

AMMATTI- KASVATUKSEN AIKAKAUS- KIRJA

2.2013

KOULUTUKSEN TALOUDEN NÄKYMÄT,
HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET KOULUTUKSEN
TULEVAKSI KEHITTÄMISEKSI

Ammattikasvatuksen aikakauskirja



2.2013

Päätoimittaja

Petri Nokelainen
puh. 040 557 4994, petri.nokelainen@uta.fi

Toimitussihteeri

Taina Lundén
puh. 020 748 9679, taina.lunden@oaj.fi

Toimituskunta

Puheenjohtaja

Petri Nokelainen, FT, professori,
Tampereen yliopisto, Kasvatustieteiden yksikkö

Sihteeri

Tuulikki Similä-Lehtinen, KL, säätiönjohtaja
OKKA-säätiö

Jäsenet

Eeva-Liisa Antikainen, KT, vararehtori;
Humanistinen ammattikorkeakoulu

Antti Kauppi, KL, projektijohtaja
FUAS-liittouma

Jari Laukia, KL, johtaja
HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulu

Timo Luopajarvi, KT, dosentti, toiminnanjohtaja
Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto, ARENE ry.

Seija Mahlamäki-Kultanen, FT, dosentti, johtaja
Hämeen ammattikorkeakoulu

Pentti Nikkanen, KT, dosentti
Jyväskylän yliopisto/Koulutuksen tutkimuslaitos

Katariina Raji, KT, johtaja
Laurea-ammattikorkeakoulu

Hannu Sirén, johtaja
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Marja-Leena Stenström, YTT, professori
Jyväskylän yliopisto/Koulutuksen tutkimuslaitos

Risto Sänntti, FT, tuntiopettaja
Vaasan yliopisto/Johtamisen laitos

Marja-Liisa Tenhunen, KTT, Associate professor
Tallinn University

Julkaisija

Ammattikoulutuksen tutkimusseura OTTU ry.
www.ottu.fi
Puheenjohtaja Seija Mahlamäki-Kultanen
Hämeen ammattikorkeakoulu,
Ammatillinen opettajakorkeakoulu
Korkeakoulunkatu 6, 13101 Hämeenlinna
seija-mahlamaki-kultanen@hamk.fi

Sihteeri Marianne Teräs
Helsingin yliopisto
PL 9, 00014 Helsingin yliopisto
mteras@helsinki.fi

Kustantaja

Opetus-, kasvatus- ja koulutusalojen säätiö – OKKA-
säätiö www.okka-saatio.com

Toimituksen osoite:

OKKA-säätiö
Rautatieläisenkatu 6 A, 00520 Helsinki
puh. 020 748 9521, fax (09) 150 2418
email: tuulikki.simila-lehtinen@okka-saatio.com

Tilaukset ja osoitteenmuutokset:

taina.lunden@oaj.fi tai puh. 020 748 9679

Tilaushinta

1–4/2013 kotimaahan yhteensä 30 €

Ilmoitukset: taina.lunden@oaj.fi

Ilmoitushinnat

Koko sivu 370 €, 1/2 sivua 185 €,
1/4 sivua 93 €

Ulkoasu/taitto

Nalle Ritvola, Osakeyhtiö Nallellaan, Tampere

Painopaikka

Saarjärven Offset Oy, Saarijärvi

Ammattikasvatuksen aikakauskirjaa
ilmestyy vuonna 2013 neljä numeroa

ISSN 1456-7989

© OKKA-säätiö



Sisältö

Pääkirjoitus

- Timo Luopajarvi ja Vesa Saarikoski
Koulutuksen talouden näkymät 4

Artikkelit

- Pentti Rauhala
Kohteleeeko julkinen rahoitus tasavertaisesti eri koulutusmuotoja 9
- Liisa Savunen
Yliopistojen rahoituksesta 20
- Raakel Tiihonen
Ammatillisen koulutuksen rahoituksen peruseriaatteet 31
- Jorma Sinkkonen
Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitus taitekohdassa 42

Katsaukset

- Rahoitusmallit kannustavat yliopistoja ja ammattikorkeakouluja yhteistyöhön
Anita Lehtoisen, Kaija Hollin, Thomas Wilhelmssonin, Outi Kallioisen,
Martti Lampelan, Mika Tammilehdon ja Johan Hakalan haastattelu 56
Markku Tasala

- Ohjeita kirjoittajille 79

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 tulevaisuudeksi”. 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 arvoisen 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 nopeitempöisessä 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 meno- ja 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 koulutustoi- mijoiden kykyyn kohdentaa koulutusta järkevällä ja juostavalla tavalla – viitaten vaikkapa Raakel Tiuhosen esittämään ajatukseen rahoituksen osoittamisesta myös tutkintojen osiin. Koulutusosaa- misen kansainvälinen myynti erityisesti kasvaville kehittyvien talouksien mark- kinoille on todennäköisesti ainut realistinen tapa hankkia lisäresursseja koulu- tuksen järjestäjille kompensoimaan jul- kisen talouden vajetta.

Hallituksen esitykset ja eduskunnan valiokuntien mietinnöt

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

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

Lähteet

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

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

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

Tiuhonen, R. (2013). Ammatillisen koulutuk- sen rahoituksen peruseriaatteet. *Ammattikasva- tuksen aikakauskirja*, 15(2), 31–41.



Kohteleeko 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.*

Tämän 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 innovaatio toiminnan 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?

Seuvaavassa 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.

Budjettirahoitus miljoonaa euroa (ilman alv-kompensaatiota)	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 %
FTE-opiskelijat	ilman lis. ja tri-opiskelijoita			
2002	102 671		98 904	126 047
2011	104 890		114 673	149 891
Muutos	+ 2 %		+ 16 %	+ 19 %
Yksikköhinta €/FTE-opiskelija				
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.

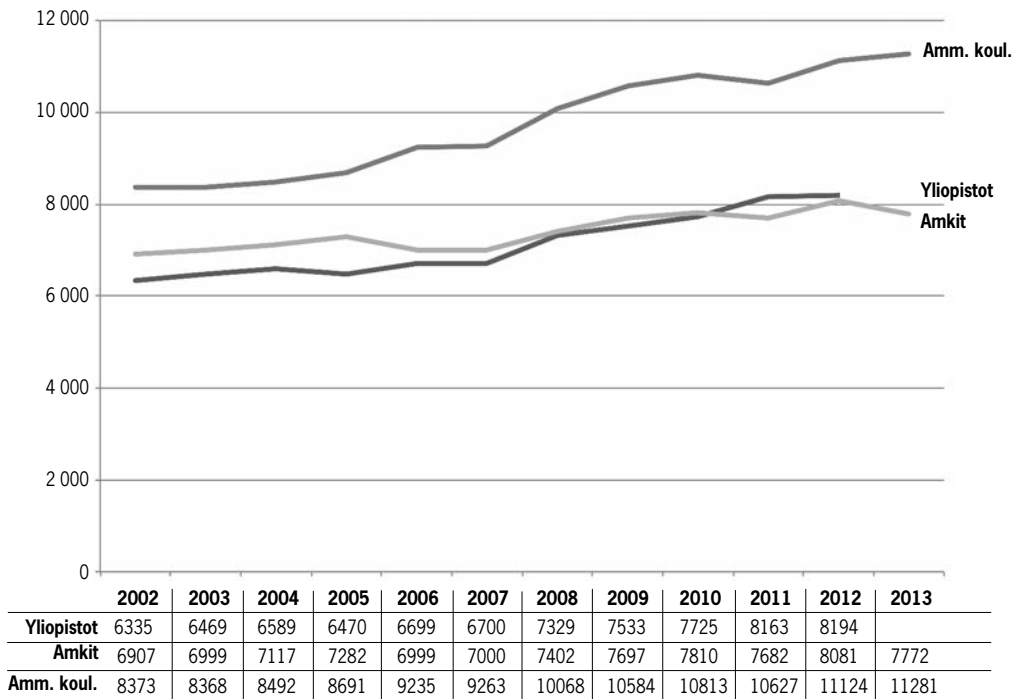
Samantyyppisen epävarmuustekijän aiheuttaa ammattikorkeakoulujen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminta, jota varsinkin tarkastelujakson loppuvuosina on kasvavassa määrin rahoitettu yksikköhinnalla valtion budjetissa osoitetun perusrahoituksen puuttuessa. Tässä tarkastelussa ammattikorkeakoulujen 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

Seuuraavaksi 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?

Ammattikorkeakoulujen 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 kasvattanut 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 määräytymisperusteita 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 määräytyisivät 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 riskittävämpi niin koulutuksen järjestäjien kuin kotikuntienkin kannalta.

Korkeakoulujen rahoitusperusteiden uudistus

Molemmilla 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

Hallituksen 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>.

Yliopistojen rahoituksesta

Liisa Savunen

Toiminnanjohtaja, dosentti, FT
Suomen yliopistot UNIFI ry
liisa.savunen@unifi.fi

Artikkeli on läpikäynyt referee -menettelyn

Tiivistelmä

Vuonna 2010 voimaantulleen yliopistolain jälkeen yliopistot eivät ole enää olleet osa valtiokonsernia vaan itsenäisiä kirjanpito-velvollisia oikeushenkilöitä, joilla on omia tuloja ja pääomaa ja jotka vastaavat omasta taloudestaan, ja voivat tehdä taloudellisiin velvoitteisiin johtavia sitoumuksia. Yliopistojen julkinen kokonaisrahoitus muodostuu Suomessa valtion talousarviossa suoraan yliopistoille osoitetusta valtion perusrahoituksesta sekä kansallisesta ja kansainvälisestä kilpailusta tutkimusrahoituksesta. Lisäksi yliopistot voivat saada rahoitusta toimintaansa liiketoiminnasta ja lahjoituksista ja myös pääoman tuotoista. Artikkelissa tarkastellaan yliopistojen rahoitusta ja rahoitusjärjestelmää yliopistolain ja siitä johtuvien muutosten jälkeen

sekä pohditaan, mihin suuntaan se on kehittymässä.

Vuonna 2013 valtion yliopistoille osoittama yliopistolain mukainen valtion rahoitus oli noin 1.8 miljardia euroa. Valtiolla on päävastuu siitä, että yliopistot pystyvät perusrahoituksen puitteissa toteuttamaan ne tehtävät, jotka niille kuuluvat. Yliopistolakiin on kirjattu yleiset perusrahoituksen myöntöperusteet: toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus sekä muut koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteet. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädetään yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä, rahoitusmallista.

Avainsanat: *yliopisto, perusrahoitus, tuloksellisuus, laatu*

Abstract

The administrative and financial status of Finnish universities changed within the University Act which came into force 2010. Universities are no longer part of the state economy but accountable legal entities with full responsibility for their finances, and thus ability to make financial commitments as well.

The overall university funding comprises appropriations allocated to universities in the state budget covering about 64 % of university budgets. Competed research funding from national and international sources is an important source of additional financing and plays an important part in enhancing quality and impact. In addition, universities may have income of supplementary funding (donations, paid services) and return on capital. This article examines changes in universities' funding and funding

system pondering how and to which direction they are developing in future.

The Finnish government continues to be responsible for the funding of the public duties of the universities. In 2013 the performance based direct government funding was 1.8 billion euro. Under the provisions of the Universities Act, the Ministry of Education will grant formula-based core funding to the universities for the execution of their statutory public duties according to the extent, quality and impact of the activities, and education and science policy objectives. The core funding is divided among the universities based on a formula, which comprises strategic funding, as well as the financing of education and research.

Keywords: *University, basic funding, performance, quality*

Yliopistoreformi muutti yliopistojen hallinnollisen ja taloudellisen aseman. Uuden lainsäädännön voimaantulon jälkeen yliopistot eivät ole enää osa valtiokonsernia vaan itsenäisiä kirjanpitovelvollisia oikeushenkilöitä, joilla on omia tuloja ja pääomaa ja jotka vastaavat omasta taludestaan, ja voivat tehdä taloudellisiin velvoitteisiin johtavia sitoumuksia. Yliopistojen julkinen perusrahoitus on yksi opetus- ja kulttuuriministeriön strategisen ohjauksen keinoista. Tässä artikkelissa tarkastellaan yliopistojen rahoitusta ja rahoitusjärjestelmää yliopistolain ja siitä johtuvien muutosten jälkeen sekä pohditaan, mihin suuntaan se on kehittymässä.

Yliopistojen julkinen kokonaisrahoitus muodostuu Suomessa valtion talousarviossa suoraan yliopistoille osoitusta valtion perusrahoituksesta sekä kansallisesta ja kansainvälisestä kilpailusta tutkimusrahoituksesta. Lisäksi yliopistot voivat saada rahoitusta toimintaansa liiketoiminnasta ja lahjoituksista ja myös pääoman tuotoista.

Yliopistolain (558/2009) 49 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille rahoitusta yliopistolaisissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa. Kustannustason muutos otetaan huomioon yliopistoindeksillä, joka muodostuu yleisestä ansiotasoindeksistä, kuluttajahintaindeksistä sekä tukkuhintaindeksistä (Yliopis-

tolaki 49.2 §). Tämän perusrahoituksen tavoitteena on turvata kaikille yliopistoille taloudelliset edellytykset lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Yliopistouudistuksen yhteydessä sovittiin myös, että yliopistojen perustehtävien toiminnan arvonnalisäveromenot kompensoidaan vuosittaisten tarkistusten perusteella. Uudistuksessa yliopistot muuttuivat työnantajiksi, ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on otettu täysimääräisesti huomioon vuodesta 2012 lähtien.

Perusrahoitus on perusta

Vuonna 2013 valtion yliopistoille osoittama yliopistolain mukainen valtion rahoitus oli noin 1,8 miljardia euroa. Yliopistojen valtion rahoitus on yliopistouudistuksen jälkeen ollut yksi kokonaisuus valtion talousarviossa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan momentilla. Korvamerkittyä rahoitusta tai harkinnanvaraista hankerahoitusta ei enää ole. Vastuu keskinäisten yhteistyörakenteiden rahoituksesta on siirtynyt kokonaan yliopistoille. Harkinnanvaraisen hankerahoituksen päättyminen on johtanut joidenkin verkstorakenteiden loppumiseen (mm. Suomen Virtuaaliyliopisto) kun taas toiset saavat edelleenkin tukea osallistuvilta yliopistoilta. Yliopistoille voidaan myöntää myös kohdennettua rahoitusta, jota käsitellään laskennallisen rahoitusmallin ulkopuolella (HE 7/2009; Miettinen ym. 2009, 250; Mäenpää 2009, 299).

Valtiolla on päävastuu siitä, että yliopistot pystyvät perusrahoituksen puitteissa toteuttamaan ne tehtävät, jotka niille kuuluvat. Kunkin yliopiston tulee puolestaan järjestää toimintansa siten,

että se pystyy suoriutumaan velvoitteistaan. Se voi edellyttää tarkoituksenmukaista yhteistyötä ja työnjakoa yliopistojen kesken.

*Korvamerkittyä
rahoitusta tai
harkinnanvaraista
hankerahoitusta
ei enää ole.*

Yliopistolakiin on kirjattu yleiset perusrahoituksen myöntöperusteet: toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus sekä muut koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteet (YoL 49.3 §). Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädetään yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä, rahoitusmallista. Valtion rahoitus yliopistojen menoihin määräytyy kaikille yliopistoille samojen periaatteiden mukaisesti.

Yliopistojen toiminnan kustannuksista arviolta 60 % kohdistuu tutkimukseen, 30 % koulutukseen ja loput muuhun toimintaan. Yliopisto vastaa kokonaisrahoituksensa puitteissa koulutusvastuunsa mahdollisesta laajentamisesta tai uudelleen suuntaamisesta. Yliopistojen välillä on eroja siinä, miten perustehtävät painottuvat toiminnassa. Perusrahoitus kattaa noin kaksi kolmasosaa koko yliopistolaitoksen kokonaisrahoituksesta. Yliopistokohtaisesti perusrahoituksen osuus kokonaisbudjetista kuitenkin vaihtelee noin 60 prosentista noin 80 prosenttiin.

Perusrahoitus myönnetään laskennallisin kriteerein, joten se ei perustu yliopiston toimintakohtaisiin todellisiin kustannuksiin. Yliopistolaki tai opetus- ja kulttuuriministeriö ei myöskään määritä, miten ja mihin toimintoihin perusrahoitus kunkin yliopiston sisällä jakaantuu. Yliopistot päättävät itse rahoituksensa kohdentumisesta strategiansa mukaisesti.

OECD:n tilastojen mukaan vuonna 2009 julkisen sektorin osuus korkeakoulutuksen rahoituksesta oli Suomessa OECD maiden korkeimpia, 95,8 prosenttia. Vastaavasti yksityisen rahoituksen osuus on alhaisimpia (OECD Education at a Glance 2012).

Julkisen sektorin voimakkaaseen panostukseen sekä yliopistoihin että ammattikorkeakouluihin on perusteensa. Niitä ovat ennen kaikkea työvoimapolitiittiset, tasa-arvopolitiittiset ja yhteiskuntavakauteen liittyvät syyt. Korkeakoulutus nähdään entistä useammin myös osana kansallisen kilpailukyvyn ylläpitoa. Yliopistolain perusteluissa todettiin julkisen sektorin vastuu korkeakoulutuksen rahoituksesta seuraavasti (HE 7/2009, 35): *”Niille (= yliopistoille) osoitetaan kuitenkin vuosittain valtion talousarvion kautta rahoitusta yliopistolaissa annettujen tehtävien suorittamista varten siten, että valtion rahoitusvastuu yliopistojen julkisen tehtävän hoitamisesta säilyy, valtion rahoituksen reaalityso ei heikkene ja tarkemmin määriteltäviin valtakunnallisiin ja muihin erityistehtäviin voidaan osoittaa harkinnanvaraista rahoitusta.”* Myös yliopistolain eduskuntakäsittelyssä sivistysvaliokunta painotti mietinnössään, että valtiolla on koulutuksen järjestämisvastuu: *”Yliopistot säilyvät tehtäviinsä liittyvän merkityksen kautta valtion yliopistoina siltä osin, että niiden ylläpitämisessä on kysymys*

valtion järjestämisvastuun piiriin kuuluvas- ta koulutus- ja tiedepoliittisesta julkisesta tehtävästä, jonka avulla luodaan yleistä etua palvelevaa kollektiivista hyötyä ja sosiaalista pääomaa.” (SiVM 5/2009, 6).

Yliopistoindeksi luotiin yliopistola- kiin suurin toivein. Kustannusten nousun korvaamisen yliopistolaikiin sisältyvällä indeksillä toivottiin vihdoin ratkai- sevan pitkäaikaiset keskustelut siitä, millä keinoin yliopistomäärärahojen reaalityso turvataan. Aikaisemmin yliopistojen määrärahojen kustannustason nousun kompensointi sisältyi korkeakoulutuk- sen kehittämisestä annetun lain 3 §:ään. Yliopistoindeksin toivottiin osaltaan vauhdittavan yliopistot nousukiitoon ta- kaamalla niille vakaa tuloksiin pohjau- tuva suunnitteluhorisontti.

Finanssikiiri ja julkisen rahoituksen kestävyysvajeen hallinta ovat ulottaneet säästötoimenpiteet myös korkeakoulu- sektorille: sekä yliopistojen että ammat- tikorkeakoulujen julkista rahoitusta on leikattu. Yliopistolain mukainen yli- opistoindeksi jäädytettiin kokonaan vuodeksi 2013 ja vuonna 2012 indeksin mukainen kustannustason korotuksen kompensointi puolitettiin. Varovaisesti- kin arvioiden yliopistojen rahoitus vä- heni kahdessa vuodessa vähintään 70 miljoonaa euroa.

Yliopistojen reaalitysoon on syntynyt kuoppa. Historia on toistunut, sillä 1990-luvun laman aika- na jätettiin vastaavasti korkeakoulutuk- sen kehittämislain säännös soveltamatta vuosina 1993 ja 1994. (Laki korkeakou- lulaitoksen kehittämisestä annetun lain 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta 1273/1992 ja 1207/1993). Rahoituksen leikkausten seurauksena on myös yli- opistojen suunnitteluhorisontin lyhene-

minen, joka on ristiriidassa yliopistojen tärkeimmän tehtävän kanssa: varmistaa tulevaisuudessa tarvittava tieto ja osaaminen.

... mutta täydentävä rahoitus täydentää

Perusrahoitus ei kata yhdenkään yliopiston kaikkia kustannuksia. Perusrahoitusta täydentävä julkinen rahoitus kohdentuu pääasiassa tutkimuksen rahoittamiseen. Kotimainen kilpailtu tutkimusrahoitus on julkista, valtion budjettiin perustuvaa rahoitusta, joka kanavoituu yliopistoille Suomen Akatemian ja Tekesin myöntämästä vapaaseen kilpailuun perustuvasta rahoituksesta. Muutamia rahoitusmuotoja lukuun ottamatta rahoituksen hakijana on yksittäinen tutkija tai tutkimusryhmä, ei siis yliopisto.

Suomen Akatemian tutkimusmäärärahojen kokonaisbudjetista yliopistoille kohdentuu noin 80 prosenttia, vuonna 2012 noin 262 miljoonaa euroa. Tekesin kokonaisbudjetista 2012 yliopistojen projekteihin kohdentui arviolta 217 miljoonaa euroa, joka on noin 20 % Tekesin rahoituspäätöksistä. Akatemian ja Tekesin myöntämä rahoitus perustuu kokonaiskustannusmalliin, jossa tutkimuksen suorituspaikan oletetaan vastaavan osasta tutkimuksen kustannuksista. Täydentävän rahoituksen hakemiseen kannustaa se, että periaatteessa ulkopuolinen rahoitus ei vähennä valtion perusrahoituksen määrää. (HE 7/2009, 73; Miettinen ym. 2009, 250.) Itse asiassa nykyinen perusrahoituksen laskentamalli palkitsee yliopistoja kilpailun kautta saadusta tutkimusrahoituksesta.

Sekä julkisoikeudelliset yliopistot että säätiöyliopistot (Aalto-yliopisto ja Tam-

pereen teknillinen yliopisto) ovat valtiontalouden ulkopuolisia itsenäisiä oikeushenkilöitä, joten niiden tulee toimia omavaraisina. Yliopistolain mukaan yliopistolla tulee sen vuoksi olla oma pääoma. Se voi olla peruspääomaa, omaa pääomaa tai arvonorostusrahoitusta (YoL 60 §). Yliopistojen pääomittamiseen käytettiin mm. kiinteistövarallisuutta siten, että yliopistojen kiinteistöt siirrettiin valtion omistuksesta kolmeen yliopistokiinteistöyhtiöön, joissa yliopistoilla on 2/3 osakkeista.

