Opetus- ja kulttuuriministeriö 13.5.2016

Eduskunta
Valtionvarainvaliokunta – Sivistys- ja tiedejaosto

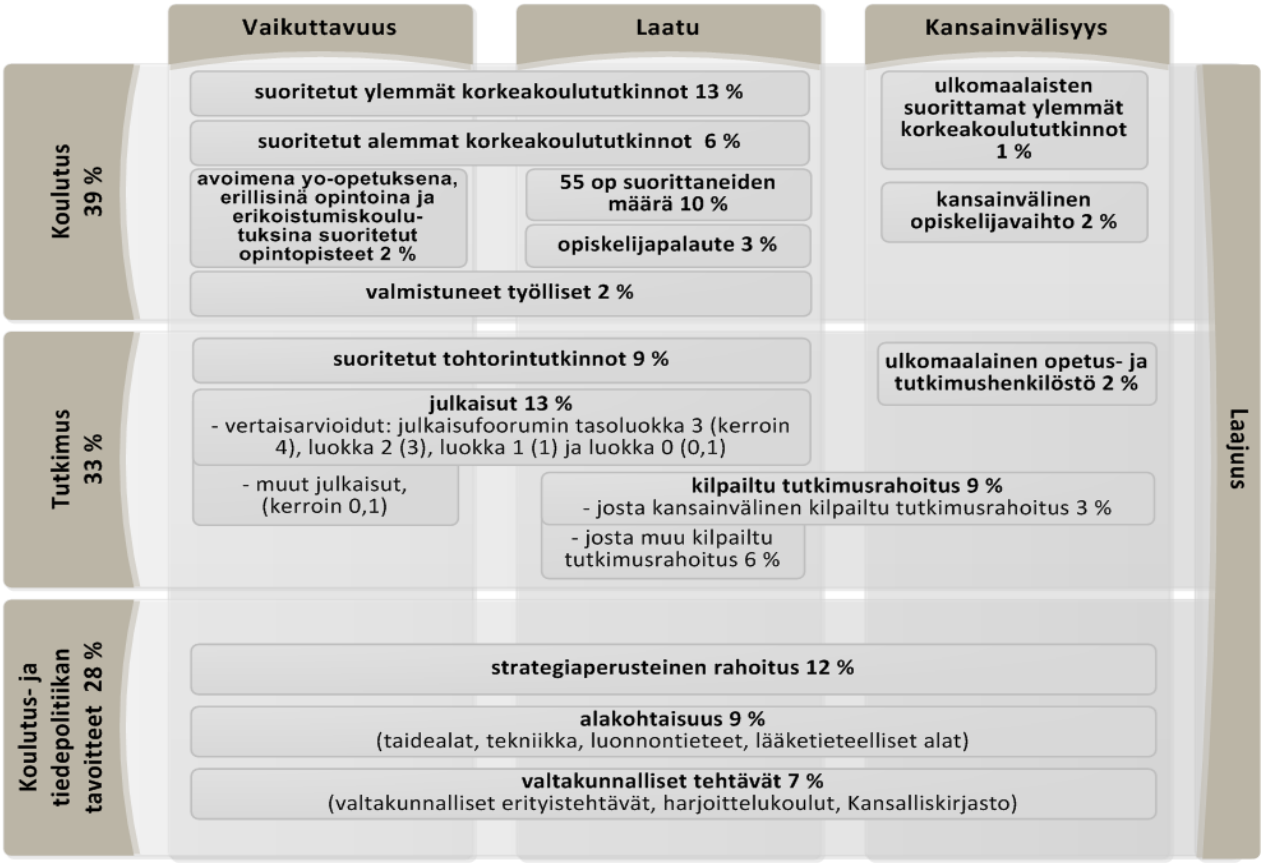
Lausunto jaoston kokoukseen 13.5.2016 klo 9.00

Asia: Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp)

Teemat:

