

8.11.2006

ASiantuntijalausunto

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

ASIA: HE 155/2006 vp

Yleistä valtionosuusjärjestelmästä

Hallitus haluaa uudistaa kuntien rahoitusjärjestelmän tavoitteenaan yksinkertainen ja läpinäkyvä järjestelmä. Tämä tapahtuu mm. yhdistämällä eri hallinnonalojen valtionosuusjärjestelmät. Opetus- ja kulttuuritoimessa on tällä hetkellä oma valtionosuuslainsäädäntönsä, joka uudistettiin viime syksynä (HE 88/2005 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriön osalta valtionosuudet maksetaan kunnalle mm. asukasluvun, työttömyyden tai sairastavuuden perusteella. Opetusministeriön puolella valtionosuutta myönnetään mm. opiskelijaa, opiskelijatyövuotta, opetustuntia tai opintoviikkoa kohden ja ne maksetaan samoin perustein suoraan koulutuksen järjestäjälle, oli kyseessä sitten kunta, kuntayhtymä tai yksityinen taho. Valtionosuutta ei siis makseta aina kunnalle.

Näin ollen valtionosuusjärjestelmien yhdistäminen ja sitä seuraava valtionosuuksien maksaminen Sisäministeriöstä asukas pohjaisesti suoraan kunnille vaikuttaisi heikentävästi koulutuskuntayhtymien ja yksityisten koulutuksenjärjestäjien toimintaedellytyksiin.

Valtionosuusjärjestelmien yhtenäistäminen heikentää koulutusjärjestelmää

Hallituksen esityksen mukaan valtionosuuksien määräytymisperusteiden uudistamistarve arvioidaan eduskunnalle myöhemmin erikseen annettavassa hallituksen esityksessä. Lakiesityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tätä ennen selvitetään uudistuksen vaikutukset toiminnan ohjausmahdollisuuksiin, sekä miltä osin ja missä laajuudessa valtionosuuksia ylipäänsä voidaan yhdistää ja miten ne myönnetään ja maksetaan.

Ongelmallista on, että jo ennen em. selvitystyötä lakiesityksen 11 § määrittelee selkeästi tavoitteeksi hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhtenäistämisen. Asiassa edetään väärässä järjestyksessä, kun ensin päätetään lopputuloksesta ja vasta sen jälkeen ryhdytään arvioimaan sen vaikutuksia.

* Yksityisen Opetusalan liittoon (ent. Opetusalan työnantajaliitto) kuuluu noin 270 yksityistä oppilaitosta, joita ylläpitää yhdistys, säätiö tai osakeyhtiö ja joiden palveluksessa on noin 14 000 työntekijää. Jäseniä ovat yksityiset lukiot ja peruskoulut, ammattioppilaitokset, ammattikorkeakoulut, kauppaoppilaitokset, kansanopistot, kansalais- ja työväenopistot, kesäyliopistot, opintokeskukset, musiikkioppilaitokset, urheiluopistot, kotitalouskoulut, sosiaali- ja terveysalan, käsi- ja taideteollisuusalan, maatalousalan sekä hotelli- ja ravintola-alan oppilaitokset.

11 §:n tavoitelause on herättänyt syvää huolestumista oppilaitosten tasolla. On otettava huomioon, että uusi rahoitusjärjestelmä tuli voimaan vasta tämä vuoden alusta. Oppilaitosten näkökulmasta rahoitusjärjestelmän epävakaus ja jatkuvat uudistukset vaikeuttavat toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua, investointeja ja vievät resursseja varsinaisen päätehtävän, koulutuksen ja sen kehittämisen toteuttamiselta.

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen tuodaan eduskunnalle myöhemmin erillisenä hallituksen esityksenä. Perusteltua olisi, jos eduskunta pidättäytyisi tässä vaiheessa puoltamasta valtionosuusjärjestelmien yhdistämistä ja ottaisi asiaan kannan vasta sen jälkeen, kun yhdistämisen vaikutukset on asianmukaisesti selvitetty ja tuotu eduskunnan tietoon.

Yksityisten koulutuksen järjestäjien näkökulmasta keskeisiä asioita ovat:

- 1) Koulutuksen järjestäjien ohjaaminen asiantuntijaministeriön (OPM) kautta, mikä mahdollistaa toiminnan ohjauksen ja rahoituksen tiiviin yhteyden.
- 2) Vakaa rahoitusjärjestelmä, joka on perusedellytys koulutuksen laadun ja oppilaitosten toiminnan kehittämiseksi.
- 3) Rahan kierrättäminen kuntien kautta yksityisille ja kuntayhtymille merkitsisi paluuta viime vuosituonnelle, jolloin oppilaitokset laskuttivat kuntia. Laskutuskäytäntö ja sopimusten laatiminen jopa 100 - 200 eri kunnan kanssa lisäisi merkittävästi byrokratiaa ja oppilaitosten hallintohenkilökuntaa, mikä olisi pois opetuksesta. Ennakoitavissa oleva rahoituspohja häviäisi, joten koulutuksen kehittäminen (investoinnit, henkilöstön kehittäminen) vaikeutuisi. Työsuhteita tehtäisiin enenevästi määräaikaisiksi.
- 4) Valtakunnallista tai alueellista tehtävää toteuttavien oppilaitosten kannalta rahan kanavoiminen oppilaitoksen sijaintikuntaan ei ole mitenkään perusteltua, eikä käytännön kannalta toimiva ratkaisu.
- 5) Yksityisten koulujen asema heikkenisi, kun toiminnan jatkuvuus olisi vuosittain poliittisen kiistan aiheena kunnan budjettikäsittelyssä. Koulutuksen moniarvoisuuden toteutuminen vaarantuisi. Nykyinen, perusopetuslain 7 §:ään perustuva järjestelmä on joistakin ongelmista huolimatta vakaa ja toiminnalle myönnetty lupa perustuu asiantuntija-arvioon. Johdonmukainen ratkaisu on, että järjestämislupa ja toiminnan rahoitus molemmat tulevat valtioneuvoston ja sen alaisen opetusministeriön kautta, kuten tähänkin saakka.
- 6) Opiskelijoiden vapaa hakeutumisoikeus vaarantuu, jos kunnat lähtevät rajoittamaan maksutoumuksien antamista oman kunnan ulkopuolisiin oppilaitoksiin. Oppilaiden yhdenvertaisuus hakeutua tavoittelemaansa koulutukseen, esimerkiksi naapurikunnan lukioon, ei toteudu, jos kunnan taloustilanne nousee rajoitteeksi.
- 7) Ongelmaksi nousevat ulkomaalaisten opiskelijoiden kustannukset. Kunnilla ei ole intressiä rahoittaa ulkomaalaisten opiskelijoiden opintoja, vaikka kansainvälistyminen edellyttää opiskelijavaihtoa ja monikulttuurisuus on arkipäivää oppilaitoksissa. Paheneva työvoimapula edellyttää, että ulkomaalaisia saadaan opiskelijoiksi ja sitä kautta Suomen työmarkkinoille. Ulkomaisten opiskelijoiden opiskelun kustantaminen tulisi ratkaista erikseen.