Pääomittamisen tueksi toteutettiin vuosina 2008 - 2011 varainhankintakampanja sekä julkisoikeudellisissa että säätiöyliopistoissa. Julkisoikeudelliset yliopistojen onnistuivat varainhankintakampanjan aikana keräämään yksityisiltä lahjoittajilta kaikkiaan noin 100 miljoonaa euroa, jonka perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö maksoi vastinrahoituksena noin 240 miljoonaa euroa. Säätiöyliopistot puolestaan keräsivät lahjoituksina osan edellytetystä säätiöpääomasta ja valtio maksoi vastinrahoituksena osan. Kerätyt lahjoitusvarat muodostavat taseessa osan yliopiston pysyvistä peruspääomasta, jonka tuottoja yliopisto voi käyttää toiminnan rahoittamiseen.

Yksityinen yritysrahoitus muodostuu yritysten ja yliopistojen välisistä tutkimussopimuksista. Sopimustutkimuksella tarkoitetaan 1) tutkimusta, joka on valtion maksuperustelain mukaista maksullista palvelutoimintaa ja 2) tutkimusta, jossa on mukana ainakin yksi korkeakoulujen ulkopuolinen taho joko osatutkimuksen tekijänä, rahoittajana tai muuna osallistujana ja johon liittyy tutkimuksen tuloksia tai sen toteuttamistapaa koskevia velvollisuuksia.

Yliopistolain mukaan yliopistolla tulee olla oma pääoma.

Useimmissa Euroopan maissa valtio on yliopistojen pääasiallinen rahoittaja ja opiskelijamaksut saavat erilaisia merkityksiä eri korkeakoulujärjestelmissä. Esimerkiksi Englannissa lukukausimaksut ovat olennainen osa yliopistojen ansaintalogiikkaa kun taas Suomessa korkeakoulututkintoon johtava koulutus on edelleen maksutonta kaikille. Lähes kaikissa muissa Euroopan maissa on jonkin asteisia maksuja käytössä esimerkiksi EU-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille. Suomessakin lukukausimaksut EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille ovat olleet pitkään keskusteluissa, mutta toistaiseksi hallituksen linjauksena on ollut, ettei maksuja peritä. Kokeiluluonteisesti tietyistä maisteriohjelmista peritään EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta maksuja, mutta yliopiston kokonaisrahoituksessa näillä maksuilla on häviävän pieni osa.

Yksityiseksi rahoitukseksi voitaneen katsoa myös säätiöiden tiederahoitus. Säätiöiden mukaan se on noin 250 miljoonaa euroa vuosittain. Tämä rahoitus ei kulje yliopiston tilien kautta vaan suoraan rahoituksen saaneelle tutkijalle. Luotettavia ja kattavia tilastotietoja koko säätiökentän tutkimusrahoituksesta ei

siis ole. Osittain sen vuoksi säätiörahoitusta ei ole voitu toistaiseksi ottaa huomioon laskennallisen perusrahoituksen tutkimuksen rahoitusosuudessa. Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry on käynnistänyt selvityksen siitä, voidaanko määritellä ne säätiöt, joiden apurahat ovat avoimesti kilpailtua tutkimusrahoitusta.

Kaiken takana on tuloksellisuus

Yliopiston toiminnan laadun tai tuloksellisuuden laadun mittaaminen on vaikeaa, sillä vaikutukset näkyvät vasta vuosien saatossa. Sanaankin, että yliopistoissa kvartaali ei ole kolme kuukautta vaan 25 vuotta.

Tuloksellisuus on kuitenkin ollut yliopistojen julkisen rahoituksen keskeinen periaate lähes 20 vuotta. Perusrahoitus määräytyy yliopiston tuloksellisuudesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välisen ohjausprosessin keskeinen osa on säännöllisesti käytävät tulosneuvottelut. Tulossopimusneuvotteluissa osapuolet sopivat yliopiston toiminnalle asetettavista keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista, toteutumisen seurannasta ja arvioinnista (YoL 48 §; Miettinen ym. 2009, 70; Mäenpää 2009, 285 - 286).

Tulossopimuskausi on vuodesta 2013 lähtien nelivuotinen, joten yliopistot käyvät opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tulossopimusneuvottelut joka neljäs vuosi ensimmäistä sopimusvuotta edeltävänä vuonna. Niinä vuosina, jolloin tulosneuvotteluita ei käydä, opetus- ja kulttuuriministeriö antaa yliopistolle kirjallisen palautteen toiminnasta ja sen kehittämistarpeista.

Tulosopimuksen rakenne on ollut kaikille yliopistoille samanlainen. Sisällöllisesti tulosopimuksessa on otettu huomioon kunkin yliopiston erityispiirteet (YoL 48 §): ”Opetusministeriö ja yliopisto sopivat määrävuosiksi kerrallaan yliopiston toiminnalle asetettavista koulutus- ja tiedepolitiikan kannalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Mikäli yliopistokohtaisia tavoitteita ei saada valtakunnallisesti tai alakohtaisesti yhteen sovitetuiksi, opetusministeriö voi rahoituksen turvaamiseksi yksittäisen yliopiston osalta päättää määrällisistä ja laadullisista tavoitteista siltä osin kuin ne ovat yliopistolle osoitettavan rahoituksen perusteena. Koko korkeakoululaitokselle asetetaan tulosopimuskaudelle yhteisiä tavoitteita. Tulosopimuskaudella 2012 - 2016 niitä ovat mm. rakenteellisen kehittämisen, työurien pidentämisen ja kansainvälistymisen toimenpiteet sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistäminen (OKM 2012a).

Vuoden 2013 alusta voimaan tullessa perusrahoituksen laskentamallissa asetettiin tavoitetilaksi laadukkaampi, kansainvälisempi, profiloituneempi, vaikuttavampi ja tehokkaampi yliopistolaitos. Tavoitehorisontti asetettiin vuoteen 2020.

Rahoitusmalli jakaantuu kolmeen osa-alueeseen: koulutus 41 %, tutkimus 34 % ja koulutus- ja tiedepoliittiset tavoitteet 25 %. Rahoitusmallissa 1 % on rahassa mitattuna arviolta 15 - 18 miljoonaa euroa. Mallin ohjausvaikutusta pyrittiin tehostamaan siten, että tulosindikaattorien määrää vähennettiin aikaisemmasta 22:sta 12:een. Rahoitusmalli painottaa aikaisempaa enemmän tulosperustaisia indikaattoreita. Ne perustuvat kolmen vuoden keskiarvoihin,

joiden avulla tasataan vuosittaista vaihtelua.

Rahoitusmalli perustuu absoluuttisiin lukuihin, jolloin yliopiston tuloksellisuus ja osuus koko yliopistolaitoksesta tulevat näkyviksi. Yksittäinen yliopisto voi saada hyötyä laadukkaammasta, vaikuttavammasta tai tuloksellisemmasta toiminnasta. Tai vastaavasti yliopisto voi menettää rahoitusta, elleivät toiminta ja tulokset yllä sovitulle tasolle. Yliopistolle myönnettävä perusrahoitus on siten suoraan sidoksissa siihen, miten se onnistuu perustehtävien toteuttamisessa.

Rahoitusmallin muutos on osaltaan vaikuttanut syvällisiin muutoksiin erityisesti tohtorikoulutuksen organisoimisessa ja rahoittamisessa. Suomen Akatemian tutkijakoulutuskiryhmä ehdotti 2011, ettei valtion rahoituksessa enää korvamerkittäisi tohtorikoulutettavien palkkarahoja. Työryhmä ehdotti myös, että yliopistot ottaisivat aktiivisen kokonaisvastuun tohtorikoulutuksesta ja että yliopistossa olisi yksi tai useampi tutkijakoulu, jotka muodostuisivat koulutus- alakohtaisista tohtoriohjelmista. Työryhmän ehdotukset ovat toteutuneet. Vielä 2012 opetus- ja kulttuuriministeriö varasi valtion budjettirahoituksesta korvamerkityn osarahoituksen (noin 50 miljoonaa euroa) noin 1600 tohtorikoulutettavan palkkoihin. Vuoden 2013 alusta lukien korvamerkittyä rahoitusta ei enää ole. Yliopistot ovat systematisoineet jatko-opintoja ja organisoineet tohtorikoulutuksen aivan uudestaan. Vuoden 2012 loppuun mennessä lähes jokaiseen yliopistoon on jo perustettu sisäinen tutkijakoulu, johon jokainen yliopiston tohtorikoulutettava kuuluu.

Näkökulma laadun vahvistamiseen: julkaisufoorumi ja opiskelijapalaute

Yliopistojen rahoitusmallin indikaattorit painottuvat toistaiseksi tuotos- ja prosessimittareihin, Laadullisten mittarien kehittäminen on vähintäänkin haasteellista ja vaatii aikaa. Oman hankaluutensa niiden kehittämiseen tuovat laadun käsitteen monenlaiset ulottuvuudet. Laadusta puhutaan paljon, mutta määritellään harvoin.

Miten voidaan mitata sellaista, jota ei voida edes yksiselitteisesti määritellä?

Korkeakoulututkimuksessa katsotaan, että laatua ei voi edes yksiselitteisesti määritellä vaan se on pikemminkin suhteellinen käsite. Harvey & Green (1993) määrittelevät laadulle viisi erilaista kategoriaa: erityisyys, täydellisyys, tarkoituksenmukaisuus ja sopivuus, vastine rahalle, muutos. Miten voidaan siis mitata sellaista, jota ei voida edes yksiselitteisesti määritellä? Tai mitä laadun ulottuvuutta laadulliset mittarit milloinkin mittaavat? Mittaamisen vaikeudesta ja mittareiden epätäydellisyydestä huolimatta, laadun mittaamista on yrittävä tehdä ja laadullisia mittareita tar-

vitaan. Yliopistolle toiminnan laadun osoittaminen on erittäin tärkeää. Kansallinen ja kansainvälinen kilpailu rahoituksesta, parhaista opiskelijoista ja tutkijoista on kovaa. Pärjätäkseen siinä yliopiston on saavutettava erinomainen tutkimuksen ja koulutuksen laatu sekä vakuuttava laadunhallinta.

Suomessa on pitkään valmisteltu tutkimuksen että koulutuksen laadun mittaamista. Tieteellisten Seurain Valtuuskunnan alla toimii Julkaisufoorumi -hanke ja Suomen yliopistot UNIFI ry on puolestaan vastannut valtakunnallisen opiskelijapalautejärjestelmän kehittämisestä.

Julkaisufoorumi perustuu Norjassa kehitettyyn malliin ja vastaava järjestelmä toimii myös Tanskassa. Perusajatus on, että tiedeyhteisön muodostamat asiantuntijapaneelit arvioivat eri julkaisukanavat (tieteelliset lehdet, sarjat ja kirjakustantajat) ja antavat niille kolmiportaisen tasoluokituksen, jossa luokka 1 on perustaso, luokka 2 johtava taso ja luokka 3 on korkein taso. Julkaisujen painoarvo rahoitusmallissa 2012 - 2016 on 13 %, joka on huomattavasti aikaisempaa enemmän. Suomessa tavoitellaan rahoitusmallin laadunäkökulman vahvistamista jakamalla julkaisuihin perustuva rahoitus vuosina 2015 - 2016 kansainvälisten referee-julkaisujen sijasta julkaisufoorumin tasoluokitusten perusteella.

Valtakunnallisen opiskelijapalautejärjestelmän kehittäminen perustuu Suomen ylioppilaskuntien liiton aloitteen vuodelta 2008. Useiden vaiheiden kautta päätettiin opiskelijapalautekysely hankkia kansainväliseltä palveluntarjoajalta ja tarjouskierroksen jälkeen saksalainen CHE Consult GmbH valittiin.

CHE:n peruskyselyä on jonkin verran muokattu paremmin Suomen toimintaympäristöön soveltuvaksi. Kysely osoitetaan kandidaatin tutkinnon suorittaneille tai niillä aloilla joilla kandidaatin tutkintoa ei ole, kolme vuotta opiskelleille. Kysely mittaa opiskelijoiden tyytyväisyyttä yliopistoon ja kokemuksia opintojen sujumisesta. Ensimmäinen kyselykierros toteutettiin toukokuussa 2013.

Se, miten julkaisufoorumin luokitus tai opiskelijapalautte ”siirtyvät” rahoitusmalliin ja muuttuvat euroiksi, on tätä kirjoitettaessa vielä auki. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti maaliskuussa 2013 työryhmän laatimaan ehdotukset asiasta ja ehdotukset on tarkoitus antaa loppusyksynä, jotta mahdolliset säädösmuutokset voidaan tehdä vuoden 2014 aikana.

Kumpikaan rahoitusmalliin liitettävistä laatulementeistä ei ole yksiselitteinen ja kiistaton vaan yliopistoyhteisö on käynyt niistä paljon kiivastakin keskustelua ja se varmasti jatkuu. Julkaisufoorumia on kritisoitu mm. siitä, ettei se ota riittävässä määrin huomioon eri alojen julkaisukäytänteitä ja painottaa liiaksi kansainvälisillä kielillä tapahtuvaa julkaisua, jolloin julkaiseminen kotimaisilla kielillä voi näivettyä. Toisaalta julkaisut ovat tutkimustoiminnan laadullisissa kriteereissä joka tapauksessa keskeinen elementti. Jos yliopiston tutkimustoiminnan laatu ylipäätään halutaan kytkeä rahoitusmalliin, niin julkaisujen kautta se on tehtävä.

Opiskelijapalautteen kohdalla on puolestaan keskusteltu siitä, mittaako valittu kysely laatua ja millaista laatua se mittaa. Opiskelijapalautteen perustella määrityvä osuus on täysin uusi ele-

mentti suomalaisten yliopistojen rahoitusmallissa. Suomalaisissa rahoitusmallissa ei ole ollut aikaisemmin sellaista mittaria, joka kannustaisi yliopistoja panostamaan opintojen edistämiseen. Kansainvälisestikään ajatellen opiskelijapalautteen perustella jaettava rahoitus ei ole aivan tavanomaista.

Quo vadis – yliopistojen rahoituksen tulevaisuuden näkymiä

Euroopan yliopistoliiton (European University Association, EUA) tekemien selvitysten perustella yliopistojen haasteena on kestävän rahoituspohjan ylläpitäminen (Esterman & Pruvot 2011). Ainakin seuraavia trendejä voidaan havaita:

- suora julkinen rahoitus on jatkossakin yliopistojen tärkein tulolähde. Julkisen rahoituksen osuus toki vaihtelee maittain ja yliopistojärjestelmitäin
- opiskelijoiden rahoitusosuus – luku-kausimaksut - ovat jo merkittävä rahoituslähde joissakin maissa
- yliopiston taloudellisen autonomian aste vaikuttaa mahdollisuuksiin hankkia lisärahoitusta
- kilpailu sekä perusrahoituksesta että ulkopuolisesta ja yksityisestä rahoituksesta kasvaa
- tutkimusrahoituksessa painotus enemmän strategiisiin valintoihin ja huippututkimukseen
- sekä perus- että täydentävässä rahoituksessa korostetaan entistä voimakkaammin tuottavuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta
- indikaattoreissa painotus on siirtymässä määrästä laatuun.

Yliopistouudistuksen on katsottu monipuolistaneen yliopistojen rahoitus-

pohjaa (OKM 2012b, 45). Suomessa julkisen rahoituksen osuus yliopistojen kokonaisrahoituksesta on suuri eikä sitä korvaavia rahoitusvirtoja ole näkyvillä. Niinpä suomalaisten yliopistojen näkökulmasta merkittävin kestävyystekijä on valtion rahoituksen kehittyminen kestävyysvajeen hallinnan paineissa. Yliopistoindeksiä tullaan soveltamaan artikkelin kirjoittamishetkellä olevan tiedon mukaan vuonna 2014. Kuitenkin vanhojen säästötavoitteiden perusteella rahoitusta leikataan samaan aikaan 20 miljoonalla eurolla.

Opiskelijarahoitusta tai lukukausimaksuja ei ole toistaiseksi tulossa. Epäselvää on, mitkä olisivat mahdollisen opiskelijarahoituksen vaikutukset. Vähentäisikö se vastaavasti valtion perusrahoitusta?

Täydentävä rahoitus ei ole tuomassa helpotusta, sillä kansallista julkista kilpailtua tutkimusrahoitusta on myös leikattu. Vaikka tulevasta EU:n tutkimuksen puiteohjelmasta Horizon 2020 -ohjelmasta onnistuttaisiin kotiuttamaan rahaa enemmän kuin maksamaan, summat tuskin ovat niin suuria, että ne kompensoisivat julkisen rahoituksen leikkausten aiheuttamat kuopat.

Kun jaettava kakku ei todennäköisesti kasva merkittävästi, ainoa keino on sopeuttaa menot tulotasoon. Yliopistoilla näyttää olevan edessään väistämättä toiminnan tehostamistarve. Säästötoimet ovat jo näkyneet yliopistoissa mm. rekrytointikieltoina ja toimintojen supistamisena.

Mihin suuntaan yliopistojen julkista rahoitusta tulisi kehittää? Millaiseen toimintaan julkisen rahoituksen tulisi ohjata? Epäilemättä sekä yliopistojen että

ohjausjärjestelmän toiveena on malli, joka on läpinäkyvä, ennustettava, vakaa, yksinkertainen, laatua korostava, profiloitumista tukeva, selkeä ja joka ottaa huomioon toimintaympäristön muutokset. Kuinka hyvin yksi ja kaikille yliopistoille sama rahoitusmalli pystyy vastaamaan erilaisiin toiveisiin ja tarpeisiin? Ja riittääkö julkista rahoitusta jatkossa kaikille 14 yliopistolle?

*Opiskelija-
rahoitusta tai
lukukausimaksuja
ei ole toistaiseksi
tulossa.*

Entä miten jatkossa tulisi painottaa markkinaohjautuvuutta, muutosherkkyyttä ja vakautta. On selvää, että yliopiston rahoituksen tulee olla riittävän ennustettava, jotta se pystyy hoitamaan lakisäätöiset tehtävänsä. Toisaalta rahoitusmallin tulisi kannustaa toiminnan parempaan laatuun, rakenteiden muovaamiseen toiminnan mukaiseksi ja kenties antaa jopa työkalu strategiseen johtamiseen.

Yliopistojen uusi rahoitusmalli on ollut voimassa vasta vuoden 2013 alusta, joten on vaikea arvioida, onko sen ohjausvaikutus oletetunkaltainen ja viekö se yliopistoja toivottuun suuntaan. Yliopistoilta edellytetään vaikuttavuutta, tehokkuutta ja laatua, joiden ajatellaan

olevan kytköksissä myös kansainvälistymiseen ja profiloitumiseen. Julkisen perusrahoituksen laskentamalli eivätkä sen indikaattorit ole sen vuoksi ainoita ratkaisuvia tekijöitä vaan kyse on myös johtamisesta. Yliopistot voivat parantaa toimintaansa ennen kaikkea strategisista valinnoista ja panosten suuntaamisesta.

Hallituksen esitykset ja eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

HE 7/2009vp Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

SiVM 5/2009 vp Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Lähteet

Esterman, T., & Pruvot, E. (2011). *Financially Sustainable Universities II. European universities diversifying income streams*. Brussels: European University Association.

Harvey, L., & Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18(1), 9 - 34.

Miettinen, T., Muukkonen, M., Myrsky, M., & Pohjolainen, T. (2009). *Uusi yliopistolainsäädäntö*. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Mäenpää, O. (2009). *Yliopistolaki*. Helsinki: WSOYpro.

OECD. (2012). *Education at a Glance 2012*. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/oecd-eag-2012-en.pdf>.

OKM. (2011a). *Laadukas, kansainvälinen, profiloitunut ja vaikuttava yliopisto – ehdotus yliopistojen rahoitusmalliksi vuodesta 2013 alkaen*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:26. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

OKM. (2011b). *Valtion vastinrahoitus yliopistojen 30.6.2011 mennessä keräämien rahalahjoitusten perusteella*. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus/liitteet/Liitetaulukko_valtion_vastinrahoituksesta_yliopistoille.pdf.

OKM. (2012a). *Sopimuskausi 2012-2016. Korkeakoululaitoksen yhteiset tavoitteet*, 28.3.2012. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

OKM. (2012b). *Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu ja 2012:21. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Tekes. (2012). *Tekesin tunnusluvut 2012*. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: <http://www.tekes.fi/fi/community/Vuosikatsaukset/654/Vuosikatsaukset/1579>.



Ammatillisen koulutuksen rahoituksen perusperiaatteet

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 saatuu 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 ”korva-merkkiä” 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 kokonaiskesto 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 ammattitaitoan rakentava opiskelija tarvitsee kuitenkin ohjausta. Koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että työssäoppimispaikka tarjoaa sellaisia työtehtäviä, joita kyseisessä tutkinnossa tulee hallita. Työpaikan edustajien tulee vastaavasti 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 rahoituksessakaan. 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 edellytettyyn 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 suoritettujen 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>.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitus taitekohdassa

Jorma Sinkkonen

Asiantuntija, YTM

Jyväskylän ammattikorkeakoulu,
ammattillinen opettajakorkeakoulu
jorma.sinkkonen@jamk.fi

Tiivistelmä

Ammatillisen aikuiskoulutuksen asema osana suomalaista koulutusjärjestelmää on kehittynyt rahoitusjärjestelmän muutosten mukana. Kurssimuotoisen ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitusta ja samalla ammatillista aikuiskoulutusta ryhdyttiin kehittämään voimakkaasti 1970-luvulla. Seuraavalla vuosikymmenellä ammatillista aikuiskoulutusta alettiin suunnata markkino-ohjattuun suuntaan. 1990-luvun alussa myös työvoimapolitiittisen koulutuksen rahoitus siirrettiin hankintamenettelyn piiriin.