– Yliopistojen rahoitusmallin uudistus ja strateginen rahoitus – miten varmistetaan mm. rahoituksen läpinäkyvyys ja ennustettavuus?
– Ammatillisen koulutuksen kehittäminen, erityisesti vuonna 2017 tehtävien määrärahasäästöjen ja vuoden 2018 alusta voimaan tulevan rakenneuudistuksen yhteensovittaminen

1. Yliopistojen rahoitusmalli vuodesta 2017 alkaen



2. Strategiarahoitus ja siitä sopiminen

Edellisessä kappaleessa on selostettu yliopistojen rahoitusmallin laskennalliset elementit. Näiden lisäksi malliin sisältyy strategiaperusteinen rahoitus, joka kuuluu korkeakoulutus- ja tiedepoliittisten tavoitteiden perusteella myönnettävän rahoituksen kokonaisuuteen. Strategisen rahoituksen osuus rahoitusmallista on jo pidempään ollut huomattava eli 10 % rahoitusmallista. Strategiarahoituksen merkittävällä koolla on ollut vahva tuki yliopistojen rahoitusmallityöryhmässä sekä tähän liittyneessä keskusteluissa eri sidosryhmien kanssa.

Valtioneuvoston päättämällä strategisen rahoituksen nostolla 12 %:iin vahvistetaan rahoitusmallin tulevaisuusorientaatiota ja tuetaan yliopistoissa nyt tehtävää kehittämistyötä, jonka vaikutukset laskennallisissa indikaattoreissa näkyvät vasta vuosien päästä. Strategiarahoituksen perusteena olevista kriteereistä on keskusteltu erityisesti avoimuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmasta.

Strategista rahoitusta myönnetään yliopistoille näiden ehdottamien ja yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sovittavien toimenpiteiden perusteella. Läpinäkyvyyttä vahvistettiin siten, että valtioneuvoston asetuksessa määritellään ne perusteet, joilla strategiarahoitus mitoitetaan kullekin yliopistolle:

> *Strategiaperusteinen rahoitusosuus perustuu yliopistojen strategiatyöhön ja sen keskeisiin painopisteisiin ja vahvuuksiin sekä yliopiston profiloitumiseen. Rahoitusosuuden kohdentamisessa otetaan huomioon työelämään siirtymisen nopeuttaminen, tutkimus- ja oppimisympäristöjen kehittäminen, osaamisen hyödyntäminen, yliopiston toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, alueellisten ja alakohtaisten osaamiskeskittymien luominen yliopiston oman profiilin mukaisesti sekä rakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen. Strategiaperusteisesta rahoituksesta sovitaan opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen välillä.*

Yliopistot määrittävät konkreettiset toimenpiteet strategiansa toteuttamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö varmistaa ohjauksellaan, että toimenpiteet edistävät eduskunnan ja valtioneuvoston linjauksia. Toimenpide-ehdotukset tulevat yliopistoilta, ja opetus- ja kulttuuriministeriö neuvottelee toukokuussa jokaisen yliopiston kanssa kahdenvälisesti. Nämä linjaukset ja konkreettiset toimenpiteet ovat perustana sovittaessa strategiarahoituksen tasosta.

Strategiarahoitus myönnetään yhtenä kokonaisuutena yliopistolle. Tulossopimuksista, jotka ovat julkisia asiakirjoja, käyvät ilmi ne tavoitteet ja toimenpiteet, joiden perusteella rahoitus on määritetty. Strategiarahoitus ei ole yksittäisiin hankkeisiin kohdentuvaa hankerahoitusta.

