011 - 2016. Kehittämissuunnitelma. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- VN 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma>.