Vuosituhanen vaihtuessa palattiin osittain valtionosuusjärjestelmään ja omaehtoisen aikuiskoulutuksen hankintajärjestelmä lopetettiin. Oppisopimusjärjestelmää alettiin kehittää ja siitä alkoi kasvaa vähitellen merkittävä aikuiskoulutuksen toteuttamis- ja rahoitusmuoto. Työvoimakoulutuksen hankinnassa kilpailuttamismenettelyä tehostettiin.

Valtiontalouden kestävyysvajeen seurauksena tullaan lähivuosina leikkaamaan ammatillisen koulutuksen rahoitusta. Merkittävimmät leikkaukset koskevat oppilai-

tosten perustutkintoon valmistavaa koulutusta. Tällä tulee olemaan huomattavia vaikutuksia aikuisten perustutkintokoulutukseen. Sitä, mitä vaikutukset ovat, ei voida tässä vaiheessa muuta kuin arvata. Rahoituksen pienentyessä ammatillisen lisäkoulutuksen määrät tulevat pienenemään sekä oppilaitosmuotoisessa koulutuksessa että oppisopimuskoulutuksessa.

Hallitus on varautunut korjaamaan leikkausten negatiivisia vaikutuksia erityistoimenpiteillä, kuten nuorten aikuisten osamishjelma ja mahdollinen kansalaisten koulutustili. Vaarana on, että näillä toimenpiteillä ei voida taata riittävää ammatillisen aikuiskoulutuksen tarjontaa. Aikuiskoulutukseen tulee lisää resursseja kuluttavaa byrokratiaa ja aikuisten ohjaus- ja neuvonpalveluiden tarve kasvaa.

Avainsanat: *ammatillinen aikuiskoulutus, ammatillisen koulutuksen leikkaukset, oppisopimuskoulutus*

Abstract

The status of vocational adult education and training has developed alongside the changes in the funding system. The funding of course-based vocational education and the education and training system itself was developed actively in the 1970's. In the 1980's, vocational adult education moved towards a market-driven model. At the beginning of the 1990's, the competitive tendering procedure was expanded to the funding of labour market training.

At the turn of the millennium, the government subsidy system was partly re-adopted and the adult education procurement system was discontinued. Apprenticeship training started to gain popularity, and it gradually developed into a significant of implementation and funding system for adult education. The competitive tendering system was enhanced in labour market training.

At the beginning of the 2010's, the sustainability gap in public finances will lead to cuts in vocational education funding. The most significant cuts will affect the education leading to vocational qualifications. This will have significant impacts especially on adult education. The exact ultimate impacts can only be guessed. When funding is restricted, the volume of additional vocational education will decrease in both institutional education and in apprenticeship training.

The Finnish government is prepared to minimise the negative effects of the cuts through special measures, such as the young adults' skills programme and possible individual learning account. There is, however, danger that these measures will not guarantee sufficient vocational education and training offering. It may also mean that adult education will be increasingly burdened with bureaucracy and the need for counselling services will increase.

Keywords: *apprenticeship training, cuts in vocational education, vocational adult education*

Aikuisopiskelijalle ja aikuiskoulutukselle on olemassa useita määritelmiä. Suomessa aikuisten koulutusrakenne on muokannut aikuisopiskelijan käsitettä tarkoittamaan henkilöä, joka opiskelee erityisesti aikuisia varten suunnitellussa koulutuksessa. Henkilön ikää tai tämän aiempaa koulutushistoriaa ei aikuisopiskelijaa määriteltäessä yleensä ole huomioitu. Suomalaiselle aikuiskoulutukselle tyypillistä onkin aikuisille suunnatun opetuksen eriyttäminen nuorisoasteen opetuksesta. Aikuiskoulutusta voidaan pitää ammatillisena, kun sen päätavoitteena on antaa välittömiä valmiuksia toimia työelämän eri tehtävissä.

Julkista rahoitusta saava aikuiskoulutus jaetaan yleensä kolmeen osaan lähinnä rahoitusperustan mukaan. Omaehtoisessa koulutuksessa pääasiallisena rahoittajana on opetushallinto, työvoimakoulutuksessa TE-hallinto ja henkilöstökoulutuksessa työnantaja. Oppisopimuskoulutusta voidaan pitää omana opetushallinnon rahoittamana omaehtoisen ja henkilöstökoulutuksen väli- muotona. (Pitkänen 1999, 7 - 8). Tässä artikkelissa analysoidaan ensisijaisesti omaehtoisen ammatillisen aikuiskoulutuksen, oppisopimuskoulutuksen ja työvoimakoulutuksen julkista rahoitusta.

Varsinaisesti ammatillisen aikuiskoulutuksen kasvun voidaan katsoa alkaneen toisen maailmansodan jälkeen. Sodan päätyttyä jälleenrakentaminen ja sotakorvausten edellyttämä teollistuminen vaativat paljon ammattitaitoista työvoimaa. Rintamalta palasi miehiä, jotka olivat sodan vuoksi jääneet vaille ammatillista koulutusta. Tämä oli luonnolli-

nen paikka vahvistaa kurssimuotoista aikuisten ammatillista koulutusta. Kurssimuotoisen koulutuksen tavoitteena oli ammatillinen osaaminen, jonka hankittuaan opiskelija pystyi selviytymään tietyissä määritellyissä työtehtävissä. Kurssimuotoisen ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitus perustui pääosin työvoimapolitiikan määrärahoihin (Ahonen 2012, 251 - 254).

Ammatillisen aikuiskoulutuksen nousu ja vakiintuminen osaksi koulutuspolitiikkaa

1970-lukua pidetään 1980-luvun ohella Suomessa yhtenä aikuiskoulutuksen kehittämisen merkittävimpänä ajanjaksona. Tuolloin työskenteli merkittävä määrä työryhmiä ja komiteoita, jotka linjasivat aikuiskoulutuksen perusteita tuleville vuosikymmenille. Erityisen merkittäviä olivat aikuiskoulutuskomitean (1971 - 1975) kaksi raporttia, joista jälkimäinen sisälsi selkeän ja perinpohjaisen kehittämissuunnitelman (Tuomisto 2012, 416). Kehittämistyössä keskityttiin aikuiskoulutuksen kenttään nuorisoasteen koulutuksesta irrallisena osana. Kasvavan valtiollisen suunnittelukoneiston vahvistumisen myötä aikuiskoulutus sai vahvan aseman itsenäisenä koulutusmuotona ja sen kehittämisen rauhoitettiin itsenäiseksi kokonaisuudeksi. Samalla aikuisopiskelun opetussuunnitelmia kehitettiin itsenäisinä, erityisesti aikuisia varten suunniteltuina kokonaisuuksina, joilla ei aikuis-ten yleissivistävää koulutusta lukuun ottamatta ollut kiinteää jatkuvuutta nuorisoasteen opetussuunnitelmarakenteeseen (Pitkänen 1999, 21; Ahonen 2012, 250).

Seuraavan vuosikymmenen kehittämiseksi loi pohjan valtioneuvoston vuon-

na 1979 asettama laaja aikuiskoulutuksen kehittämisorganisaatio. Siihen kuului useita toimikuntia. Koulutuksen kehittämisellä pyrittiin vastaamaan yhteiskunnan rakennemuutoksen aiheuttamiin tuotantoelämän ja työvoimapolitiikan vaatimukseen (Tuomisto 2012, 417). Tämän seurauksena koulutustoiminta alkoi kääntyä markkinaohjatuksi 1980-luvun puolivälistä lähtien. Koulutuspalveluita ohjaisi keskitetyn suunnittelun sijasta kysyntä. Muutoksella haluttiin vastata koko työikäisen väestön osamistarpeesta johtuvaan kysyntään. Samalla ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitukseen alettiin luoda uusia rahoitusmuotoja työvoimapolitiittisen rahoituksen lisäksi. Vuonna 1987 annettu laki ammatillisista oppilaitoksista velvoitti kaikki ammatilliset oppilaitokset järjestämään oman alansa ammattiopeustusta myös aikuisille (1987/487).

Yksi vaihe ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoituksessa oli läänien lisäkoulutuksen hankintajärjestelmä. Hankintajärjestelmä otettiin käyttöön 1980-luvun lopulla. Määrärahat osoitettiin lääninhallituksille käytettäväksi ammatillisen lisäkoulutuksen hankintaan koulutuksen järjestäjiltä. Ammatillista lisäkoulutusta koskevien tarjousten perusteella lääninhallitukset valitsivat ne hankkeet, joiden hankinnasta ne tekivät rahoituspäätökset. Jos lääninhallitus päätti rahoittaa tarjotun lisäkoulutuskurssin, lääninhallituksen ja koulutuksen järjestäjän välillä tehtiin hankinnasta sopimus. Vaikka rahoitusmäärät olivat varsin pieniä, tarjosi tämä rahoitusmuoto mahdollisuuden joustavien tarkasti alueelliseen tarpeeseen suunnattujen koulutusten toteuttamiseen (Pitkänen 1999).

1990-luvun alussa ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestelmä uudistui perusteellisesti. Työvoimapolitiittisen koulutuksen hankinta muuttui vuoden 1991 alussa markkinaperusteiseksi. Kun aikaisemmin kurssikeskusten menot oli maksettu kokonaan valtion varoista, tuli keskuksista tulosvastuullisia yksiköitä. Aluksi hankinnoissa käytettiin rajoitettua kilpailutusmenettelyä, jossa silloiset työvoimapiirit pyysivät tarjouksia niiltä koulutuksen järjestäjiltä, joita pitivät hankittavan koulutuksen kannalta sopivina koulutuksen toteuttajina. Perusteluista syistä, voitiin hankinnasta sopia myös suoraan koulutuksen järjestäjän kanssa. Suomen liittyttyä EU:hun työvoimapolitiittisten koulutusten kilpailutus siirtyi toteutettavaksi julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti (Työministeriö 2003, 11–14; Ahonen 2012, 258).

Vuoden 1990 lain mukaan perustettujen ammatillisten aikuiskoulutuskeskusten asema haluttiin varmistaa uudessa rahoituksen hankintatilanteessa (Pohjonen 2001, 36–38). Tätä tuettiin laajalla kehittämisohjelmalla ja ottamalla käyttöön erillinen toiminta-avustus. Vuonna 1991 sen suuruus oli 30 % kolmen aikaisemman vuoden toimintamenojen keskiarvosta. Vuosien mittaan toiminta-avustus pieneni ja loppui vuonna 2006. Toiminta-avustuksen loppuminen korvattiin osittain ottamalla käyttöön avustus työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän edistämiseen (OPM 2004b, 14 - 16).

Ammattitutkintolaki annettiin vuonna 1993, ja sen toteutus alkoi vuonna 1994. Kun näyttötutkintojärjestelmä lain myötä tuli käyttöön Suomessa, lääninhallitusten koulutusten hankintara-

haa alettiin suunnata ensisijaisesti tutkintoon valmistavien koulutusten rahoittamiseen. Vuonna 1997 ammatillinen lisäkoulutuksen rahoitus koottiin yhdeksi kokonaisuudeksi ja järjestettiin lääninhallitusten hoitamaksi alueelliseksi hankintatoiminnaksi. Tämä tarkoitti sitä, että lääninhallitukset ostivat pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta vain tutkintoon valmistavia koulutuksia tai lyhyempinä koulutuksina tutkinnon osiin valmistavia koulutuksia.

Ammattitutkintolain säätämisellä oli suuri merkitys ammatillisen aikuiskoulutuksen integroitumisessa selvemmin osaksi suomalaista koulutuspolitiikkaa. Kun ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset saivat oikeuden antaa todistuksia ammatillisen peruskoulutuksen tutkinnoista, lisäksi se tasa-arvoa muun ammatillisen koulutuksen kanssa (Ahonen 2012, 258).

Vuonna 2000 siirryttiin ammatillisessa lisäkoulutuksessa valtiosuosuusjärjestelmään ja lääninhallituksen hankintajärjestelmä lopetettiin. Valtiosuosuusjärjestelmästä tuli taas merkittävä osa ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitusta. Samalla määriteltiin myös oppisopimuskoulutuksena annettavan lisäkoulutuksen rahoituksen perusteet. Lisäkoulutukseen osallistuville henkilöille ja lisäkoulutusta hankkiville yrityksille määriteltiin maksuosuudet (OPM 2000, 2008, 13 - 14).

Kunnianhimoinen yritys uudistaa rahoitusperusteita oli opetus- ja kulttuuriministeriön vuosina 2007 - 2010 toteuttama hanke ”Aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus”. Vaikka hankkeen tuloksesta tehtiin monia parannuksia, silti rahoitusjärjestelmän uudistuksen kannalta tulokset olivat vaatimattomia. Näistä

voidaan mainita lisäkoulutuksen tuloksellisuusrahan käyttöönotto ja se, että työttömille avautui mahdollisuus vuoden 2010 alusta alkaen opiskella omaehtoisessa koulutuksessa työttömyysetuudella. Vaikka viimemainittu ei liity suoraan aikuiskoulutuksen rahoitukseen, sen seurauksena ammatillisen aikuiskoulutuksen kysyntä lisääntyi ja useat ammatillisen aikuiskoulutuksen toteuttajat joutuivat toteamaan, että käytössä olevat koulutuspaikat olivat riittämättömiä (OPM 2009).

Kehittäminen leikkaa ja liimaa periaatteella

Ammatillinen aikuiskoulutus on purjehtinut koko sodan jälkeisen ajan vahvassa myötätuulessa. Sille asetetut yhteiskunnalliset ja määrälliset tavoitteet ovat täyttyneet hyvin indikaattoreiden valossa. Koulutusten kysyntä ja tarjonta ovat kehittyneet tasaisesti vaikka useissa kasvukeskuksissa ovat käytettävissä olevat koulutuspaikat olleet riittämättömiä varsinkin viime vuosina. Panostukset ammatilliseen aikuiskoulutukseen näkyvät myös tilastoissa. Kun vuonna 1972 noin 10 % aikuisista osallistui ammatilliseen koulutukseen, oli osuus vuonna 1980 jo 20 % ja vuonna 2000 yli 40 %.

Näyttötutkintojärjestelmä on osoittanut toimivuutensa ja suoritettujen tutkintojen määrä on kasvanut vuosi vuodelta. Vuonna 1977 suoritettiin 4700 tutkintoa, vuonna 2005 lähes 30 000 tutkintoa ja vuonna 2011 jo yli 35 000 tutkintoa (Ahonen 2012, 259; Tilastokeskus 2011).

Suomi on ollut hyvässä vauhdissa kohti koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2011 - 2016

(OKM 2011) mainittua tavoitetta, tehdä Suomesta vuoteen 2020 mennessä maailman osavin kansakunta. Valtiontalouden kestävyysvaje näyttää nyt pysäyttävän aikuiskoulutuksen suotuisan kehityksen. Valtion talouden tila on muuttunut niin, että Suomella ei ole varaa lähivuosina niin suuriin panostuksiin ammatilliseen aikuiskoulutukseen kuin viime vuosikymmeninä.

Seuraavassa tarkastelen rahoituskonaisuuksia keskeisten aikuiskoulutusmuotojen ja kahden uuden mallin näkökulmasta.

Keskeisten aikuiskoulutusmuotojen rahoitus

Vuoden 1987 laki ammatillisista oppilaitoksista avasi oven aikuisille perustutkintoon valmistavaan koulutukseen. Vuonna 1988 opiskelijoita oli hieman yli 9000, vuonna 2011 noin 44 400 (Ahonen 2012, 251–254; Tilastokeskus 2011). Nykyisin aikuiset voivat osallistua perustutkintoon valmistavaan koulutukseen, joka järjestetään joko oppilaitosmuotoisena, oppisopimuskoulutuksena tai työvoimakoulutuksena.

Oppilaitosmuotoinen koulutus

Oppilaitosmuotoinen koulutus on luonteeltaan omaehtoista koulutusta ja rahoitus perustuu koulutuksenjärjestäjän perustutkintoon valmistavan koulutuksen opiskelijapaikkakohtaiseen kiintiöön. Aikuisten ammatilliseen perustutkintoon valmistavaan koulutukseen ei ole erillistä määrärahaa. Perustutkintoon johtavassa koulutuksessa koulutuksenjärjestäjä voi oman harkintansa mukaan jakaa koulutuspaikat käytettäväksi joko tutkintoperusteisessa eli ai-

kuiskoulutuksessa tai opetussuunnitelmaperusteisessa eli nuorisoasteen koulutuksessa. Siksi säädöksillä, jotka koskevat tätä rahoitusmuotoa, on vahva linkki aikuiskoulutuksen rahoitukseen.

Koottua tietoa siitä, missä suhteessa koulutuksenjärjestäjät ovat tämän jaon suorittaneet, ei ole olemassa. Alueelliset tekijät ja koulutuksenjärjestäjien strategiset ja hallinnolliset linjaukset ovat todennäköisesti niitä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet jakosuhteeseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö julkisti 7.11.2012 ehdotuksensa ammatillisen peruskoulutuksen leikkauksista vuoteen 2015 mennessä. Leikkausesitys perustui laskelmiin vuoden 2016 ikäluokan koosta. Suunnitelman mukaan koko maassa olisivat ammatillisen peruskoulutuksen paikat vähentyneet vuodesta 2013 vuoteen 2016 peräti 4,9 %. Saadun palautteen ja kuulemisten jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriö julkisti 27.3.2013 uuden ehdotuksen, jossa koulutuspaikkojen väheneminen pieneni 2,1 %:iin. Kohtuullistaminen rahoitettiin pienentämällä yksikköhintoja ja jäädyttämällä vuosittaiset indeksikorotukset. AMKE ry:n laskelmien mukaan vuonna 2016 yksikköhinta on 4,2 % pienempi suhteessa 2013 keskimääräiseen yksikköhintaan. Kolmen tulevan vuoden mittaan koulutuksen yksikköhintarahoituksesta vähennetään yhteensä noin 165 miljoonaa euroa. Samaan aikaan julkinen rahoitus vähenee esitettyjen koulutuspaikkojen leikkausten takia yhteensä noin 60 miljoonaa euroa. (OKM 2013b, 2013d; AMKE 2013).

Ehdotuksen mukaisesti metropoli-alueella, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa koulutuspaikkojen määrä kasvaa ja muualla Suomessa pienenee. Suurim-

mat leikkaukset kohdistuvat Lappiin (-14,2 %), Keski-Pohjanmaalle (-13,9 %), Pohjois-Karjalaan (-12,4 %) ja Etelä-Pohjanmaalle (-12,4, %) (OKM 2013b).

Voidaan olettaa, että tulevat suuret muutokset perustutkintoon valmistavan koulutuksen paikkamäärissä tulevat vaikuttamaan myös jakosuhteeseen nuorten ja aikuisten koulutusmäärien välillä. Koska opiskelijamäärien leikkaukset on osittain rahoitettu pienentämällä koulutusten yksikköhintaa, se edellyttää koulutusmäärien supistamisen lisäksi toiminnan tehostamista ja ehkäpä jopa koulutuksen laadun alentamista (haastattelut: Arkko, Pirskanen, Saarikoski, Salomaa).

Ammatillisen koulutuksen kysyntä on ollut suurta myös niillä alueilla, joilla koulutuspaikkaleikkaukset ovat suurimpia.

Haastateltujen koulutuksen järjestäjien edustajilla ei vielä tässä vaiheessa (10.4.2013) ollut lopullista kantaa siihen, miten heidän edustamansa koulutuksenjärjestäjät tulevat muuttamaan jakosuhdetta. Sitä, miten jo aikaisemmin ammatillisen toisen asteen tutkinnon suorittaneiden rajaaminen yhteishaun ulkopuolelle (OKM 2013a; VN 2012) tulee vaikuttamaan hakijoiden määrään, ei voida tietää. Koulutustakuu edellyttää, että kaikille takuun piirissä oleville taataan opiskelupaikka. Koska

hakijalle voidaan osoittaa myös muu kuin peruskoulun päättäneen ensisijaisesti hakema koulutuspaikka, yhä suurempi osa valituista ei tule ottamaan koulutuspaikkaa vastaan ja keskeyttämiseriski kasvaa.

Haastatellut koulutuksen järjestäjät olivat sitä mieltä, että nuorisosaasteen koulutukseen hakeutuvien määrä tulee vähenemään. Hakeutujien määrän muutoksesta riippuu, saako aikuiskoulutus lisää paikkoja vai joutuuko luovuttamaan. Ammatillisen koulutuksen kysyntä on ollut suurta myös niillä alueilla, joilla koulutuspaikkaleikkaukset ovat suurimpia. Kaikki haastatellut koulutuksen järjestäjien edustajat kertoivat, että ensisijaisia hakijoita oli syksyllä 2012 enemmän kuin puolitoistakertainen määrä käyttävissä oleviin koulutuspaikkoihin nähden vaikka haastattelussa olivat mukana Jyväskylän koulutuskuntayhtymän lisäksi kolmen eniten koulutuspaikkoja menettävän koulutuksenjärjestäjän edustajat. Vaikka koulutuksenjärjestäjät voivat vapaasti jakaa käytösään olevat koulutuspaikat nuoriso- ja aikuiskoulutuksen kesken, koulutustakuu kuitenkin sitoo päättäjien käsiä. Syksyllä 2013 koulujen alettua joudutaan vielä tarkentamaan jakoa.

Tämänhetkinen epävarmuus johtuu siitä, että Suomessa ei ole paikallisella ja valtakunnallisella tasolla täsmällistä tietoa siitä paljonko nuorisosaasteen perustutkintopaikoista on jo vähintään yhden tutkinnon suorittaneiden käytössä. Myöskään aikuisten ammatilliseen perustutkintoon valmistavan koulutuksen kysynnästä ei ole tarkkaa tietoa, koska näyttötutkintoperusteisessa ammatillisessa peruskoulutuksessa ei ole yhteishakua.

Oppisopimuskoulutus

Oppisopimuskoulutus on osoittautunut suosituksi tavaksi hankkia ammatti- tai erikoisammattitutkinto. Oppisopimuskoulutuksen opiskelijamäärät ovat kasvaneet voimakkaasti. Kun vuonna 1992 oppisopimuskoulutuksessa opiskeli noin 5 000 opiskelijaa, vuonna 2011 vuotuinen opiskelijamäärä tutkintovoitteisessa koulutuksessa oli lähes 56 800 (OPM 2004a; Tilastokeskus 2011).