Strategiarahan olemukseen liittyy harkinta ja arviointi. Ministeriö seuraa sopimukseen kirjattujen asioiden etenemistä vuosittaisten raportointien avulla tarkasti. Elleivät toimenpiteet etene yliopiston ja ministeriön yhteisesti sopimalla tavalla, strategiarahaa voidaan tällä perusteella pienentää seuraavina vuosina. Suurin osa strategiarahoituksesta sovitaan sopimuskauden alkaessa, mutta osa strategiarahoituksesta jätetään sovittavaksi myöhemmin sopimuskauden aikana. Näin varaudutaan

siihen, että ministeriön käytössä on määrärahoja sellaisten uusien, merkittävien kehittämistoimenpiteiden rahoittamiseen, joiden tarve ilmenee vasta sopimuskauden kuluessa.

3. Ammatillisen koulutuksen kehittäminen, erityisesti vuonna 2017 tehtävien määrärahasäästöjen ja vuoden 2018 alusta voimaan tulevan rakenneuudistuksen yhteensovittaminen

Vuodelle 2017 päätetty säästö toteutetaan määräämällä ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteena oleva opiskelijamäärä järjestämislupien mukaista enimmäisopiskelijamäärää alhaisemmalle tasolle (n. 90 % lupien enimmäisopiskelijamäärästä). Menettely antaa koulutuksen järjestäjälle liikkumavaraa päättää, missä suhteessa se toteuttaa säästön toimintaansa tehostamalla ja rationalisoimalla tai opiskelijavolyymiaan vähentämällä. Menettelyn myötä ammatillisen koulutuksen järjestämislupien enimmäisopiskelijamääriä ei tarvitse alentaa vuodelle 2017 eikä ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhintaa leikata. Säästö kohdennetaan kokonaisuudessaan ammatillisen peruskoulutuksen kuntarahoitusosuuteen valtion ja kuntien välistä rahoitussuhdetta eli valtionosuusprosenttia muuttamalla.

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä sekä säätely- ja ohjausjärjestelmä uudistetaan osana ammatillisen koulutuksen reformia vuodesta 2018 alkaen. Rahoitusjärjestelmä on tarkoitus uudistaa osaamisperusteista ja asiakaslähtöistä toimintaa tukevaksi yhtenäiseksi kokonaisuudeksi yhdistämällä nykyiset ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen lisäkoulutuksen, oppisopimuskoulutuksen ja ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitusjärjestelmät. Kokonaisuuteen sisällytetään myös tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen rahoitus ja osa tutkintoon johtamattoman työvoimakoulutuksen rahoituksesta. Samalla puretaan asiakaslähtöistä, tuloksellista ja tehokasta toimintaa rajoittavaa sääntelyä. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden painoarvo on merkittävästi suurempi kuin nykyisin. Tällä ohjataan ja kannustetaan koulutuksen järjestäjiä osaamisperusteiseen toimintaan ja koulutusaikojen lyhentämiseen mm. aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamista tehostamalla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää reformiin liittyen kehittämisohjelman, jonka puitteissa uudistetaan ammatillisen koulutuksen järjestäjien toimintaprosesseja osaamisperusteisiksi ja asiakaslähtöisiksi, tehostetaan ja joustavoitetaan koulutuksen järjestäjien toimintaa, kevennetään hallintoa ja vahvistetaan opetushenkilöstön osaamista. Digitalisaation hyödyntäminen kytketään tiiviisti näiden prosessien kehittämiseen. Tarkoituksena on kehittää ja ottaa käyttöön muun muassa henkilökohtaistamista ja osaamisen näyttämistä ja arviointia tukevia digitaalisia palveluita, oppimisalustoja, digitaalisia oppimateriaaleja ja simulaattoreita, oppisopimuskoulutuksen ja työpaikalla tapahtuvan opiskelun digitaalisia palveluita sekä koulutuksen järjestäjien toimintaa tehostavia palveluita.