Oppisopimuskoulutus sopii erinomaaisesti perustutkinnon suorittamiseen. Ongelmana on ollut löytää halukaille opiskelijoille oppisopimuspaikkoja. Työnantajat ovat kokeneet oppisopimusopiskelijasta koituvat palkkakustannukset kohtuuttoman suureksi. Perustutkinto-opiskelijan varsinkin alkuvaiheen puutteellisesta ammattitaidosta johtuen, hänen työpanoksensa koetaan riittämättömäksi. Lisäksi opiskelijan ohjaaminen vaatii henkilöresursseja (Haastattelut: Pirskanen, Arkko, Salomaa). Perustutkintokoulutuksen houkuttelevuutta on pyritty lisäämään sillä, että opiskelijamäärissä ei ole ollut kiintiöitä.

Oppisopimuskoulutuksena toteutettavan lisäkoulutuksen määrä on ollut tiukasti kiintiöity. Useat koulutuksenjärjestäjät ovat kokeneet kiintiöt riittämättömiksi. Se, että kiintiöidyn lisäkoulutuksen kysyntä on ollut tarjontaa suurempi ja se, että perustutkintoon valmistavassa oppisopimuskoulutuksessa ei ole kiintiöitä, johti muutamaan ikävään rahoituksen väärinkäytöstepaukseen, joista esimerkkinä ovat Adulta Oy:n konkurssi ja opetus- ja kulttuuriministeriön vaatimukset Jalasjärven kunnalle palauttaa ammatilliselle aikuiskoulutuskeskukselle oppisopimuskoulutukseen

myönnettyä rahoitusta. KHO:n 8.5. 2013 tekemän päätöksen mukaan Jalasjärven kunta joutuu maksamaan takaisin OKM:lle perusteettomasti saatuja valtionavustuksia lähes 35 miljoonaa euroa. Jalasjärven kunta oli vedonnut valituksessaan mm. oppisopimuskoulutuksen rahoitusjärjestelmän selkeyden ja ohjauksen tarkkuuden puutteellisuuksiin (KHO 2013).

Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoitteena on kehittää oppisopimuskoulutusta niin, että se nykyistä paremmin soveltuu myös nuorten koulutusmuodoksi. Osana nuorisotakuuta korotettiin työnantajille osoitettavaa koulutuskorvausta vuoden 2013 alusta lukien koulutustakuun piirissä olevien nuorten osalta. Lisäksi oppisopimuksen käyttöä edistetään joustavoittamalla rahoitusta. Tutkinnon osaan tähtäävän oppisopimuksen hinnan määräytymisperustetta muutetaan koulutustakuun piirissä olevilla, perusasteen päättävillä nuorilla siten, että yksikköhinta määräytyy koko tutkintoon tähtäävän ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhinnan mukaisena (OKM 2013c.).

Oppisopimuskoulutuksen määrärahat ovat vaarassa pudota vuoteen 2016 mennessä noin 30 % siitä, mitä ne olivat vuosikymmenen alussa (AMKE 2012). Tällä hetkellä ei ole tiedossa, että oppisopimuskoulutukseen olisi tulossa kiintiöitä perustutkintoon valmistavaan koulutukseen. Kun oppisopimusrahoitusta pyritään jatkossa kohdistamaan lähinnä nuorten opiskelijoiden perustutkintoihin, tulee se merkitsemään ammattitutkintoihin ja erikoisammattitutkintoihin valmistavan oppisopimuskoulutuksen vähenemistä. Mitä suurempi osa oppisopimuskoulutuksista on perustutkintoon valmistavia, sitä vähem-

män rahoitusta on käytettävissä lisäkoulutukseen (Kangaspunta 2013; haastattelu: Haapasaari.).

Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutuksen vuosittainen määräraha valtion budjetissa on vaihdellut työllisyys- ja talustilanteen mukaan. Varsinkin aikaisempina vuosina työttömyyden lisääntyessä koulutusmäärät kasvoivat (Ahonen 2012, 257 - 258). Valtiontalouden kestävyysvajeesta johdettua tähän ei nyt näytä olevan valtiolla varaa. Vaikka työttömyys on vuodesta 2012 vuoteen 2013 kasvanut, ei ammatillisessa työvoimakoulutuksessa ole ollut kasvua.

Työvoimakoulutus hankitaan tarjouskilpailun perusteella. Laajemmat tarjouskilpailukierrokset järjestetään yleensä ELY-keskuksesta riippuen kaksi kertaa vuodessa. Yksittäisiä koulutuksia ja opiskelijapaikkoja voidaan hankkia myös tarjouskierroksen ulkopuolella. Työvoimakoulutusta voidaan hankkia myös nk. yhteishankintana. Silloin koulutuksen suunnitteluun ja rahoitukseen osallistuu yksi tai useampi työnantaja, joista kukin maksaa hankintasopimuksessa sovitun osuuden koulutuksen hankintakustannuksista (Työministeriö 2003, 13).

Viime vuosina yhä suurempi osuus työvoimakoulutukseen tarkoitettua rahoituksesta on mennyt maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen. Vuonna 2011 työvoimakoulutusta hankittiin (ilman ESR-koulutusta) yhteensä 6,48 miljoonaa opiskelijatyöpäivää. Maahanmuuttajakoulutuksen hankintojen määrä oli 1,25 miljoonaa opiskelijatyöpäivää. Vuodesta 2010 kokonaisuutena hankinta pieneni, mutta maahanmuuttajakou-

lutuksen hankinta kasvoi. Ammatillinen työvoimakoulutus tulee todennäköisesti myös jatkossa vähenemään ja maahanmuuttajakoulutus lisääntymään. Paineet maahanmuuttajakoulutuksen lisäämiseen kasvavat edelleen. Vuonna 2012 Suomeen muutti 31 280 henkeä, mikä oli itsenäisyyden ajan suurin määrä (TEM 2012a, 2012b; Tilastokeskus 2013).

Työvoimakoulutuksen ammatillinen koulutus on nykyisin pääosin tutkintoon tai tutkinnon osaan valmistavaa, poikkeuksena lähinnä työnantajien välittömiä tarpeita palvelevat yhteishankintakoulutukset. Ammatillisessa koulutuksessa painopiste on jonkin verran siirtynyt ammatti- ja erikoisammattitutkintoon valmistaviin koulutuksiin. Vaikka perustutkintoon valmistavia koulutuksia edelleen hankitaan, koulutuksen hankinta on keskittymässä muutamiin ammatteihin. Hankinnoissa on myös alueellisia eroja.

Koska työvoimakoulutuksen volyymi näyttäisi pienenevän lähivuosina ja maahanmuuttajien määrän kasvaessa järjestetään yhä enemmän kotoutumiskoulutuksia, työvoimakoulutuksessa suoritettavien tutkintojen määrän oletetaan vähenevän. Perustutkintojen määrä vähenee enemmän kuin lisätutkintojen määrä. (Haastattelu: Pudas.)

Nuorten aikuisten osaamisohjelma

Nuorten aikuisten osaamisohjelma on osana nuorisotakuuta käynnistetty määräaikainen ohjelma, jolla lisätään koulutusmahdollisuuksia aikaisemmin peruskoulusta valmistuneille ja ilman toisen asteen koulutusta jääneille nuorille aikuisille. Tämän ohjelman puitteissa

heille tarjotaan ammatti- ja erikoisammattitutkintoon ja niiden osiin valmistavaa koulutusta sekä opintoihin hakeutumista ja opintojen suorittamista edesauttavaa ohjausta ja neuvontaa, ml. hakeva toiminta. Tavoitteena on vahvistaa koulutuksella näiden henkilöiden työmarkkina-asemaa. Kohderyhmään kuuluvia, 20–29 -vuotiaita ilman perusopetuksen jälkeistä tutkintoa olevia aikuisia on kaikkiaan noin 110 000. Nuorten aikuisten osaamisohjelman tavoitteena on järjestää koulutusta 36 000 aloittajalle vuosina 2013 - 2016. Vaikka kohderyhmälle on tarkoituksena kohdentaa olemassa olevaa näyttötutkintoon valmistavaa ammatillista peruskoulutusta, ei tähän ole myönnetty lisärahoitusta (OKM 2012b).

Kuinka löytää ja saada kohderyhmä osallistumaan koulutukseen?

Nuorten aikuisten osaamisohjelmassa on paljon samaa kuin Noste-ohjelmassa, joka toteutettiin vuosina 2003 - 2009. Noste-ohjelmalla yhteiskunta ohjasi mittavat panostukset vähiten koulutusta saaneiden osaamisen parantamiseen. Noste-ohjelmalla rahoitettuihin koulutuksiin osallistui yhteensä 350 626 opiskelijaa ja ohjelman toteuttamiseen käytettiin rahoitusta yhteensä 124,5 miljoonaa euroa (OKM 2010).

Nuorten aikuisten osaamisohjelman haaste on sama kuin Noste-ohjelmalla: Kuinka löytää ja saada kohderyhmä osallistumaan koulutukseen? Haasteen vaatavuutta lisää se, että ohjelmalla voidaan käytännössä rahoittaa vain ammatti- ja erikoisammattitutkintoon ja niiden osiin valmistavaa koulutusta. Näihin tutkintoihin valmistavat koulutukset on Suomen koulutusjärjestelmässä suunniteltu lisäkoulutukseksi perustutkinnon jo suorittaneille ja perustutkinnon jälkeen työkokemusta hankkineille. Ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa on vähän sellaisia tutkintoja, joiden opiskelu voidaan helposti aloittaa ilman alan perustutkintotason osaamista. Todellisen kohderyhmän voisi kuvitella muodostuvan niistä alle 30 vuotiaista ilman toisen asteen tutkintoa olevista, jotka ovat jo ehtineet hankkia työkokemusta ja ovat iältään lähellä 30 vuotta.

Osaamisohjelman tavoitteet ovat suuret. Oppilaitokset joutuvat ponnistelemaan, jotta kohderyhmä tavoitetaan ja saadaan osallistuman koulutukseen. Ne eivät todennäköisesti pysty käyttämään kokonaan niille myönnettyä rahoitusta.

Kansalaisten henkilökohtainen koulutustili

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettamat selvityshenkilöt Erno Lehtinen ja Ida Mielityinen jättivät loppuraporttinsa kansalaisten henkilökohtaisista koulutustileistä opetusministeri Jukka Gustafssonille 28.5.2012. Selvityshenkilöiden näkemyksen mukaan kysyntälähtöisyyttä tulisi vahvistaa luomalla aikuis-koulutukseen uusi koulutustilien käyttöön perustuva rahoitusmekanismi. Ehdotuksen mukaan jokaisella yli 25-vuotiaalla Suomessa pysyvästi asuvalla olisi

mahdollisuus avata koulutustili omalla säästöosuudella. Valtio tukisi oman rahan käyttöä koulutukseen vastinrahoituksella. Koulutustilit toisivat lisää rahaa koulutukseen ja antaisivat näin vauhtia myös koulutustarjonnan kehittämiseen.

Selvityshenkilöiden mukaan rahaa ja resursseja on käytettävä entistä enemmän hakevaan ja ohjaukselliseen työhön. Alueilla yhteistyötä voitaisiin tehdä nykyistä enemmän, jotta uusia ryhmiä tavoitettaisiin ja saataisiin koulutukseen. Selvityshenkilöiden ehdotus on ymmärrettävä, sillä koulutuksessa ali-edustettujen ryhmien aktivoiminen on vaikeaa.

Mikäli kansalaisten koulutustilit otetaan käyttöön, se tulee asettamaan aikuisohjaukselle uudenlaisia haasteita. Koulutustilijärjestelmä luo ensisijaisesti kouluttautumisedellytyksiä niille, joilla on varaa ja halua sijoittaa 300 € tai enemmän koulutustililleen. Miten aikuisten tieto-, ohjaus- ja neuvontapalveluiden avulla tavoitetaan koulutuksessa aliedustetut ryhmät ja miten heille luodaan sellaisia ura- ja kehittymissuunnitelmia, että he ovat valmiit ja kykenevät sijoittamaan 300 € oman osaamisensa kehittämiseen? Jos aikuisohjaus epäonnistuu tässä, niin kansalaisten koulutustilit tulevat vain lisäämään koulutuksellista eriarvoisuutta (Lehtinen & Mieliäinen 2012).

Aikuiskoulutuksen monimuotoiseen rahoitusjärjestelmään on tulossa uusia erityiselementtejä. Tämä lisää entisestään haastetta: Miten aikuisten ohjaus ja neuvontajärjestelmää kehitetään, jotta ammatillisen osaamisensa kehittämistä tarvitsevat löytävät elämäntilanteeseensa parhaiten sopivan koulutusväylän?

Rahoitusratkaisut muokkaavat aikuiskoulutuksen malleja ja mahdollisuuksia

Suomessa ammatillinen aikuiskoulutus on kehittynyt valtavin askelein toisen maailmansodan jälkeen. Siitä on tullut vahva työllisyyden, talouden ja aluekehittämisen instrumentti. Sen avulla on voitu korjata koulutusjärjestelmän puutteita. Ammatillisen aikuiskoulutuksen vahvuus on hyvin toimiva osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen perustuva näyttötutkintojärjestelmä. Se on motivoinut ihmisiä hankkimaan tarvittavaa osaamista ja tuonut piilossa olevaa osaamista näkyville. Tehokas ammatillinen aikuiskoulutus on ollut merkittävässä roolissa työurien pitenemisessä, sen avulla on voitu ylläpitää parhaassa työiässä olevan työelämän tehtävistä päävastuun kantavan kansanosan osaamista. Ammatillisen tutkinnon näyttötutkintona suorittaneiden määrä on kasvanut vuosittain. Vuonna 2011 näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen osallistui 88 600 henkilöä ja suoritettiin 35 000 tutkintoa (Tilastokeskus 2011). Voidaan sanoa, että elinikäinen oppiminen alkaa olla todellisuutta Suomessa. Ammatillisen koulutuksen rahoituksessa tapahtuvat muutokset voivat muuttaa edellä kuvattua myönteistä kehitystä.

Aikuisten perustutkintoon valmistavalla koulutuksella on pystytty lisäämään työmarkkinoiden joustavuutta. Se on tehnyt mahdolliseksi työmarkkinoiden ja alueiden osaamistarpeen muutoksen edellyttämän ammatin vaihtamisen, henkilön omista syistä välttämättömän kouluttautumisen uuteen ammattiin ja tuonut olemassa olevan osaamisen näkyväksi.

Miten perustutkintoon valmistavan koulutuksen rahoituksen pieneminen tulee vaikuttamaan aikuisille suunnatun koulutuksen määrään, ei voida vielä tietää? Koulutustakuun ja yhteishakumenettelyn muutosten vaikutusta nuorisostaan koulutuskysyntään ei ole-massa olevien tietojen varassa voida las-kea. Työvoimakoulutuksessa perustut-kintoihin valmistavien koulutusten määrät laskevat. Perustutkintoon val-mistavan oppisopimuskoulutuksen määrissä ei tule tapahtumaan suuria muutoksia. Nuorten aikuisten osaamis-ohjelmalla ei ole vaikutusta suoritetta-vien perustutkintojen määrään kuten ei myöskään mahdollisesti käyttöön otet-tavalla kansalaisten koulustilillä. Val-takunnan tasolla näyttötutkintona suo-ritettavien perustutkintojen määrä tulee todennäköisesti laskemaan vuoteen 2016 mennessä. Kehitys tulee olemaan erisuuntaista eri puolilla maata. Niillä alueilla, joilla ammatilliseen koulutuk-seen hakeutuneita on ollut jopa kaksin-kertainen määrä aloituspaikkoihin näh-den, perustutkintoon valmistavan ai-kuiskoulutuksen volyymit putoavat mer-kittävästi. Tapahtuvien muutosten suu-ruutta on vaikea ennakoita, koska sa-man aikaisesti tehdään useita eri suun-taan vaikuttavia ratkaisuja ja tarkkaa tie-toa lähtötilanteesta ei ole olemassa.

Ammatti- ja erikoisammattitutkinto-jen tulevaisuus näyttää synkältä. Lähes kaikista niistä rahoitusmuodoista, joilla näitä koulutuksia on rahoitettu, vähen-etään rahoitusta. Oppilaitosmuotoi-nessa koulutuksessa rahoitus pienenee nykyisestä jopa 30 % vuoteen 2016 men-nessä ja oppisopimuskoulutuksessa vielä enemmän. Nuorten aikuisten osaamis-ohjelmassa olevasta ”valuvirheestä” joh-tuen, se ei tule oleellisesti auttamaan ti-lannetta eikä myöskään mahdollinen

kansalaisten koulutustili. Työvoimakou-lutuksessa ammatillisen koulutuksen määrä pienenee.

Kehitys tulee olemaan erisuuntaista eri puolilla maata.

Ammatillinen lisäkoulutus – erinomainen työkalu ylläpitää ja kehittää työelämässä olevan henkilöstön ammat-titaitoa ja työssä jaksamista – on jäämäs-sä vajaakäytölle. On syytä kantaa huolta siitä, miten tämän Suomen tuotantoelä-män kannalta kaikkein aktiivisimman työvoiman osan ammatillinen osaami-nen turvataan, miten pystytään ylläpitä-mään heidän ammattitaitonsa niin, että luodaan todellisia edellytyksiä työurien pidentämiselle.

Leikkaamalla ja liimaamalla ammatil-lisen aikuiskoulutuksen rahoitusjärjes-telmää tehdään aikaisempaa pirstaloitu-neemmaksi. Aikuiskoulutuksen koko-naisuudistuksen tavoitteet yhtenäsem-mästä rahoitusjärjestelmästä eivät ole toteutuneet. Tästä on automaattisesti seu-rauksena se, että koulutuksen järjestäjät joutuvat lisäämään hallintoa eli niukke-nevia resursseja joudutaan käyttämään muuhun kuin varsinaiseen koulutuk-seen. Uhkana on, että byrokrania lisään-tyy ja koulutukseen hakeutujan on ai-empaa vaikeampaa löytää tarvitsemaan-sa koulutusta.

Aikuisohjauksen tarve kasvaa. Rahoi-

tusta suunnataan koulutuksessa aliedustetun väestönosan kouluttamisen. Tämä kohdejoukko on vaikeasti saavutettavissa ja tarve NOSTE-ohjelman aikana luotujen hakevan toiminnan mallien uudelleen käyttöönotolle on selvä. Aikuiskoulutuksessa tulee lisääntymään oppimisen ohjaamisen ja erityisopetuksen tarve.

Uusi tilanne vaatii ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjiltä valmiutta ja kykyä nopeasti tehostaa toimintatapaansa. On panostettava aikaisempaa enemmän hakevaan toimintaan ja opinto-ohjaukseen. On pystyttävä rakentamaan aikuisopiskelijalle opinpolkuja, joissa koulutus muodostuu kahdesta tai useammasta peräkkäisestä eri rahoitusmuodolla toteutettavasta palvelusta. Esimerkkinä voi olla koulutuspolun aloittaminen työvoimakoulutuksella tai TE-toimiston uravalmennuksella ja sen jatkaminen joko oppilaitosmuotoisella tai oppisopimuskoulutuksella. Työvoimakoulutuksen yhteishankintakoulutuksen rahoitusta tulisi käyttää tehokkaammin hyödyksi ja lisäksi pohtia tämän rahoitusmuodon yhdistämistä muiden rahoitusmuotojen kanssa (haastattelu: Pudas).

Koulutusta on siirrettävä entistä enemmän pois oppilaitoksesta työpaikoille. Suomen Yrittäjät ry:ssä on luonnosteltu ideaa, jossa osa nuorisosaasteen perustutkinto-opiskelijoista opiskelisi suurimman osan kolmen vuoden opiskeluajastaan yrityksissä. Vaikka toimintatapa olisi hyvin oppisopimustyyppinen, opiskelijat olisivat oppilaitoksen opiskelijoita ja oppilaitos vastaisi heidän oppimisestaan. Oppilaitoksilla olisi tässä mallissa vahva oppimisen ohjaamisen rooli (haastattelu: Lamppu).

Ammatillisen aikuiskoulutuksen taantuminen voidaan estää, kun oppilaitokset

etsivät ennakkoluulottomasti uusia tapoja toteuttaa koulutusta. Lisäksi valtioavun on tarkasti seurattava tekemiensä päätösten vaikutuksia ja tehtävä nopeasti tarvittavia korjaavia päätöksiä. Onkin ennakoitavissa, että syntyy tilanteita, joita joudutaan korjaamaan turvautumalla erityisrahoitukseen.

Lähteet

- Ahonen, K. 2012. Ammatillinen aikuiskoulutus. Teoksessa P. Kettunen ja H. Simola (toim.), Tiedon ja osaamisen Suomi, Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle (ss. 249 - 260). Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- AMKE ry. 2012. Oppisopimuskoulutuksen leikkaukset murentavat ammatillisen koulutuksen työelämäyhteyksiä. Tiedote 21.8.2012.
- AMKE ry. 2013. Ammatillisen koulutuksen rahoitusta leikataan voimakkaasti - vastapainona ammatillisen peruskoulutuksen koulutuspaikka-leikkausten kohtuullistamiselle. Tiedote 28.3.2013.
- Kangaspunta, K. 2013. Ajankohtaista aikuiskoulutuksesta. Luentomoniste 21.3.2013.
- KHO 2013. Oppisopimuskoulutuksen järjestämiseen myönnetyn valtionosuuden palauttamista koskeva valitus. Päätös 8.5.2013. Taltionumero 1639, Diaarinumero 3480/3/11.
- Laki ammatillisista oppilaitoksista 1987/487.
- Lehtinen, E. & Mielityinen, I. 2012. Selvitys henkilökohtaisista koulutustileistä. Soveltuvuus suomalaisen aikuiskoulutuksen rahoituksen uudistamiseksi. Työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:12, väliraportti. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM 2010. Noste-ohjelma 2003–2009, Loppuraportti. Julkaisuja 2010:7. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM 2011. Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016, Kehittämissuunnitelma. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM 2012a. Ammatillisen lisäkoulutuksen ja oppisopimuspaiikkojen ja oppisopimuskoulutuksen harkinnanvaraisten avustusten hakeminen. Kirje 11.10.2012. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/lomakkeet_ohjeet/liitteet/Ammatillisen_lisxkoulutuksen_oppisopimus-paiikkojen_ja_oppisopimuskoulutuksen_harkinnanvaraisten_avustusten_hakeminen.pdf.

OKM 2012b. Nuorten aikuisten osaamisohjelman toteutus, opiskelijatyövuosien, oppisopimus-koulutuksen ja muun määrärahan haku. Kirje 14.11.2012, 65/592/2012. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/aikuiskoulutus_ja_vapaa_sivistystyoe/lomakkeet/ohjeet/liitteet/Nuorten_aikuisten_osaamisohjelman_toteutus_OKM_kirje_14112012.pdf.

OKM 2013a. Oppilaaksi ottamisen perusteista ammatillisessa peruskoulutuksessa. Asetus 4/2013.

OKM 2013b. Ministeriöltä tarkemmat ehdotukset ammatillisen koulutuksen opiskelijapaikoista. Tiedote 27.3.2013. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: <http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2013/03/ammattillinen.html>.

OKM 2013c. Nuorten oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvaus nousee. Tiedote 4.2.2013. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: <http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2013/02/koulutuskorvaus.html>

OKM 2013d. Ehdotus ammatillisen koulutuksen järjestäjäkohtaisista opiskelijamääristä 2014 – 2016. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus/opiskelijamaarat.html.

OPM 2000. Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitus osaksi laskennallista valtionosuusjärjestelmää. Tiedote 28.9.2000. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2000/9/ammattillisen_lisakoulutuksen_rahointu_osaksi_laskennallista_valt.

OPM 2004a. Oppisopimuskoulutus työllistymisen ja ammatillisen kehittymisen tukena. Työryhmämuiistioita ja selvityksiä 2004:15. Helsinki: Opetusministeriö.

OPM 2004b. Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkon, laadun ja rahoituksen kehittämisen. Työryhmämuiistioita ja selvityksiä 2004:39. Helsinki: Opetusministeriö.

OPM 2008. Ammatillisen lisäkoulutuksen tulosrahoitus, Ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjäverkon, laadun ja rahoituksen kehittäminen. Työryhmämuiistioita ja selvityksiä 2008:26. Helsinki: Opetusministeriö.

OPM 2009. Ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistus, AKKU-johtoryhmän toimenpideehdotukset (toinen väliraportti). Työryhmämuiistioita ja selvityksiä 2009:11. Helsinki: Opetusministeriö.

Pitkänen, K. 1999. The financing of vocational education and training in Finland: Financing portrait. Luxembourg: Cedefop. Luettu 8.6. 2013

osoitteesta: http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/4/finland_fi.html#3.1

Pohjonen, P. 2001. Työssäoppiminen tarkasteltuna ammatillisen aikuiskoulutuksen ja työelämän näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopiston kasvatustieteellinen tiedekunta. Tampere: Tampereen yliopisto.

TEM 2012a. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuosilastot vuonna 2011. Tilastotiedote 2012:3. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

TEM 2012b. Ulkomaalaiset työnhakijat työ- ja elinkeinotoimistoissa 2011. Tilastotiedote 2012:4. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Tilastokeskus 2011. Ammatillinen koulutus vuonna 2011. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: <http://www.stat.fi/til/aop>.

Tilastokeskus 2013. Maahanmuuttoa viime vuotta selvästi enemmän. Julkaisu 26.4.2013. Luettu 8.6.2013 osoitteesta: http://www.tilastokeskus.fi/til/muutl/2012/muutl_2012_2013-04-26_tie_001_fi.html.

Tuomisto, J. 2012. Elinikäinen Oppiminen: oikeus vai pakko. Teoksessa P. Kettunen ja H. Simola (toim.), Tiedon ja osaamisen Suomi, Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle (ss. 411 - 434). Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Työministeriö 2003. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintajärjestelmän arviointi suhteessa toimintaympäristöön. Hankkeen loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 335. Helsinki: Työministeriö.

VN 2012. Valtioneuvoston asetus 1047/2012 ammatillisen koulutuksen ja lukio koulutuksen yhteishausta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 ja 4 §:n muuttamisesta. Helsinki: Valtioneuvosto.

Haastattelut

Arkko, T. Lapin ammatti- ja aikuisopiston rehtori. Puhelinhaastattelu 10.4.2013.

Haapasaari, K. Jyväskylän, oppisopimuskeskuksen johtaja. Haastattelu 12.4.2013.

Lamppu, V-M. Suomen Yrittäjät ry:n koulutusasioiden päällikkö. Puhelinhaastattelu 18.4.2013.

Pirskanen, I. Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymän johtaja. Puhelinhaastattelu 10.4.2013.

Pudas, M. Keski-Suomen ELY-keskus, yksikön päällikkö. Haastattelu 25.4.2013.

Saarikoski, V. Jyväskylän koulutuskuntayhtymän johtaja. Haastattelu 15.4.2013.

Salomaa, T. Keski-Pohjanmaan aikuisopiston rehtori. Puhelinhaastattelu 12.4.2013.

Rahoitusmallit kannustavat yliopistoja ja ammattikorkea- kouluja yhteis- työhön

Seuraavilla sivuilla esitellään vuoden alusta voimaan tullutta uutta yliopistojen rahoitusmallia ja vuoden 2014 alusta käyttöön otettavaksi ehdotettua ammattikorkeakoulujen rahoitusmallia. Mallien sisältöä ja vaikutuksia arvioivat haastatteluihinsa korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston ylijohtaja **Anita Lehikoinen** (OKM), Tampereen yliopiston rehtori, Suomen yliopistot Unifi ry:n puheenjohtaja **Kaija Holli**, Helsingin yliopiston rehtori **Thomas Wilhelmsson**, Lahden ammattikorkeakoulun rehtori **Outi Kallioinen**, Tampereen ammattikorkeakoulun rehtori, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry:n puheenjohtaja **Markku Lahtinen** ja Lapin ammattikorkeakoulu Oy:n toimitusjohtaja **Martti Lampela**. Ammatillisen koulutuksen rahoituksessa tapahtuvia muutoksia pohtivat ammatillisen koulutuksen vastuualueen johtaja **Mika Tammilehto** (OKM) ja Ammattiosaamisen kehittämisyhdistyksen (AMKE) toiminnanjohtaja **Johan Hakkala**.

Hallitusohjelman mukaan korkeakoulutuksen rahoitusta uudistetaan tukemalla nykyistä paremmin koulutuksen läpäisyä ja nopeampaa siirtymistä työelämään. Muita asetettuja tavoitteita ovat hallinnon tehostaminen, opetuksen ja tutkimuksen laadun parantaminen, kansainvälistyminen ja korkeakoulujen profiloituminen vahvuusaloilleen.

- Sillä tavalla on tullut vaatimus ja mandaatti lähteä uudistamaan rahoitusmallia vahvalla kädellä, toteaa yliopistojen rahoitusmallia uudistaneen työryhmän puheenjohtaja, korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osaston ylijohtaja Anita Lehikoinen opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Vuodesta 2013 alkaen käyttöön otetun rahoitusmallin taustalla on vuoden 2010 alusta voimaan astunut uusi yliopistolaki. Hallituksen lähtökohta uudistuksen yhteydessä oli, etteivät yliopistojen väliset rahoitussuhteet olennaisesti muutu sopimuskaudella 2010 - 2012.

- Se oli yliopistoille rauhoittumisai-
kaa ja siirtymistä uuteen vaiheeseen, se-
littää Lehikoinen, joka valittiin haastat-
telun jälkeen OKM:n kansliapäälliköksi
toukokuussa.

Lehikoinen on johtanut korkeakou-
lulaitoksen ohjauksen ja rakenteiden
uudistamista sekä yliopisto- ja ammatti-
korkeakoulu-uudistusta. Yliopistojen ra-
hoitusmallityössä saatuja kokemuksia
voitiin hyödyntää myös kehitettäessä
ammattikorkeakoulujen mallia. Näitä
sektoreita ei ole syytä kohdella erilaisin
rahoituksen määräytymisperustein.

- Samanlaisia ongelmia on ammatti-
korkeakouluissakin. Opinnot tahtovat
viivästyä ja keskeyttäjiä on paljon.

Ehdotettuun malliin sisällytettyä am-
mattikorkeakoulujen lakisäätteistä tehtä-
vää, tutkimus- ja kehitystoimintaa, eivät
nykyiset määräytymisperusteet ota ollen-
kaan huomioon.

- Rahoitusmallit ovat ikään kuin ver-
tailukelpoisia, mutta ottavat kuitenkin
huomioon lakisäätteisten tehtävien eri-
laisuuden, Lehikoinen täsmentää.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittä-
missuunnitelmassa (2011 - 2016) tavoit-
teeksi asetetaan, että korkeakoulutuksen
rahoitusmallit muodostavat johdonmu-
kaisen kokonaisuuden, jossa huomioi-
daan korkeakoulusektorien erityispiir-
teet. Rahoitusmalleja kehitetään kan-
nustamaan yhteistyöhön ja työnjakoon.

Opiskelijaohjaukseen kiinnitetään huomiota

Yliopistojen uuden rahoitusmallin
keskeinen uudistus verrattuna
vuosien 2010 - 2012 malliin on se,
että siinä korostetaan laatua, tulokselli-
suutta ja kansainvälistymisen tärkeyttä.
Rahoitusta ei enää kohdenneta tutkin-
totavoitteiden perusteella. Myös tieteel-
listen julkaisujen painoarvoa kasvatet-
tiin aiemmasta.

Koulutuksen ja tutkimuksen osioi-
den perusteella mallissa jaetaan yhteen-
sä 75 % yliopistojen perusrahoituksesta.
Koulutus- ja tiedepoliittisten tavoittei-
den osuus jakomallissa on 25 %.

- Tutkintotavoitteilla oli aikaisem-
min ehkä tasapainottava tehtävä siinä,
ettei yliopistojen välillä tapahtunut isoja

muutoksia. Sanktiot olivat mietoja, koska siinä käytettiin kolmen vuoden keskiarvoa ja ne tulivat jälkijättöisesti, Lehikoinen kertoo.

Rahoitusmallin koulutusosion rahoituskriteereistä merkittävimmät ovat suoritettujen ylemmät (15 %) ja alemmat korkeakoulututkinnot (9 %) sekä vähintään 55 opintopistettä suorittaneiden määrä. Viimeisintä indikaattoria korotettiin aiemman mallin luvusta 10 pisteellä.

- Saimme tästä myönteistä palautetta työryhmäaikana. Jo tässä vaiheessa on nähtävissä, että yliopistot ovat kiinnittäneet opiskelijoiden opetukseen ja ohjaukseen entistä enemmän huomiota.

Ammattikorkeakouluopiskelijoita edustava SAMOK on Lehikoisen mukaan vahvasti puoltanut 55 opintopistettä. Kriteerin nähdään myös velvoittavan yliopistoja ja ammattikorkeakouluja järjestämään asiat niin, että opiskelijat voivat valmistua nopeammin.

Tampereen yliopiston rehtori ja UNIFI ry:n puheenjohtaja Kaija Holli pitää hyvänä muutoksena sitä, että tutkintotavoitteiden kautta annetuista lupauksista ei enää palkita vaan toteutumista. Hänen mielestään korotettu opintopistemäärä kannustaa ja mahdollistaa tutkinnon suorittamisen tavoiteajassa.

- Tutkintojen merkitys on itse asiassa pienempi kuin aiemmassa mallissa, joka oli lähes pelkästään tutkintojen varassa. Uudessa mallissa on paljon muitakin mittareita, joten se on monipuolisempi ja siksi askel oikeaan suuntaan, toteaa Helsingin yliopiston rehtori Thomas Wilhelmsson.

Kesäkuussa yliopiston kanslerina aloittanut Wilhelmsson muistuttaa, että Suomen yliopistot Unifi ry:llä oli oma työryhmänsä mukana valmistelemaan rahoitusmallia, joten siihen on päästy vaikuttamaan hyvissä ajoin.

Rahoitusmalli haastaa opetuksen ja johtamisen

Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjille maksettava perusrahoitus on vielä nykyään osa kuntien valtionosuusjärjestelmää. Valtionosuusrahoituksen euromääräisesti merkittävin osa, ylläpitäjille myönnettävä yksikköhintarahoitus määräytyy ammattikorkeakoulussa opiskelijamäärien sekä opiskelijaa kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella.

Lahden ammattikorkeakoulun rehtorin Outi Kallioisen mukaan rahoituksen määräytymiseen opiskelijamäärän perusteella totuttiin eikä opintoprosessin tehostamiseen siitä syystä panostettu. Osittain se johti siihen, että joillain aloilla keskeyttämisilmiö pysyi ennallaan tai vahvistui.

- Tutkintoja ei valmistunut tavoitteiden mukaisesti. Uusi rahoitusmalli uudistaa koko toiminta- ja opetuskulttuuria sekä haastaa johtamisen, Kallioinen sanoo.

Tampereen ammattikorkeakoulun rehtori ja Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry:n hallituksen puheenjohtaja Markku Lahtinen muistuttaa, että ammattikorkeakoulu-uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa ei kokonaisrahoituksen määräytymistä muuteta.

Erilainen alv-kohtelu on epäkohta

Tampereen ammattikorkeakoulun rehtorin Markku Lahtisen mielestä yksi rahoitusmallien suurimpia puutteita on arvonlisäverokäsittelyn erilaisuus amk- ja yo-rahoituksissa. Yhtiö- ja säätiömuotoiset ammattikorkeakoulut joutuvat investointien osalta alv:n loppumaksajiksi.

Vuosina 2011–2012 TAMK, jota hallinnoi Pirkanmaan ammattikorkeakoulu Oy, investoi rakennuksiin noin 30 miljoonaa euroa. Summasta oli alv:n osuus noin 7 miljoonaa. Yliopistomallissa tämä olisi tullut euro-eurosta -palautuksena TAMKille. Samoin jos kyseessä olisi ollut kunnallinen tai kuntayhtymän ylläpitämä ammattikorkeakoulu. Alv-käsittelyn erilaisuus jarruttaa myös yhteistyötä.

– Jos ammattikorkeakoulu ostaa yliopistolta palveluja, niiden kustannuksiin sisältyvä alv jää ammattikorkeakoululle piilokustannukseksi.

Lahtinen toivoo, että TKI-hankkeissa yliopistot ja ammattikorkeakoulut löytäisivät toisensa. Hän peräänkuuluttaa esimerkiksi väitöskirjatyöhön uudenlaista ja ennakkoluulotonta otetta.

– Ei väitöskirjaa valmistelevalle tule välttämättä tehdä itse kaikkia työhön liittyviä osatehtäviä. Paljon tehokkaampaa olisi koota entistä monialaisempia ryhmiä, joihin tulisi osallistujia yliopistoista, ammattikorkeakouluista ja toisen asteen oppilaitoksista.

Opintopisteillä kikkailu

Pohtiessaan amk-mallissa käytettyjen rahoitustekijöiden soveltuvuutta koulutuksen tuoksellisuuden mittaamiseen Lahden ammattikorkeakoulun rehtori Outi Kallioinen on tyytyväinen siitä, ettei niitä valittu enempää.

– Keskeyttämisten seuraaminen on tärkeää, mutta se on tutkintojen valmistumista selittävä mittari ja tulee sitä kautta huomioitua. Työllistyminen on myös tärkeä mittari, mutta siinä mielessä hankala, että alueelliset työmarkkinanäkymät eroavat suuresti, Kallioinen pohtii.

Lahtinen pitää 55 opintopisteen indikaattoria kyseenalaisena mittarina, koska opintotuen rajana on 45 pistettä. Ammattikorkeakoulut joutuvat miettimään, millä tavalla kyseiset 55 pistettä saadaan opiskelijalle joka vuosi. Opintojen jaksottaminen uudella tavalla on yksi keino.

– Tämä saattaa johtaa mielenkiintoisiin kikkailuihin esimerkiksi silloin, kun kirjataan harjoittelusta tulevia vähintään 30 pistettä.

Entä jos nelivuotiseen insinööriopintoihin tulevalle opiskelijalla on hyväksi luettavia opintoja puolen vuoden edestä eli 30 opintopistettä? Jos kaikki hyväksi luetaan heti, niin tasaisella opiskelurytmillä opiskelija tuo ammattikorkeakoululle rahaa vain ensimmäisenä vuonna.

– Pitäisikö siis hyväksi luvut jakaa kaikille neljälle vuodelle? Lahtinen kysyy.

- Sen sijaan muutetaan rahoitusmallia, jolla tämä kokonaisrahapotti ammattikorkeakouluille jaetaan, Lahtinen painottaa.

Vielä vuonna 2013 raha jaetaan entiseen tapaan, sovitun opiskelijamäärän (70 %) ja suoritettujen tutkintojen (30 %) perusteella. Lahtisen mukaan ehdotuksessa ammattikorkeakoulujen rahoitusmalliksi vuodesta 2014 alkaen koko rahoitus tullaan jakamaan tulosten perusteella: 85 % rahoituksen jakokriteereistä on opintojen etenemiseen ja valmistumiseen liittyviä kriteerejä ja 15 % TKI-toiminnan tuloksellisuuskriteerejä.

Rahoitusmalli ei rohkaise uusien oppimismenetelmien kehittämiseen ja kokeilemiseen.

Kallioinen kiinnittää huomiota siihen, että TKI-rahoituksen osalta yliopistojen rahoitusmallissa korostetaan kilpaillun tutkimusrahoituksen osuutta, kun taas amk-mallissa puhutaan tässä kohtaa ulkopuolisesta TKI-rahoituksesta.

- Ero on järkevä korkeakoulujen erilaisen perustehtävän ja profiloitumisen vuoksi. Näitä indikaattoreita olisi kuitenkin pitänyt edelleen kehittää paremmin palvelemaan amk-sektorin aluekehitystehtävää ja soveltavan tutkimuksen luonnetta.

Kallioisen mielestä rahoitusmallia on vaikea vielä arvioida. Laatuja pitää pystyä kehittämään ja toimintamalleja uudistamaan haasteellisesta rahoituspohjasta huolimatta. Tällä tavalla on ainakin mahdollista supistaa amk-kenttää, koska kaikki eivät tule pärjäämään. Näin varmasti ohjataan tekemään tuloksellista yhteistyötä.

- On selvää, että ammattikorkeakoulut tulevat seuraamaan omaa toimintaansa aiempaa systemaattisemmin ja ovat pakotettuja reagoimaan huolestuttaviin signaaleihin. Tämä on toiminnan kehittämisen ja opetuksen laadun kannalta hyvä asia, Kallioinen pohtii.

- Rahoitusmalli ei anna mahdollisuutta tai rohkaise esimerkiksi uusien oppimismenetelmien kehittämiseen ja kokeilemiseen, Lahtinen puolestaan otaksuu.

Lahtinen muistuttaa vielä tuoreista amk-kenttää ankarasti koettelevista talouspäätöksistä. Hallitusohjelmassa vuosille 2013 - 2015 päätettiin merkittävistä leikkauksista, joiden lisäksi vuosina 2013 ja 2014 jätetään indeksitarkistukset tekemättä. Niiden yhteisvaikutus on ammattikorkeakoulujen kokonaisrahoitukseen - 18 %.

Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteistyö

Yliopistoja ja ammattikorkeakouluja kannustetaan yhteistyöhön, josta on Anita Lehiköisen mielestä jo karttunut hyviä kokemuksia. Tutkimus- ja kehittämistoiminnassa yhteistyö tuottaa hyötyä kummallekin sektorille. Tuplainvestoinneilta vältytään käyttämällä yhteisiä tiloja sekä laitteita ja jopa opettajia.

Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus valtiolle

” ” **A**mmattikorkeakoulujen uudistamista koskeneessa selvityksessä todettiin, ettei rahoituksen kustannusperusteisuus tue riittävästi laadun, vaikuttavuuden ja tehokkuuden kehittymistä ammattikorkeakouluissa, ylijohtaja Anita Lehikoinen sanoo.

Nykyinen malli, jossa 58 % perusrahoituksesta tulee kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta, on monimutkainen ja pohjautuu raskaasti kustannusperusteisiin lähtökohtiin.

– Sen takia siitä halutaan päästä irti. Ammattikorkeakouluja pyritään katsomaan enemmän korkeakoulujen viitekehystä käsin.

Ammattikorkeakoulujen perusrahoitus siirretäänkin kokonaan valtiolle uudistuksen toisessa vaiheessa, joka toteutetaan valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen aikataulun mukaisesti.

– Totta kai rahoitukseen odotetaan jatkosakin osallistuvan kykijensä ja halujensa mukaan tai toiminnallisten lähtökohtiensa pohjalta muitakin tahoja. Varmasti kunnat haluavat tulevaisuudessa rahoittaa joitakin ammattikorkeakoulujen toimintoja hanke-pohjaisesti, Lehikoinen pohtii.



– Yliopistojen rahoitusmallissa korostetaan laatua, tuloksellisuutta ja kansainvälistymisen tärkeyttä, ylijohtaja Anita Lehikoinen toteaa.

– Osakeyhtiömuotoisuus on osoittautunut ammattikorkeakouluille varsin toimivaksi ratkaisuksi. Tässä rakennetaan tietysti yleishyödyllistä osakeyhtiömallia, jota ei ole ajateltukaan voittoa tuottavaksi ja osinkoa jakavaksi.

Hallitus antoi ammattikorkeakoulu-uudistuksen ensimmäistä vaihetta koskevan esityksensä eduskunnalle helmikuussa. Ammattikorkeakoulujen toimilupakierros saatetaan loppuun syksyllä. Lakiuudistusten ja uuden rahoitusmallin on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2014 alussa, jolloin nykyisten toimilupien voimassaolo päättyy.

– Osaamiskeskittymillä pyritään vaikuttamaan siihen, että saataisiin entistä vahvempia korkeakouluyksiköitä. Niitä hän on haettu molemmilla sektoreilla. Eli että on voimaa suorituksen takana; riittävästi resursseja ja infraa, millä opetusta sekä tutkimus- ja kehitystyötä voidaan tehdä, Lehikoinen toteaa.

Kaija Holli näkee yhteistyön mahdollisuuksia erityisesti kansainvälisessä toiminnassa ja mainitsee esimerkkeinä muun muassa kotouttamisen, kieltenopetuksen, tietotekniset palvelut ja kirjastopalvelut. Osaamiskeskittymille Tampereen yliopiston rehtori ei lämpe-

Ammattikorkeakoulut vähenevät

Ammattikorkeakoulut, joita on tällä hetkellä 25, joutuvat hakemaan toimilupaansa syksyllä uudestaan. Hallituksen sivistyspoliittisen ministeriryhmän viime vuonna tekemän linjauksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että toimilupia olisi nykyistä vähemmän.