Koulutuksen järjestäjät ovat jo eri tavoin ryhtyneet uudistuksen edellyttämiin tehostamistoimiin. Tähän ovat osaltaan johtaneet jo viime hallituskaudella ammatilliseen koulutukseen kohdistetut leikkaukset. Tämän vuoksi vuodelle 2017 kohdistuvan menosäästön toimeenpanosta merkittävä osa

on arvioitu mahdolliseksi toteuttaa muun muassa päällekkäisiä rakenteita ja hallintoa purkamalla, toimintatapoja ja -prosesseja uudistamalla sekä koulutuspolkuja ja oppimisprosesseja tehostamalla.

Toteuttamalla ammatilliseen koulutukseen kohdistuva säästö aikaisemmasta poikkeavalla järjestäjien vapautta ja vastuuta korostavalla menettelyllä voidaan parhaiten huolehtia siitä, että ammatillisen koulutuksen tarjonta säilyy kaikilla alueilla riittävänä keskeisille asiakasryhmille, erityisesti perusopetuksen päättäville ja muille vailla perusasteen jälkeistä tutkintoa oleville. Säästömekanismi antaa koulutuksen järjestäjille aikaisempina vuosina toteutettuja säästöjä paremmat mahdollisuudet ottaa huomioon toiminta-alueensa olosuhteet. Koulutuksen järjestäjät voivat itse päättää, missä suhteessa toteuttavat niille kohdistuvat säästöt toimintaansa tehostamalla ja missä määrin opiskelijamäärää vähentämällä.

Opiskelijamäärän vähentäminen voidaan toteuttaa esimerkiksi aikaisemmin hankitun osaamisen tunnustamisen edellyttämiä hyväksilukukäytänteitä ja opetusjärjestelyjä tehostamalla, jolloin koulutuksen läpäisy nopeutuu. Toinen keino opiskelijamäärän alentamiseen on koulutuksen sisäänoton pienentäminen, jota voidaan kohdentaa kunkin alueen kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla joko nuorille tarkoitettuun koulutukseen tai aikuiskoulutukseen. Koska kyse on pääosin pitkäkestoisesta koulutuksesta, koulutuksen järjestäjien ei kannata vähentää koulutuksen sisäänottoa jyrkästi yhden vuoden säästötavoitteen aikaansaamiseksi, vaan koulutustarjonnan vähentäminen on tehtävä suunnitelmallisesti pidemmällä aikajänteellä. Tämä kannustaa koulutuksen järjestäjiä muiden edellä kuvattujen keinojen ensisijaiseen käyttöön uusien opiskelijoiden sisäänoton vähentämisen sijaan.

Ministeriön tarkoituksena on kuluvan vuoden lopussa arvioida koulutuksen järjestäjien suunnitelmien ja kevään 2017 yhteishakuun asetettavan alustavan aloituspaikkatarjonnan perusteella säästön vaikutuksia ja tarvittaessa ohjata koulutuksen järjestäjiä koulutustarjonnan alueellisen saavutettavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin.

Uusien rahoitusperusteiden käyttöönotto tulee muuttamaan koulutuksen järjestäjien keskinäisiä rahoitussuhteita. Mikäli säästöt toteutettaisiin täysin samanaikaisesti kun uusi rahoitusjärjestelmä otetaan käyttöön, joidenkin koulutuksen järjestäjien rahoitus saattaisi säästöjen ja uudistuksen yhteisvaikutuksena pudota ennakoimattomasti niin paljon, että niiden toimintaedellytykset voisivat vaarantua.

Säästöjen toimeenpano ja uuden rahoitusjärjestelmän käyttöönotto on tarkoituksenmukaista tehdä vaiheittain, jolloin voidaan ennakoida ja hallita paremmin järjestäjäkohtaisia rahoitustason muutoksia. Näin voidaan luoda paremmat edellytykset uuden rahoitusmallin käyttöönotolle, arvioida puhtaasti sen vaikutukset järjestäjäkohtaiseen rahoitukseen ja rakentaa järjestäjiä tasapuolisesti kohtelevat ja oikeudenmukaiset siirtymäkauden järjestelyt uudistuksen onnistuneelle toimeenpanolle.