– Se voi tapahtua kahta kautta. Joko niitä haetaan vähemmän eli tapahtuu fuusioitumisia tai jotkut nykyisistä eivät hae lupaa. Myös valtioneuvosto voi päätöksentekovaiheessa katsoa, että kaikki hakijat eivät kriteereitä täytä, ylijohdaja Anita Lehikoinen selittää.

Kriteereissä korostuvat taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset järjestää korkeatasoista ammattikorkeakoulutoimintaa.

Nyt jo tiedetään Rovaniemen ja Kemi-Tornion ammattikorkeakoulujen yhdistyvän. Tekeillä on muitakin yhteistyöhankkeita, joista Lehikoinen mainitsee Kymenlaakson ja Mikkelin ammattikorkeakoulujen perustaman yhteisen holding-yhtiön.

– Ne tulevat vielä hakemaan erillistä toimilupaa. Näköpiirissä ei ole, että tällä kierroksella ehtisi tapahtua Lapin ammattikorkeakoulun lisäksi muita fuusioita.

Säästöjä ja vaikutusvaltaa

Rehtoreiden mielestä ammattikorkeakoulujen määrä tulee lähitulevaisuudessa vähenemään

tavalla tai toisella. Outi Kallioisen mukaan tulevaan kehitykseen vaikuttavat erittäin voimakkaasti rahoitusleikkaukset.

– Siinä ei ”juustohöylääminen” enää auta vaan pitää aidosti tehdä radikaaleja ratkaisuja, jotta toiminnalliset edellytykset pystytään turvaamaan, Kallioinen kiteyttää.

Hän nostaa esiin strategiset sopimusperusteiset liittoutumat, jollaisesta Lahden ammattikorkeakoululla on FUAS-liittouman kautta useamman vuoden kokemus. 21 000 opiskelijan ja 1 700 henkilöstön jäsenen liittouma kattaa Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen ja Uudenmaan alueen.

– Se vahvistaa merkittävästi laajan metro-alueen kilpailukykyä ja kansainvälistymistä, Kallioinen painottaa.

– Verkostoitunut toimintamalli tuo kolmen merkittävän ammattikorkeakoulun osaamisen koko toiminta-alueelta hyödyttäväksi. Liittouman suuri koko tekee siitä vaikutusvaltaisen toimijan myös valtakunnallisten linjausten valmistelussa.

Kun varaudutaan merkittävään rahoitustason laskuun, liittoumakorkeakoulut saavuttavat yhteisiä toimintoja kehittämällä rahoitusvajetta tasaavia kustannushyötyjä. Siihen pyritään myös keskinäisen työnjaon ja erikoistumisen kautta.

Leikkaukset johtivat fuusioon

Lapin ammattikorkeakoulu Oy:n toimitusjohtaja Martti Lampela kertoo pohjoisen fuusion johtuvan rahoituksen pienenemisestä ja aloituspaikkaleikkauksista erityisesti Kemi-Tornion ammattikorkeakoulussa.

– Fuusio turvaa vahvan ammattikorkeakoulutuksen säilymisen Lapissa. Kehitystyö jatkuu kuitenkin ainakin 2 - 3 seuraavaa vuotta, Lampela kertoo.

Kaksi kampusta erillään toisistaan, Rovaniemellä ja Kemi-Tornion alueella, on todellinen haaste. Vaativaa tässä tilanteessa on aidon yhteisöllisen ammattikorkeakoulun luominen.

– Pitää pystyä hävittämään erilaiset, vanhat toimintakulttuurit. Henkilöstö on suhtautunut aivan fantastisesti. Uusi ammattikorkeakoulu nähdään valtavana mahdollisuutena.

Lampelan mielestä maakuntaan syntyy nyt kaksi tasavahvaa korkeakoulua, Lapin yliopiston rinnalle Lapin ammattikorkeakoulu. Yhteistyö Lapin korkeakoulukonsernin puitteissa jatkuu edelleenkin. Siitä näkyvimpinä esimerkkinä Lampela mainitsee korkeakoulukirjaston, yhteisen palvelukeskuksen ja kaksi instituuttia.

– Ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa on samanlaisia ongelmia. Opinnot viivästyvät ja keskeyttäjiä on paljon, Anita Lehikoinen sanoo.



- Yhteiset kehitysalustat ehkä, mutta en oikein usko niiden keskittymien kantavan. Hankkeita en suosisi vaan yhteistyötä, joka lähtee aidosta intressistä, Holli lisää.

Thomas Wilhelmsson sanoo yhteistyön olevan joillakin yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla syvällistä lähtien yhteisestä infrastruktuurista. Helsingin yliopiston rehtorin mielestä joillakin aloilla voitaisiin selvästi paremmin huolehtia opetuksen linkittymisestä sillä tavalla, että olisi selvä polku amk-tutkinnoista yliopistojen maisteriohjelmiin.

- Lapissahan on jopa muodostettu yhteinen konsortio. Ei se ole ristiriidassa duaalimallin kanssa, jos ammattikorkeakoulu toimii yliopiston yhteydessä. Hallinnon yhdistämisellä säästettäisiin hallintokuluissa ja monissa sen tyyppisissä asioissa.

Wilhelmssonin mukaan osaamiskeskittymät ovat parhaimmillaan toimivia. Sen kaltaista, joskin vielä laajempaa yhteistyötä on tehty jo kymmenkunta vuotta pääkaupunkiseudulla. Tähän metropoliyhteistyöhön ovat menestyksellisesti osallistuneet seudun kaupungit, yliopistot ja ammattikorkeakoulut. Wilhelmsson haluaa mainita KatuMetro-ohjelman, jossa toteutetaan kaupunkitutkimusyhteistyötä metropolialueen kuntien, korkeakoulujen ja valtionhallinnon kanssa.

Lapin korkeakoulukonserni on ainutlaatuinen Lapin yliopiston sekä Rovaniemen ja Kemi-Tornion ammattikorkeakoulujen strateginen yhteenliittymä. Yhdessä ammatillisen koulutuksen tarjoajien kanssa korkeakoulut ovat perustaneet kaksi yhteistä, matkailu- ja kulttuurialojen instituuttia.

Ensi vuoden alusta aloittaa toimintansa osakeyhtiöpohjainen Lapin ammattikorkeakoulu, joksi fuusioituvat edellä mainitut kaksi ammattikorkeakoulua. Toimitusjohtaja-rehtoriksi on valittu aiemmin Rovaniemen ammattikorkeakoulun rehtorina toiminut Martti Lampela.

- Rahoitusmallista löytyy heikosti yhteistyön mahdollisuuksia. Lapin mallin kaltaiset yhteiset yksiköt olisivat todellinen mahdollisuus yliopistoyhteistyössä, Lampela väittää.

- Olemme Lapista esittäneet, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyörakenteet olisi pitänyt kirjata lainsäädäntöön. Ministeriö ei ole kuitenkaan innostunut asiasta. Liittyyne korkeakoulupolitiikan linjanvetoihin.

FUAS on Lahden ammattikorkeakoulun, Hämeen ammattikorkeakoulun ja Laurea-ammattikorkeakoulun muodostama strateginen liittouma. Lahdella on aktiivista yhteistyötä myös Helsingin yliopiston sekä Lappeenrannan teknisen yliopiston kanssa. Tulevalla Niemen kampusalueella tämä yhteistyö tulee entisestään syventymään.

- Pidän erityisen hyvänä, että yliopistoilla ja ammattikorkeakoululla on selkeästi toisistaan erottuvat profiilit ja tekevät osana yhteistä innovaatiojärjestelmää ja alueen kehittämistä, Outi Kallioinen sanoo.

Markku Tasala

Strategiarahoituksella tuetaan profiloitumista

Yliopistouudistusta tehtäessä pyrittiin tukemaan myös yliopistojen profiloitumista. Ylijohtaja Anita Lehikoisen mukaan se tapahtuu tyypillisesti niiden oman strategiatyön pohjalta. Strategiarahoitusosuuden painoarvo rahoitusmallissa on 10 % perusrahoituksesta.

– On havaittu meillä ja muualla, että jos käytetään pelkästään laskennallista rahoitusmallia, niin se ohjaa yliopistoja käyttäytymään samalla tavalla, toteaa Lehikoinen.

– Jos meillä on indikaattorit, jotka vahvasti palkitsevat korkeasta kansainvälisestä tieteellisestä tutkimuksesta, niin sitä sitten kaikki yliopistot yrittävät saavuttaa millä hinnalla hyvänsä.

Lehikoisen mukaan strategiatyölle haluttiin antaa kannusteita riittävästi osoittamalla sille kunnan rahapotti, noin 160 miljoonaa euroa. Se tarjoaa yliopistoille mahdollisuuden tehdä vakavasti otettavan strategian.

– Yliopistot voivat itse miettiä indikaattoreita, joilla yliopiston sisällä voidaan strategian toteutumista seurata ja arvioida. Mekin tahdomme yksiselitteisiä indikaattoreita todentamaan, eteneekö yliopisto kehittämistavoitteiden suuntaan vai ei.

”Ei puheita paperilla”

Helsingin yliopiston rehtori Thomas Wilhelmsson ymmärtää, että OKM:llä täytyy alaa ohjavana ministeriönä olla tietty sananvalta jostakin rahoitusosiesta. Uudessa rahoitusmallissa on aiempaa huomattavasti suurempi osa rahoituksesta sidottua.



Thomas Wilhelmssonin käsityksen mukaan ministeriö toivoo yliopistoilta realistisia ja toteuttamiskelpoisia strategioita.

– Ministeriö pystyi aiemmin tutkintotavoitteiden kautta liikuttelemaan rahaa mielensä mukaisesti. Nykymallissa se on mahdollista vain strategiarahoitusosuuden kautta.

Wilhelmssonin mielestä ministeriö on jakanut lojaalisti rahaa. Se ei ole ohjeistanut yliopistoja tekemään tietynlaisia strategioita. Hänelle on tavoiteneuvottelujen aikana syntynyt käsitys, että ministeriö toivoo realistisia ja toteuttamiskelpoisia strategioita ”eikä puheita paperilla”.

Tampereen yliopiston rehtorin Kaija Hollin mukaan rahoitusmallin tulee kannustaa strategioiden toteuttamiseen. Rahoitus ei kuitenkaan toimi, jos sitä ei käytetä oikein.



– Riski on, että ministeriö käyttää sitä yliopistojen perusvoimavaran tasaukseen. Jos mallin avulla ei pärjää, niin kompensoidaan strategisella rahalla. Pitäisi palkita niitä, jotka oikeasti toteuttavat strategiansa.

Millaista profiloitumista ja erikoistumista haetaan? Kannustaako malli strategiseen yhteistyöhön ja mistä strategisia yhteistyökumppaneita tulisi hakea?

– Malli ei välttämättä kannusta yhteistyöhön, vaan yliopistot kilpailevat keskenään samoilla indikaattoreilla. Se ei ole hyvä, Holli analysoi.

– Profiloituminen on silti hyvä asia, sillä se kohdentaa yliopiston omat voimavarat op-

timaalisesti vahvuuksiin, eikä hajota niitä liian laajalle.

Wilhelmsson uskoo, että erityisesti maakuntayliopistoilla saattaa olla tärkeää verkostoitua omalla alueellaan esimerkiksi ammattikorkeakoulujen kanssa. Maan ainoalle maailman huippuyliopistoksi rankatulle yliopistolle tärkein verkostoitumisen suunta on Eurooppa ja muut huippuyliopistot. Kotimaassa Helsingin yliopisto tekee tiiviisti yhteistyötä Aalto-yliopiston kanssa.

– Tutkintojen merkitys on pienempi kuin aiemmassa mallissa, joka oli lähes pelkästään tutkintojen varassa, Thomas Wilhelmsson selittää.



Valtionosuudet jatkossakin suoraan toisen asteen koulutuksen järjestäjille

Työ- ja elinkeinoelämän sekä koulutusalan etujärjestöt antoivat keväällä julkisuuteen kirjelmän, jossa arvosteltiin voimakkaasti valtionosuusjärjestelmän uudistusta parhaillaan valmistelevan selvitysmiehen ehdotusta toisen asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmän siirtämisestä ”yhden putken valtionosuusjärjestelmään”.

Viime vuonna asetettiin kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksen valmistelua varten tukiryhmä sekä asiantuntija- ja laskentaryhmä. Jälkimmäisen ryhmän puheenjohtajana toimii selvitysmies **Arno Miettinen**. Vuoden alussa selvitysmies julkisti ehdotuksen, jossa toisen asteen koulutuksen valtionosuusrahoitus on jätetty auki ja asia esitetään selvittäväksi.

Esillä on ollut kolme mallia, joiden mukaan pidättäydytään pääosin nykyjärjestelmässä, sitä kehitetään OKM:n hallinnoimana tai rahoituksessa tukeudutaan peruskuntaan. Etujärjestöjen kritiikki kohdistuu jälkimmäiseen, joka muistuttaisi nykyisin esi- ja perusopetuksessa käytössä olevaa kotikuntakorvausjärjestelmää.

– Yhden putken malli tarkoittaa sitä, että rahoitusta ei maksettaisikaan koulutuksen järjestäjälle vaan opiskelijan kotikunnalle, selittää kirjelmän allekirjoittaneen järjestön, Ammatti-osaamisen kehittämissyhdistyksen (AMKE) toiminnanjohtaja Johan Hahkala.

Miettisen ehdotuksessa rahaa tulee val-

tionosuutena 16 - 18 -vuotiaiden ikäluokan koon perusteella. Kotikunnan ei tarvitsisi olla lainkaan tekemisissä ammatillisen koulutuksen järjestämisen kanssa. Nykyinen kuntien rahoitusosuus on yhdenvertainen eri kuntien kesken.

– Jos se raha tulee ensin talousvaikeuksissa olevalle kunnalle, kuinka todennäköistä se on, että se menee sellaisenaan läpi ilman aikaviiveitä sinne järjestäjälle? kysyy Hahkala.

Uhkakuva on, että rahan matkalla tapahtuu hävikkiä ajallisesti ja eurollisesti. Malli tarkoittaisi käytännössä esimerkiksi pääkaupungin osalta sitä, että Helsinki – joka tässä tapauksessa on myös koulutuksen järjestäjä – saisi ensin rahansa vain niistä, jotka ovat kirjoilla kaupungissa.

– Jos Helsinkiin erikoislukioon tai ammattiopintoihin tulleen opiskelijan kirjat ovat Pudasjärvellä, niin raha osoitettaisiin ensin Pudasjärven kunnalle.

Hahkala varoittaa rakentamasta suljettuja systeemejä. Nykyinen malli eli valtionosuuksien myöntäminen suoraan koulutuksen järjestäjille helpottaa rahoituksen ennakoitavuutta. Rahan kanavoiminen väliportaaksi muodostuvien kuntien kautta vaikuttaa haitallisesti koulutuksen laatuun, kun koulutusyksiköt eivät enää pystyisi vapaasti kilpailemaan opiskelijoista. Se myös rajoittaa opiskelijoiden vapautta hakeutumista eri koulutusyksiköihin.



Rahoitusjärjestelmästä puuttuu elementtejä

– On vaikea nähdä, miksi rahoituksen pitäisi kiertää peruskuntien kautta, koska ne eivät ole eivätkä jatkossakaan tule yksinomaisesti olemaan koulutuksen järjestäjiä, sanoo ammatillisen koulutuksen vastuualueen johtaja Mika Tammilehto opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Hänen mielestään selvitysmiehen ehdotus ”yhden putken mallista” ei ole ammatillisen koulutuksen kannalta hyvä ratkaisu. Perusperiaate on kuitenkin se, että rahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjälle eikä ylläpitäjille.

– Sillä olisi hyvin suuria negatiivisia vaikutuksia toimintaedellytyksiin. Jos siihen suuntaan mennään, olemme huolissamme siitä, miten pystytään jatkossa vastaamaan työelämän tarpeisiin.

Tammilehto toivoo, että hyvässä yhteistyössä löydettäisiin ratkaisu nykyisen mallin pohjalta, koska se on myös hallitusohjelman kirjaus. Kuntaperusteisessa mallissa ei olisi mahdollista ottaa huomioon ammatillisen koulutuksen erityispiirteitä.

– Esimerkiksi tuloksellisuuteen liittyvät elementit poistuisivat rahoituksesta tyystin, hän huomauttaa.

Tammilehto korostaa, että valtionosuusjärjestelmän perusta on ammatillisen koulutuksen näkökulmasta kunnossa, mutta sieltä kuitenkin puuttuu elementtejä, joita tulevaisuudessa tullaan tarvitsemaan.

– Tutkintojärjestelmää kehitetään entistä vahvemmin osaamisperusteiseksi ja modulaarisiksi joustavampien osaamispolkujen takia. Jotta järjestelmän nämä ominaisuudet saataisiin paremmin käyttöön, pitäisi rahoituksen kyetä notkeammin seuraamaan tätä kehitystä.

Tarvitaan kannustusta osaamisen tunnustamiseen. Toisaalta rahoituksen on oltava vakaata ja ennakoitavaa, koska koulutuksen järjestäjien on kyettävä investoimaan osaamiseen ja oppimisympäristöjen kunnossa pitämiseen.

– Miten voimme vaikuttaa siihen, että koulutuksen järjestäjän kannattaa tiivistää koulutusta ja lyhentää koulutusaikoja? Tuloksellisuusrahoitus on yksi keino.

Järjestelmästä on vuosien mittaan muotoutunut monimutkainen ja hajanainen. On erilaisia rahoituksen määräytymisperusteita oppilaitos- ja oppisopimusmuotoiselle koulutukselle sekä peruskoulutuksen lisäkoulutukselle. Tätä on syytä selkiyttää.

– Millä perusteella määritetään se suorite, jonka mukaan rahoitus määräytyy? Onko se opiskelijamäärä ja miten se lasketaan? Tammilehto puntaroi tulevaisuuden vaihtoehtoja.

– Rahoitusjärjestelmän on jatkossa luotava selkeät puitteet sille, että koulutusta voidaan suorittaa sekä oppilaitos- ja oppisopimusmuotoisena että näiden yhdistelmänä.

Tulosmittarit toimivat, mutta jälkijättöisesti

Tuloksellisuusrahoitus otettiin kokeiluluonteisesti käyttöön vuonna 2001 ja se vakiintui osaksi ammatillisen koulutuksen perusrahoitusta vuonna 2006. Tammilehto on ollut tyytyväinen siihen, että rahoitus on selkeästi ohjannut koulutuksen järjestäjiä kiinnittämään huomiota opintojen läpäisyyn, työllistymiseen, jatko-opintoihin sijoittumiseen ja opetushenkilöstön osaamiseen.

– Vaikka rahallinen panostus on vain kolme prosenttia yksikköhinnasta, tulosrahoitusmittariston kautta julkiseen käyttöön saadulla in-

formaatiolla on erittäin suuri ohjausvaikutus. Se on myös ainutlaatuinen tietopankki.

– Mittaristoa tullaan toki viilaamaan niiden rahoitusjärjestelmän kehittämistavoitteiden pohjalta, jotka toin aiemmin esiin. Rahoitusjärjestelmän uudistus sovitetaan aikataulullisesti yhteen valtionosuusuudistuksen kanssa, Tammilehto kertoo.



AMKE:n toiminnanjohtaja Johan Hahkala vastustaa yhden putken mallia valtionosuusrahoitusehdotuksessa.

Johan Hahkalan mielestä tuloksellisuusrahoitus ei aina kohdistu reilusti, sillä se palkitsee kerta toisensa jälkeen samoja parhaita yksiköitä eikä huomioi riittävästi oman tuloksen parantamista. Kyseinen rahoitushan ei tuo järjestelmän jaettavaksi lisää rahaa. Ammatilliselle koulutukselle osoitetusta koko rahapotista otetaan ensin pois kolmen prosentin siivu, joka sitten jaetaan tuloksen perustella parhaalle.

– Heikommin menestyneet eivät saa takaisin tuota menetettyä osuutta kokonaisuudessaan, jotkut eivät mitään siitä. Se taas syö eväitä kehittää toimintaa tasolle, josta palkitaisiin, Hahkala summaa.

– Toinen ongelma on tulosten mittaamisen aikataulussa. Tulostittareilla mitataan tyypillisesti 3 - 5 vuoden takaisia asioita. Muutosvauhdin ollessa nopea organisaatioita palkitaan tai jätetään palkitsematta tilanteessa, joka voi olla mittausajankohtaan verrattuna täysin toisenlainen.

Tammilehdon mielestä kolme prosenttia järjestäjärahoituksesta on lopulta niin pieni summa, ettei hän usko sen todellisuudessa horjuttavan koulutuksen järjestäjän toimintaedellytyksiä. Kannusteiden pitääkin sparrata järjestelmällistä kehitystyötä.

– Totta kai voidaan miettiä mahdollisuutta palkita suorituksen parantamisesta sillä tavalla, että se potkisi myös niitä häntäpään yksiköitä eteenpäin.

Tammilehto muistuttaa, että tulosrahoituksessa mitataan aina historiaa ja mitä tarkempi tieto halutaan, sitä pidemmälle historiaan joudutaan katsomaan. Viive johtuu Tilastokeskuksen pitkällisestä työprosessista, joka tosin voi tulevaisuudessa nopeutua sähköisen asioinnin ja tietoarkkitehtuurin kehittymisen myötä.

– Tilastokeskus on meille ensisijainen tietolähde, koska sieltä on saatavissa henkilöperustaisia aineistoja. Tietomassan valtavuutta kuvaa hyvin se, että työllistymismittarissakin yhdistetään henkilötunnuksen avulla yli 40 eri rekisterin tiedot.

Hahkala haluaa nostaa keskusteluun vielä arvonlisäverotusta koskevan epäsuhdan, joka liittyy koulutuksen järjestäjän ylläpitomuodon vaikutukseen rahoituksen kohdentumisessa. Kuntien, kaupunkien tai kuntayhtymien ylläpitämät ovat palautusjärjestelmän piirissä, koska ne ovat julkisia palveluyksiköitä.





– Niiden ostaessa esimerkiksi elintarvikkeita ruokalaan tarvikkeiden hinnassa oleva alv palautetaan niille. Jos sama koulutus järjestetään osakeyhtiöpohjalta, alv-kulua ta-soitetaan korotetulla rahoituksella.

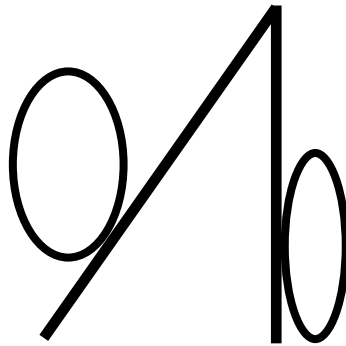
Hahkalan mukaan korotus on viiden prosentin tasolla. Se riittää vain aloilla, missä ostettavien materiaalien ja laitteiden määrä tai hinta ei ole suuri. Mutta jos ostoja on paljon ja laitteiden hinta on korkea kuten usein ammatillisessa koulutuksessa, korotus on aivan liian pieni.

– Ongelma on tunnistettu ja selvitämme asiaa. Jos järjestäjät ovat alv-kompensaa-tion osalta selkeästi eriarvoisessa asemassa, me voimme korjata asian rahoitusjär-jestelmän uudistamisen yhteydessä, Tam-milehto lupaa.

Johan Hahkalan mielestä ammatillisen koulu-tuksen rahoituksessakin on kyettävä näke-mään metsä puilta.



OAJ:n Ammatilliset Opettajat - OAO ry.



www.oao.fi

Koulutuksen tutkimuslaitoksen uutuusjulkaisuja

Sakari Ahola, David M. Hoffman (Eds.)

Higher education research in Finland

EMERGING STRUCTURES AND CONTEMPORARY ISSUES

What does a closer look reveal about Finnish higher education? In the CHERIF yearbook, higher education specialists inside Finland focus on its' lesser reported higher education landscape. In terms of well known global phenomena and research traditions, the authors shed light on the inner workings of the most researched issues and trends in contemporary Finnish higher education research.

2012. 442 s. 32 e. D103.



Kari Nissinen, Jouni Välijärvi

Opettaja- ja opettajankoulutustarpeiden ennakoinnin tuloksia

Kirjassa esitetään laskelmat, joilla ennakoidaan vuoden 2025 opettajatarvetta maassamme ja arvioidaan tämän opettajatarpeen tyydyttämisen vaatimaa opettajankoulutuksen volyyymiä. Laskelmat perustuvat tuoreimpiin väestö-, opettaja- ja koulutustilastoihin sekä arvioihin opettajien eläköitymisestä, opettajan työssä pysymisestä, uusien opettajien valmistumisesta ja työhön sijoittumisesta. Ennakointi kattaa peruskoulun ja lukion sekä ammatillisen toisen asteen koulutuksen opettajatarpeen.

2011. 137 s. G043. Saatavilla vain verkosta osoitteesta: <http://ktl.jyu.fi/ktl/julkaisut/luettelo/2011/g043>



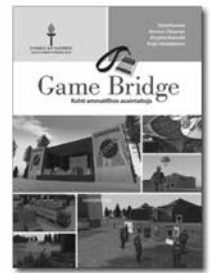
*Kimmo Oksanen, Birgitta Mannila,
Raija Hämäläinen (toim.)*

Game Bridge

KOHTI AMMATILLISIA AVAINTAITOJA

Game Bridge -hankkeessa toteutettu 3D-oppimisympäristö mahdollistaa abstraktin asian harjoittelun työelämävalmiuksien parantamiseksi. Julkaisu valaisee teknologisten ratkaisujen hyötykäytön mahdollisuuksia ja haasteita opetuksen näkökulmasta erityisesti ammatillisen oppilaitoksen ja työelämän rajapinnassa.

2011. 86 s. D099. Saatavilla vain verkosta osoitteesta: <http://ktl.jyu.fi/ktl/julkaisut/luettelo/2011/d099>



*Anne Kouvo, Marja-Leena Stenström,
Maarit Virolainen, Päivi Vuorinen-Lampila*

Opintopoluilta opintourille

KATSAUS TUTKIMUKSEEN

Julkaisussa kuvataan opintouriin vaikuttavia tekijöitä yksilön, siirtymäjärjestelmän ja oppilaitoksen tasolla kirjallisuuden pohjalta työstetyn mallin avulla. Julkaisua voivat hyödyntää kehittämistyössään toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjät, ammattikorkeakoulu ja yliopistot sekä muut koulutuksen asiantuntija-, ohjaus- ja suunnittelutehtävissä toimivat.

2011. 87 s. G042. Saatavilla vain verkosta osoitteesta: <http://ktl.jyu.fi/ktl/julkaisut/luettelo/2011/g042>



”Mun kompassin neula vaan pyörii”

KESKEYTTÄMISKOKEMUKSIA AMMATILISESTA KOULUTUKSESTA

Miten nuoret löytävät toiveammattinsa ja millaisin valmiuksin he tekevät toisen asteen koulutusvalintojaan? Miten syntyvät keskeyttämisajatukset ammatillisessa koulutuksessa ja millaisia syitä keskeyttämisten takaa paljastuu? Onko oppilaitoksilla keskeyttämistä puskuroivia keinoja ja mahdollisuuksia tukea pitkittyneissä opinnoissa?

2011. 89 s. 25 e. G041.



muita uusia ja aiempia julkaisuja

Seija Nykänen: Towards leadership and management in guidance and counselling networks in Finland. 2011. 92 s. 25 e. D096.

Seija Nykänen, Merja Karjalainen, Raimo Vuorinen, Lea Pöyliö: The Networked Guidance Service Provision (NEGSEP) Model. 2011. 50 s. 25 e. D095.

Kari Itkonen, Marja-Leena Stenström, Pentti Nikkanen: Yritysten osaamisen kehittämisen verkostot ja vaikuttavuus Keski-Suomessa. 2011. 46 s. Saatavilla vain verkosta: <http://ktl.jyu.fi/img/portal/19745/F027-netti.pdf>

Marja-Leena Stenström, Pentti Nikkanen, Kari Itkonen: Osaamisen itsearviointityökalun kehittäminen yhteistyössä pk-yritysten kanssa. 2011. 50 s. Saatavilla vain verkostosta: <http://ktl.jyu.fi/img/portal/19744/F026-netti.pdf>

Raimo Vuorinen, Anthony G. Watts (Eds.): Lifelong Guidance Policies: Work in Progress. A report on the work of the European Lifelong Guidance Policy Network 2008–10. 2010. 141 s. Saatavilla vain verkostosta: http://ktl.jyu.fi/img/portal/18649/ELGPN_report_2008-10.pdf

Ilo Kuronen: Peruskoulusta elämäkouluun. Ammatillisesta koulutuksesta syrjäytymisvaarassa olevien nuorten aikuisten tarinoita peruskoulusuhteesta ja elämäkulusta peruskoulun jälkeen. 2010. 362 s. 30 e. T026.

Seija Nykänen: Ohjauksen palvelujärjestelyjen toimijoiden käsitteet johtamisesta ohjausverkostossa. Matkalla verkostojohtamiseen? 2010. 348 s. 30 e. T025.

Kari Törmäkangas & Timo Törmäkangas: Osioanalyysi testien arvioinnissa. 2009. 288 sivua. 29 e. Tilauskoodi D091.

Martti Siisiäinen & Leena Alanen (toim.): Erot ja eriarvoisuudet. Paikallisen elämän rakentuminen. 2009. 309 sivua. 29 e. Tilauskoodi D090.

Timo Aarrevaara & Taina Saarinen (toim.): Kilvoittelusta kilpailuun? Artikkelikokoelma Korkeakoulututkimuksen juhlasymposiumista 25.–26.8.2008. 2009. 238 sivua. 27 e. Tilauskoodi D089.

Raija Hämäläinen: Designing and Investigating Pedagogical Scripts to Facilitate Computer-Supported Collaborative Learning. 2008. 88 s. Julkaisu on saatavissa vain verkosta: <http://ktl.jyu.fi/img/portal/13820/t024.pdf>

TILAUKSET:

puh. 040 805 4276

e-mail: ktl-asiakaspalvelu@jyu.fi

www.ktl-julkaisukauppa.fi

Toimituskulut: 5,00 – 8,00 e / tilaus. Hinnat sis. alv:n (julkaisut 9 %).

Birgitta Mannila, Raija Hämäläinen, Kimmo Oksanen (toim.): Pelaa ja opi. Räättälöityjä verkkopelejä ammatilliseen oppimiseen. 2007. 88 s. Julkaisu on saatavissa verkosta http://ktl.jyu.fi/ktl/julkaisut/luettelo/vuosi_2007/d086. Saatavilla rajoitetusti myös painettuna toimituskulujen hinnalla. Tilauskoodi D086.

Marja Kankaanranta, Anna Grant, Pirjo Linnakylä (toim.): e-Portfolio. Adding Value to Lifelong Learning. 2007. 303 s. 29 e. Tilauskoodi D082.

Leena Alanen, Veli-Matti Salminen, Martti Siisiäinen (toim.): Sosiaalinen pääoma ja paikalliset kentät. 2007. 249 s. 27 e. Tilauskoodi D081.

Maarit Virolainen, Sakari Valkonen: Kiireavusta innovatiivisten tietoyhteisöjen vahvistamiseen. Ammattikorkeakoulujen työelämäkumppanit ja yhteistyö harjoittelujen järjestämiseksi. 2007. 117 s. 23 e. Tilauskoodi G039.

Pasi Savonmäki: Opettajien kollegiaalinen yhteistyö ammattikorkeakoulussa. Mikropoliittinen näkökulma opettajuuteen. 2007. 200 s. 26 e. Tilauskoodi T023.

Ellen Piesanen, Ulla Kiviniemi, Sakari Valkonen: Opettajan koulutuksen kehittämisohjelman seuranta ja arviointi. Opettajien täydennyskoulutus 2005 ja seuranta 1998–2005 oppiaineittain ja oppialoittain eri oppilaitosmuodoissa. 2007. 244 s. 26 e. Tilausnumero G038.

Päivi Vuorinen, Sakari Valkonen: Korkeakoulutuksesta työelämään. Työhön sijoittuminen ja työelämävalmiudet kaupan ja tekniikan alalla. 2007. 182 s. 25 e. Tilauskoodi G037.

Seija Nykänen, Merja Karjalainen, Raimo Vuorinen, Lea Pöyliö: Ohjauksen alueellisen verkoston kehittäminen – poikkiallinen ja moniammatillinen yhteistyö voimavarana. 2007. 280 s. Saatavana vain verkosta osoitteesta: http://ktl.jyu.fi/ktl/julkaisut/luettelo/vuosi_2007/g034.

Jani Ursin, Jussi Välimaa (toim.): Korkeakoulutus teoriassa. Näkökulmia ja keskustelua. 2006. 252 s. 27 e. Tilauskoodi D080.

Raimo Vuorinen, Sakari Saukkonen (Eds.): Guidance Services in Higher Education. Strategies, Design and Implementation. 2006. 187 s. 26 e. Tilauskoodi D079.



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO
KOULUTUKSEN TUTKIMUSLAITOS

OKKA-SÄÄTIÖN HYVÄT KIRJAT

Voit tilata julkaisuja OKKA-säätiöstä, puhelin 020 748 9679 tai email: okka-saatio@oaj.fi



20 €

Raili Gothónin ja Arja Kosken toimittaman kirjan kirjoittajat kertovat artikkeleissaan työnohjauksesta sosiaali-, terveys-, kasvatusta- ja kirkonalan työstä. Työnohjaus hahmottuu kirjassa keskeiseksi yhdessä oppimisen paikaksi ja ammattikorkeakoulun aluekehitystyön menetelmäksi muuttuvissa organisaatioissa ja työyhteisöissä. Se luo rakenteen ja tilan reflektoinnille ja kehittämiselle. Työnohjauksen hyödyntäminen näytetty kirjassa myös eettisenä valintana, joka mahdollistaa koko työyhteisön oppimisen ja kehittämisen.

Kirja on tarkoitettu kaikille työnohjauksesta ja sen kehittämisestä kiinnostuneille ammattilaisille. Kirjaa voidaan hyödyntää korkeakouluissa työnohjaukseen, työyhteisöjen kehittämiseen ja johtamiseen liittyvässä opetuksessa. Työyhteisöjen kehittäjille ja johtajille kirja tarjoaa välineitä kokemuksellisuuden ja dialogisuuden, moniäänisyyden ja eettisen pohdinnan mahdollistamiseen arjen työssä – tilan luomiseksi työnohjaukselle.

Theoretical Understandings for Learning in the Virtual University nostaa esille tärkeän kysymyksen, kuinka ohjata virtuaaliyliopiston opiskelijoita kehittämään aktiiviksi ja itseohjautuviksi oppijoiksi. Kirjan pääpaino on oppimisen teoreettisessa ymmärtämisessä oppijan ja teknologisen ympäristön vuorovaikutuksen näkökulmasta.

25 €



Ammattikasvatuksen aikakauskirja.

Vaikka lehti perustuu tutkimustietoon, se ei ole perinteinen tieteellinen aikakauskirja. Sen tarkoituksena on toimia ammattikasvatuksen tutkijoiden foorumina ja tarjota alan tutkimustieto ammattikasvatuksen kentän käyttöön, opettajille, elinkeinoelämän ja henkilöstöhallinnan edustajille.

Päätoimittaja: Professori Petri Nokelainen.
Julkaisija: Ammattikoulutuksen tutkimusseura OTTU ry.



30 €
4nroa (13)

30 €
4nroa (12)



20 €
4nroa (11)

10 €
4nroa (10)



10 €
4nroa (09)



Ammatillisten opettajakorkeakoulujen yhdessä toimittamassa ja OKKA-säätiön kustantamassa kirjassa paneudutaan sosiaalisen median ja mobiilin teknologian avaamiin mahdollisuuksiin oppimisessa ja oppimiseen liittyvässä verkostomaisessa yhteistyössä. Julkaisun kirjoittajat ovat opettajia ja opettajankouluttajia sekä kokeneita verkko-opetuksen asiantuntijoita.

Artikkeleissa käsitellään sosiaalisen median, mobiilin ohjauksen ja oppimisen sekä verkostoyhteistyön merkitystä erityisesti ammatillisen oppimisen ja ammatillisen opettajakoulutuksen kontekstissa, mutta myös laajemmin koulutukseen ja yhteiskuntaan liittyvänä ilmiönä.

25 €



Raija Meriläisen ja Minna Vuorio-Lehden toimittama kirja on säätiön vuosikirja 2011. Sen kattavana teemana on toisen asteen koulutuspolitiikka siten, että lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus ovat molemmat esillä ja tarkastelun kohteena. Kirjan tarkoitus on olla mahdollisimman luettava ja monipuolinen ja luoda edellytyksiä toisen asteen koulutuksen kehittämiselle.

Artikkelikokoelmassa kukin artikkeli muodostaa oman kokonaisuuden.

Teoksessa on kaksi osaa: Ensimmäisessä osassa toisen asteen koulutusta tarkastellaan koulutushistoriallisesta näkökulmasta ja toinen osa painottuu koulutuksen laadun arviointiin.

15 €



Piirrä mulle minut – kuvia ja kertomuksia koulusta. Mikä tuo eka-luokkalaisten mielestä iloa elämään? Millaista on opettajahuumori kevätuopumukseen aikaan? Mitä piirtäjä saa lapsilta läksyksi? Kuvataiteilija Antti Huovinen hakeutui lukuvuodeksi vironlahtelaiseen runsaan sadan oppilaan kouluun elämään vuorovaikutuksessa lasten ja opettajien kanssa ja toteuttamaan taiteilijan kutsumustaan. Piirustuslehtiöt täyttyivät ala-asteen elämänsattumuksista, arjesta ja juhlasta.



10 €

Professori Soili Keskinen toimittama kirja 'Valta, kilpailu ja kiusaaminen opettajan työssä' on artikkelisarja, jonka tavoitteena on herättää pohtimaan opettajan työtä tunnetyön näkökulmasta. Kirjan avulla haluamme olla jäsentämässä osaa moninaisista opettajan ja oppilaan välisistä tunteista ja sillä tavalla olla auttamassa opettajia jäsentämään omaa työtään entistä monipuolisemmin. Siinä käytetyt artikkelit on muokattu Turun yliopiston Rauman opettajan koulutuslaitoksessa tehtyjen laadukkaiden oppinäytetöiden pohjalta. Kirja myös paljastaa, miten monipuolisista ja erilaisista viitekehyksistä käsin valmistuvat opettajat haluavat hahmottaa tulevaa työtään opettajina ja näin valmistautua kohtaamaan kaikki työn mukanaan tuomat mahdollisuudet ja uhat, riskit ja haasteet.



10 €

Aktivoi kieltenopetusta rakennepelien

Aktivoi kieltenopetusta rakennepelien

Kirja, joka sisältää noin 70 erilaista kopioitavaa peliä englannin ja ruotsin kielen opetukseen eri tasoilla. Niitä voidaan soveltaa myös useiden muiden kielten opetukseen. Pelen avulla opettajat ja kouluttajat saavat vaihtelua opetukseensa ja opiskelijat kokemuksen siitä, että kieliopin opiskelu voi olla paitsi motivoivaa ja innostavaa myös haastavaa ja hauskaa. Kirjan pelit

ovat helposti ja nopeasti toteutettavissa ja ne toimivat hyvin oppimisen välineinä.

Kirjan tekijät FK, suggestopedian opettajakouluttaja Annikki Björnfot ja BA, suggestopediakouluttaja Elizabeth Lattu ovat pitkään työskennelleet suggestopedisen ja suggestiopohjaisen kielten opetuksen parissa eri oppilaitoksissa ja ovat erikoistuneet kehittämään puhevalmiuksia harjoittavia aktiviteetteja.

60 €

Pekka Ruohotien ja Rupert Macleanin toimittama professori Tapio Variksen juhlaKirja **Communication and Learning in the Multicultural World** rakentuu asiantuntija-artikkeleille, joiden kirjoittajat ovat eri puolilta maailmaa. Kirjan artikkelit on ryhmitelty kolmeen pääteemaan: 'Communication and Learning in the Multicultural World', 'Global University' ja 'Intercultural Communication and literacies'. Teoksen kirjoittajat valottavat kommunikointia ja oppimista monikulttuurisessa maailmassa oman tutkimustyönsä näkökulmasta.



12,50 €



Professori Taimi Tulvan toimittaman kirjan **Lapsen kasvuympäristö ja sosiaaliset taidot** aiheena on pohtia Suomen ja Viron kasvatuskulttuurisia eroja, jotka liittyvät lasten ja heidän perheittensä kasvuun kohdistuviin ongelmiin. Kirjan tavoite on tukea ajatusta perheistä, jossa aikuiset kuuluvat lasten ja lapset aikuisten maailmaan, sekä edistää lasten ja nuorten myönteistä kanssakäymistä ja sosiaalisia taitoja ja estää syrjäytymistä. Keskeiseksi tavoitteeksi muodostuu myös toisesta ihmisestä välittäminen.

10 €

Aivot, maailmankuva, informaatiotulva – opettajuus on säätiön toinen vuosikirja, jonka kirjoittajina on viisi asiantuntijaa: Juhani Juntunen, Erkki Lahdes, Risto Näätänen, Lauri Rauhala ja Veli-Matti Värri. Kirjan tehtävänä on antaa opetus-alalla työskenteleville tarpeellista taustatietoa alan uusista suuntauksista ja tutkimustuloksista.

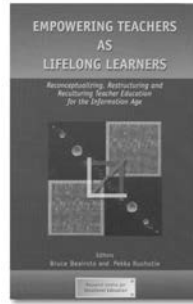


3 €



Opettajan professiosta on OKKAsäätiön ensimmäinen vuosikirja. Artikkelisarjan kirjoittajina on yhdeksän opetuksen ja ammattikasvatuksen suomalaista asiantuntijaa: Sven-Erik Hansén, Hannu L. T. Heikkinen, Viljo Kohonen, Anneli Lauriala, Sinikka Ojanen, Risto Patrikainen, Arto Willman, Seija Mahlamäki-Kultanen ja Pekka Ruohotie.

4 €



Empowering teachers as lifelong learners. Reconceptualizing, restructuring and reculturing teacher education for the information age. Editors Bruce Beirsto and Pekka Ruohotie.

3 €

Äly ja tunne on Anneli Kalajoen toimittama kirja Jukka Sarjalan puheista ja kirjoituksista viideltä vuosikymmeneltä. Puheiden ja kirjoitusten aiheet liittyvät Jukka Sarjalan erityisalaan, suomalaiseen koulutukseen, jonka keskiössä hän on ollut kolme vuosikymmentä eli suomalaisen koulun kiihkeimmät kehityksen vuodet, sekä rakkaaseen harrastukseen kirjallisuuteen. Hän on kirjoittanut perinteisiä kirja-arvosteluja ja -analyyssejä, tutkinut kansanedustajien kirjallista tuotantoa, käsitellyt laajasti nimimerkillä kirjoittavia henkilöitä presidentti Urho Kekkosesta Mika Waltariin ja Pentti Saarikoskeen.

7,50 €



Suomalais-saksalaista yhteistyötä ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen hyväksi esittelee monipuolisesti ja havainnollisesti ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen erityispiirteitä kummassakin maassa sekä erityisesti viime vuosikymmeninä tapahtunutta yhteistyön muotojen ja määrän nopeaa kehitystä maidemme välillä. Kirjan ovat toimittaneet yli-insinööri, diplomi-insinööri Teuvo Ellonen ja tekniikan tohtori, diplomi-insinööri Keijo Nivala.

3 €



Historiallinen teatteripuku (uusintapainos)

Historiallisten näyttämöpukujen toteuttamisesta on runsaasti ulkomaista kirjallisuutta, mutta vain vähän suomenkielisiä julkaisuja. Terttu Pykälän kirjoittama Historiallinen teatteripuku -oppikirja pyrkii vastaamaan tähän haasteeseen. Kirjan kaikki puvet ovat valmistettu eri teattereiden ja television tuotantoja varten sekä vanhojentanssipukuina tai päätöteinä Näyttämöpukujen valmistajien koulutuslinjalla, jonka opetuksesta kirjoittaja on vastannut linjan perustamisesta 1980-luvun lopulta alkaen. Kaikki mukana olevat pukuluonnokset, jotka on saatu maamme kokeneimpiin kuuluvilta pukusuunnittelijoilta, on toteutettu oikeita käyttötilanteita varten. Pukukokonaisuudet ovat eri aikakausien tyyppisiä naisten pukuja, joita paljon käytetään näytelmissä. Kirja on tarkoitettu vaatetusalan ammatillisten oppilaitosten avuksi mm. vanhojentanssipuku- ja valmistettaessa. Myös teatteripukuja toteuttavat ammatillaiset voivat hyödyntää sitä työssään. Kirjan käyttö edellyttää perustietoja kaavoituksesta, kuositelusta ja ompelusta. Niitä ei ole tilanpuutteen vuoksi voitu sisällyttää mukaan.

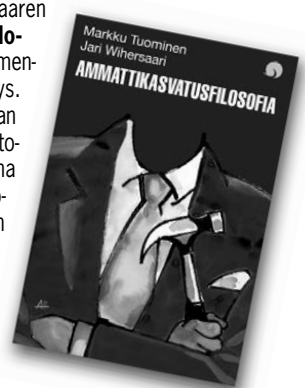
30 €

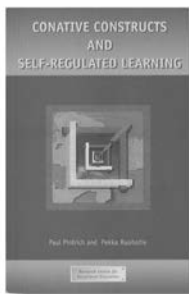


Markku Tuomisen ja Jari Wihersaaren kirjoittama **Ammattikasvatusfilosofia** on alan ensimmäinen suomenkielinen filosofinen kokonaisuus. Lähtökohdiana on yleisen filosofian klassinen jaottelu: ontologia, tietoppi, estetiikka ja etiikka. Mukana on siten sekä teoreettisen filosofian että käytännöllisen filosofian näkökulma. Ammattikasvatustilofosofiaan kuuluu myös tieteenfilosofia. Näin tavoitellaan kattavaa systemaattista filosofista tarkastelua.

Teoksen kohderyhmänä ovat erityisesti opettajat, tutkijat, eri asiantuntijatehtävissä toimivat ammatillaiset sekä tulevat ammattikasvatuksen ammatillaiset opinnoissaan ammattikorkeakouluissa ja ammatillisessa koulutuksessa. Kasvatustieteen kentälle käsikirjaksi ja oppikirjaksi. Se sisältää uusia avauksia kasvatustieteen ja koulutuspolitiikan keskusteluun ja soveltuu käytettäväksi laajasti kasvatustieteen tutkimuksessa ja opinnoissa sekä poliittisella ja hallinnollisella sektorilla.

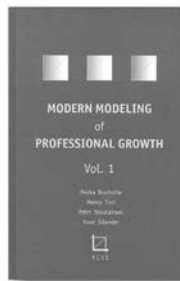
12,50 €





Kirjassa **Conative Constructs and Self-Regulated Learning** Paul R. Pintrich (Michiganin yliopisto) ja Pekka Ruohotie (Tampereen yliopisto) tarkastelevat mm. oppimisen konatiivisia rakenteita eli impulsseja, halua, tahtoa ja määrätietoista pyrkimistä, motivaation ja tavoiteorientaation roolia oppimisen itsesäätelyssä.

3 €



Modern Modeling of Professional Growth kuvaa uusia kasvatustieteen tutkimusmenetelmiä ja esittelee niiden käyttöä tutkijalle käytännön sovelluksiin ja esimerkein. Kirjassa esitellään sekä lineaaristen että nonlinearisten menetelmien käyttöä, joita voidaan hyödyntää ammattikasvatuksen tutkimuksessa. Tekijät: prof. Pekka Ruohotie (TaY) ja Henry Tirri (HY) sekä Petri Nokelainen ja Toni Silander. Paketti sisältää kirjan + CD-rom:n.

7,50 €



Työpaikkakouluttajan opas on OKKA-säätiön ja Tampereen yliopiston Ammattikasvatuksen tutkimus- ja koulutuskeskuksen yhteistyötä. Aineisto on koottu Työpaikkakoulutuksen kehittämisprojektin pinnäytetöistä, joiden kirjoittajat ovat kokeneita ammatillisia opettajia. Muina kirjoittajina oppaassa ovat rehtori Vesa Raitaniemi, varat. Heikki Suomalainen ja prof. Pekka Ruohotie.

3 €



Elinikäinen oppija - Livslångt lärande on suomalaisten opettajien selviytymistäriä. Se perustuu laajaan Itämeren alueen opettajamuistojen keräys- ja tutkimushankkeeseen.

3 €

Suomalaisen ammattikasvatuksen historia on tehty yhteistyössä OAJ:n, OAO:n ja Tampereen yliopiston Ammattikasvatuksen tutkimus- ja koulutuskeskuksen kanssa. Sen on toimittanut FM Anneli Rajaniemi. Kirja koostuu lähes 30 asiantuntijan artikkeleista, joiden lisäksi toimittaja Markku Tasala on haastatellut kirjaa varten parikymmentä ammattikasvattajaa ja virkamiestä. Rungas reportaasikuvitus.



12,50 €

Mediakasvatuksen professori Tapio Variksen toimittamassa kirjassa **Uusrensanssiajattelu, digitaalinen osaaminen ja monikulttuurisuuteen kasvaminen** mediakasvatuksen, ammattikasvatuksen, hypermedian, kulttuurienvälisen viestinnän ja koulutuksen suomalaiset asiantuntijat kirjoittavat näistä kysymyksistä oman tutkimustyönsä näkökulmasta. Kirjan artikkelit valottavat mediakasvatuksen tilaa Euroopassa, teknologian roolia opettajan työn, e-oppimisen, arvioinnin ja teorian kannalta. Lisäksi teoksessa paneudutaan kulttuurienvälisen viestinnän olemukseen sekä kasvatukseen ja mediapsykologian ongelmiin Suomessa ja kansainvälisellä tasolla.



10 €

Isä Salmela - ihminen ja koulunuudistaja

Olli Salmelan kirjoittama teos kertoo professori Alfred Salmelan (1897-1979) poikkeuksellisen elämäntarinan. Alfred Salmela johti suomalaista kansanopetusta vuosina 1937-1964, jolloin luotiin tärkeimmät koulujärjestelmämme peruspilarit. Näihin kuuluvat muun muassa koulutuksellinen tasa-arvo sekä opetuksen korkea taso. Monet Salmelan ajamat uudistukset toteutuivat hänen elinikään, mutta esimerkiksi ammattikorkeakoulujärjestelmä käynnistettiin vasta 30 vuotta alkuperäisen idean esittämisen jälkeen. Linjakokoinen peruskoulu on osoittautunut toimivaksi järjestelmäksi, jossa oppilaat viihtyvät ja menestyvät. Tämäkin koulutyyppejä tuli mahdolliseksi vasta peruskoululainsäädännön uudistusten myötä. Kirjassa kuvataan myös 1960 ja 1970-lukujen koulunuudistustaistelua, jossa keinot olivat kovia. Myös presidentti



Kekkonen kanta yhtenäiskoulun vastustajasta peruskoulun kannattajaksi tullaan esille. Vaikka Salmela oli ensimmäisiä yhtenäiskoulun kannattajia, hän kritisoi voimakkaasti toteutunutta peruskoulu-uudistusta. Kirjassa arvioidaan myös sitä, kuka oli oikeassa voimakkaasti politisoituneessa koulunuudistuskustelussa. Onko peruskoulu sittenkään paras mahdollinen koulujärjestelmä, vaikka Pisa-tulokset joidenkin mielestä sitä todistavat? Oppilaat viihtyvät suomalaisessa peruskoulussa huonosti, ja osa syrjäytyi. Olisiko ollut sittenkin mahdollista, että Salmelalla oli parempi koulujärjestelmä tekeillä, mutta kiirehtimällä uudistusta poliitikot estivät toisenlaisen koulun - sen paremman - toteutumisen?

30 €



Vanhuuden monet kasvat on toimittanut Taimi Tulva, Ilkka Uusitalo ja Kimmo Harra. Kirjassa käsitellään vanhuutta ja vanhenemisen kokemuksia, ikäihmisen asemaa, ikäihmisten ja senioriopettajien hyvinvoinnin kysymyksiä, gerontologista sosiaalityötä palvelutaloissa ja vanhainkodeissa, vanhusten käsityksiä elinikäisestä

oppimisesta, muistisairauksia sekä sosiokulttuurisen innostamisen ideaa vanhustyössä. Se toteutettiin Opetus-, kasvat- ja koulutusalojen säätiö – OKKA-säätiön, Tallinnan yliopiston sosiaalityön laitoksen ja Suomen Viron-instituutin yhteistyönä. Kirjan artikkeleiden kirjoittajina ovat Raili Gothóni, Simo Koskinen, Tiina Kujala, Reet Velberg, Ilkka Uusitalo, Ülle Kaspala, Taimi Tulva, Inge Paju, Taina Semi ja Sirpa Granö. Artikkeleiden kommentoijina olivat emeritaprofessori Marjatta Marin ja yliopettaja Raili Gothóni. Kirja on tarkoitettu oppikirjaksi alan oppilaitoksiin. Lisäksi sen tarkoituksena on lisätä vanhuuden ymmärtämistä ja vanhusten arvostamista yhteiskunnan arvokkaana voimavarana.

10 €

Ossi Naukkarinen **Art of the Environment** explores one of the most vital areas in contemporary art: environmental art and adjacent fields, something that escapes traditional categorisation, instead seeking new frontiers. It provides conceptual tools for making, teaching and receiving contemporary art.



12,50 €



Kristiina Huhtasen ja Soili Keskinen toimittaman **Rehtorius peliäkö?** -kirjan tarkoituksena on toimia rehtorin apuna ja tuoda erilaisia näkökulmia koulun kehittämiseen. Kirja on saanut alkunsa rehtoriksi kouluttautuvien mielenkiintoisista pohdintatehtävistä ja tarpeista hahmottaa heille itselleen, mitä kaikkea rehtorin työ voi olla.

Rehtorius pelin rakentajan postina on vaativa ja arvotettu. Onhan rehtorius uralla etenemisen vaihtoehto opettajille varsinkin peruskoulussa. Peli rakentuu pitäisi oppilaitoksen toiminnallisena ohjauksena myös verkostoitumisena oman johdettavan yksikön ulkopuolelle.

Kirjan tavoitteena on pohtia oppilaitoksen johtamista monesta eri näkökulmasta, niin rehtorin roolin kautta kuin yhteisön kehittämisen, koulusta ulospäin tapahtuvan verkottumisen kuin laajemmin koulutuspoliittisen näkökulmankin kannalta.

10 €



Raija Meriläinen (toim.)

Suomalaisen koulutuspolitiikan murros 1990-luvulla

Kirjan kantavana teemana on koulutuspolitiikka 1990-luvun Suomessa. Koulutuspoliittista todellisuutta tarkastellaan sekä järjestelmän että yksilön kautta.

Vuosikirjan kirjoittajina ovat Sirkka Ahonen, Jukka Rantala, Jouni Välijärvi, Minna Vuorio-Lehti, Janne Varjo ja Raija Meriläinen.

7 €

Opetus-, kasvat- ja koulutusalojen säätiö – OKKA-säätiö on vuonna 1997 toimintansa aloittanut itsenäinen organisaatio, joka nimensä mukaisesti toimii opetus-, kasvat- ja koulutusalojen hyväksi varhaiskasvatuksesta korkeakoulutasolle. Säätiön taustayhteisönä on ammatillisia opettajajyhdistyksiä ja OAJ. OKKA-säätiö julkaisee myös alan kirjallisuutta, josta tässä joi-takin edustavia esimerkkejä.

Tutkiva oppiminen ja pedagoginen asiantuntijuus.

Tutkivan oppimisen ajattelutapa opetuksen ja oppimisen lähtökohdanta yhdessä ryhmädynaamisen ohjauksen kanssa rakentaa tilan pedagogisen asiantuntijuuden kehittymiselle.

Henna Heinilän, Pekka Kallin ja Kaarina Ranteen toimittama kirja syntyi ammatillisessa opettajankoulutuksessa toteutetun opetuksen kehittämishankkeen (TOPAKKA) tuloksena. Hankkeen aikana ja kirjan toimituksen prosessissa elettiin todeksi jaettu ja syvenevä pedagoginen asiantuntijuus. Tutkivan oppimisen ajattelutapa muotoutui toimivaksi ja käyttökelpoiseksi malliksi toteuttaa ammatillista opettajankoulutusta.

Artikkelin kirjoittajat ovat ammatillisen opettajankoulutuksen asiantuntijoita, hankkeen toteutuksen aikana pedagogisia opintojaan suorittaneita opiskelijoita sekä muita opetuksen ja kasvatuksen asiantuntijoita.



12 €

OHJEITA KIRJOITTAJILLE

1. Artikkeleita, katsauksia ym.

Ammattikasvatuksen aikakauskirja julkaisee ammatikasvatuksen ja koulutuksen teoriaa ja käytäntöä käsitteleviä artikkeleita ja katsauksia, alan uutisia, puheenvuoroja, kirjallisuusarvioita ja ammattikasvatuksen kenttää koskevia ilmoituksia. Kirjoitukset ovat suomeksi ja ruotsiksi.

2. Aikataulu

Vuosittain ilmestyy neljä numeroa: **maalis-, kesä-, syys- ja joulukuussa**. Ensimmäistä numeroa lukuun ottamatta muut ovat teemanumeroita, mutta niissäkin voidaan julkaista muitakin kuin teemaan liittyviä kirjoituksia harkinnan mukaan.

Vuoden 2013 teemat ja toimittajat:

- 1) Ajankohtaista ammattikasvatuksessa/Petri Nokelainen
- 2) Koulutuksen talouden näkymät, haasteet ja mahdollisuudet koulutuksen tulevaisuuteen kehittämiseksi/Timo Luopajarvi & Vesa Saarikoski
- 3) Verkko-oppiminen ja uudet oppimisympäristöt/Risto Sääntti & Antti Kauppi
- 4) Työelämäosaamisen kehittäminen ja syventäminen/Katariina Raji & Outi Kallioinen

3. Aineiston toimitus

Kirjoitukset ja niihin liittyvät kuvat ja kuvat tulee lähettää **4 viikkoa ennen ilmestymiskuukauden alkua** sähköpostilla lehden vastaavalle toimittajalle. Kuvain pitää kirjoittajalla olla kirjallisesti osoitettu julkaisulupa. Kirjoittajan/kirjoittajien tulee ilmoittaa yhteystietonsa (nimi, virkanimike, oppiarvo, toimipaikka, sähköposti, puhelin ja osoite). Kirjoittajan tulee huolehtia artikkelinsa kielenhuollosta ja tarvittaessa luottaa se kielenhuollon asiantuntijalla. Jos artikkelin kieli on heikkoa, niin se voidaan jättää julkaisematta.

4. Kirjoitusten pituus

Kirjoitusten pituus on korkeintaan **30000 merkkiä** eli noin 10 liuskaa, jotka on kirjoitettu **1,5-rivinvälillä, fonttikoolla 12 ja ilman asetuksia** (kappaleet tulee jakaa kahdella rivinvaihdolla). Jokaiseen artikkeliin on liitettävä suomenkielinen tiivistelmä (enintään 150 sanaa) ja 3-5 artikkelin sisältöä kuvaavaa avainsanaa (esim. toisen asteen ammatillinen oppilaitos, ammatillinen kasvu, motivaatio, henkilöstö). Referee-artikkeleissa tulee lisäksi olla vastaava englannin kielellä kirjoitettu tiivistelmä avainsanoineen. Muiden kuin artikkelien ja katsausten enimmäispituus on neljä liuskaa. On toivottavaa, että kirjoittajat kiinnittävät **huomiota tekstinsä luettavuuteen** niin,

että se olisi laajemmaltikin koko lukijakunnan ymmärrettävissä.

5. Lähdeviitteet

Tekstissä lähdeviitteet merkitään sulkuihin seuraavasti: (Ruohotie 1996, 15-21), (Nikkanen & Lyytinen 1996), (Kanaoja ym. 1999).

Artikkelin loppuun sijoitetaan lähdeluettelo otsikon "Lähteet" alle seuraavien esimerkkien mukaisesti:

Kantola, J., Nikkanen, P., Kari, J. & Kanaoja, T. 1999. Through education into the world of work. Uno Cygnaeus, the father of technology education. University of Jyväskylä. Institute for Educational Research.

Mutka, U. 2000. Ammatillinen opettajankoulutus Jyväskylässä - yhteistyötä ja jaettava asiantuntijuutta. Ammattikasvatuksen aikakauskirja 2 (4), 23-28.

Ruohotie, P. 1996. Oppimalla osaamiseen ja menestykseen. Helsinki: Edita.

Väljijärvi, J. 2000. Kohti avointa opettajuutta. Teoksessa J. Väljijärvi (toim.) Koulu maailmassa - maailma koulussa. Helsinki: Opetushallitus. Opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen ennakoitihankkeen (OPEPRO) selvitys 9, 157-181.

APA -tyyli

Toivomme, että *referee*-artikkeleissa noudatetaan kirjoitustyyliin ja lähteisiin viittaamisen osalta APA -tyyliä, jonka on kehittänyt American Psychological Association (APA 2001). Tyyliin kotisivut ovat osoitteessa: <http://www.apastyle.org>. Lisäksi Internet tarjoaa yksityiskohtaista tietoa ja esimerkkejä APA -tyylin soveltamisesta, esim. <http://owl.english.purdue.edu/owl/resource/560/01>. Ns. normaalityylin käyttö ei estä julkaisemista.

APA -tyylin soveltaminen lähdeviittausten osalta on yksiselitteistä, seuraavassa on kuvattu joitakin yleisiä tapauksia.

Viittaus tiedelehtiartikkeliin (periodical)

Hypoteettiset dilemmat voidaan kokea liian abstrakteina, ne eivät enää liity ihmisten arkielämän kokemuksiin (Straughan, 1975).

Straughan, R. (1975). Hypothetical moral situations. *Journal of Moral Education*, 4(3), 183-189.

Suora lainaus tiedelehtiartikkelista (sivunumero mainitaan, samoin toimitaan kuvien ja taulukoiden kanssa)

"DIT -pisteet kuvaavat latenttia muuttujaa, joka poikkeaa verbaalisesta suorituskyvystä"
(Thoma, Rest, Narváez & Derryberry, 1999, p. 325).

Thoma, S. J., Rest, J., Narváez, D., & Derryberry, P. (1999). Does moral judgment development reduce to political attitudes or verbal ability: Evidence using the Defining Issues Test. *Review of Educational Psychology*, 11(4), 325-342.

Viittaus kirjassa olevaan artikkeliin (book chapter):
Boekaerts, M., & Niemivirta, M. (2000). Self-regulation in learning: finding a balance between learning and ego-protective goals. In M. Boekaerts, P. R. Pintrich, & M. Zeidner (Eds.), *Handbook of Self-regulation* (pp. 417-450). San Diego, CA: Academic Press.

Viittaus kirjaan (book)
Wellington, J. (2003). *Getting published. A guide for lecturers and researchers*. London: RoutledgeFalmer.

Viittaus suulliseen konferenssiesitykseen (oral presentation)
Nokelainen, P., & Ruohotie, P. (2009, April). *Characteristics that typify successful Finnish World Skills Competition participants*. Paper presented at the meeting of the American Educational Research Association, San Diego, CA.

Viittaus Internetissä julkaistuun artikkeliin (electronic media)
EQ Symposium (2004). *About Reuven BarOn's involvement in emotional intelligence*. Retrieved April 13, 2007, from http://www.cgrowth.com/rb_biolog.html.

APA -tyyli on myös artikkelien kirjoitustyylille omat ohjeistuksensa, keskeisimpinä tutkimusaineiston ja sen analyysin luotettavuuden arviointiin liittyvät kohdat. Tutkimusaineisto on kuvattava kattavasti, raportista on käytävä ilmi osallistujien ikä- ja sukupuolijakaumat, tulosten yleistettävyyden populaatioon (kvantitatiiviset menetelmät) ja osallistujien edustavuus (kvalitatiiviset menetelmät). Tutkimusaineiston analysoinnissa käytettävät menetelmät ja itse menetelmän käyttöprosessi on kuvattava selkeästi ja valitun lähestymistavan soveltavuus

tutkittavan ilmiön tarkasteluun on perusteltava. Keskiarvon yhteydessä on ilmoitettava keskihajonta ja laadullisen aineiston yhteenvedossa luokkien frekvenssit on ilmoitettava prosenttien lisäksi. APA -tyyli kiinnittää erityistä huomiota myös tutkimusetiikkaan. Kaikkien tutkimusprosessiin merkittävällä tavalla osallistuneiden henkilöiden nimet on mainittava joko kirjoittajina tai tekstissä. Tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden anonymiteetin suojaaminen on myös tärkeää, yksittäistä vastaajaa ei pidä kyetä tunnistamaan raportista. Tekstin on oltava sukupuolta, vähemmistöryhmää tai kansallisuutta loukkaamatonta.

Lähteet

APA 2001. *Publication Manual of the American Psychological Association*. Viides painos. Washington, DC: American Psychological Association.

6. Taulukot ja kuvat

Taulukot, kuvat ja kuvat numeroidaan juoksevasti. Niiden paikka osoitetaan tekstin lomaan selvästi (esim. "Kuvio 1 tähän"). **Taulukoiden, kuvioiden ja kuvien tulee olla painovalmiita.** Taulukon otsikko tulee taulukon yläpuolelle ja kuvion otsikko kuvion alapuolelle.

7. Artikkeleiden ja katsausten arviointi

Arvioidessaan kirjallisia tuotoksia toimituskunta käyttää apunaan ulkopuolisia asiantuntijoita. Kirjoitus lähetetään arvioitsijoille nimettömänä. Refereerointien jälkeen kirjoittajalla on mahdollisuus viimeistellä kirjoituksensa saamiensa kommentteja avuksi käyttäen. Viimeistely versio lähetetään sähköpostilla takaisin toimittajalle. **Jos kirjoittaja haluaa artikkelilleen referee-menettelyn, hänen on pyydettävä sitä kirjallisesti samalla, kun hän jättää artikkelinsa.** Referee-menettelyä tarvitseva artikkeli tulee lähettää vastaavalle toimittajalle **8 viikkoa ennen ilmestymiskauden alkua.**

8. Ehdot

Artikkelien ja katsausten kirjoittajille lähetetään 5 vapaakappaletta ao. lehden numeroa. Muiden osastojen kirjoittajat saavat yhden vapaakappaleen. **Eripainoksia ei toimiteta eikä kirjoituspalkkioita makseta.** Vuosittain jaetaan Vuoden artikkeli -palkinto. Artikkelit valitaan edellisen vuoden vuosikerrasta.