Esitämme, että 11 §:stä poistetaan lause ”Tavoitteena on hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien yhtenäistäminen.”

Ammatillinen koulutus ja ammattikorkeakoulut

Toisen asteen koulutus ja ammattikorkeakoulutus eivät ole samalla tavalla kunnallisia tehtäviä, kuten perusopetus, jonka järjestäminen on perusopetuslain 4 §:n mukaan kunnan velvollisuus. Hallituksen esityksessä olisi tullut selkeästi todeta, ettei tarkoituksena ole muuttaa ammatillisen ja ammattikorkeakoulutuksen rahoitusta, yksikköhintojen määräytymisperusteita ja maksutapaa, jotka on juuri uudistettu (HE 88/2005 vp). Lain tarkoituksena on nimenomaan kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen, eikä ammatillinen koulutus ole kunnille lailla määrätty palvelutehtävä.

Ammatillisen koulutuksen keskihinta on 8680 €/opiskelija. Koulutuslakohtaisesti kustannukset ja siten yksikköhinnat vaihtelevat 6000 eurosta 14 000:een. Näin on varmistettu kalliimpiin ja määrällisesti vähäisempiin tutkintoihin johtava koulutus riittävän työvoiman kouluttamiseksi. Käytännössä muutos lakkauttaisi ammatillisen koulutuksen erityispiirteet huomioon ottavan rahoituksen, kun valtionosuus menisi kokonaisuutena kunnan yleiskatteisiin menoihin.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjistä on tavoitteena muodostaa suuria ja monialaisia tai muutoin vahvoja toimijoita, minkä vuoksi 5 §:ssä säädetään ammatillisen koulutuksen väestöpohjaksi 50 000 asukasta. On hyvä, ettei määräys koske yksityisiä toimijoita.

Yksityinen opetusala ei kuitenkaan kannata käytäntöä, jonka mukaan ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan ratkaisisi keinotekoisesti asetettu väestömäärätavoite, eikä todellinen koulutustarve. Tällainen kehitys vaarantaa ammatillisen koulutuksen laadun ja saavutettavuuden tilanteessa, jossa ammatillinen koulutus on monien vuosien pyrkimysten jälkeen onnistunut parantamaan vetovoimaansa. Väestöpohja voi toimia korkeintaan suunnittelua ohjaavana tavoitteena.

Yksioikoinen luku 50 000 ei toimi sen vuoksi, että ammatillisen koulutuksen kenttä on varsin moninainen, mikä on järjestelmän rikkaus. Osalla oppilaitoksista on valtakunnallisia erityistehtäviä, toisilla ammatillinen koulutus on vain osa toiminnan kokonaisuutta, mutta silti tärkeä. Näitä ovat mm. kansanopistot ja urheiluopistot.

Väestöpohjavaade on myös epälooginen, koska se ei koske kaikkea toisen asteen koulutusta. Seurauksena voi olla ammatillisen koulutuksen saavutettavuuden merkittävä heikentyminen samaan aikaan, kun pienet lukiot saavat jatkaa toimintaansa ilman ohjausta. Tällöin oppilaat hakeutuvat enenevästi lukiokoulutukseen ammatillisen sijaan, mikä tekee tyhjäksi kaikki ponnistelut, joita ammatillisen koulutuksen vetovoiman hyväksi on viime vuosina tehty.

Väestöpohjavaade on myös ristiriidassa ammattiopistostrategiaan liittyvän vauhdittamishankkeen kanssa, jossa on korostettu, että oppilaitosverkon kokoamista viedään eteenpäin vuorovaikutteisesti oppilaitosten kanssa, ei pakkokeinoin.

Yksityinen opetusala korostaa, että ammatillisten oppilaitosten vahvuutta ja niiden antaman koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta ei voi määritellä vain oppilas- tai väestömäärän mukaan, vaan tuloksellisuus mitataan korkeina läpäisyasteina, työllistymisenä ja tuottavuutena. Pie-nissä yksityisissä oppilaitoksissa reagointikyky työelämän tarpeisiin on hyvä, koska hallintomalli on matala ja byrokratia pientä. Myös kouluviihtyvyys on parempaa ja sosiaalinen turva-verkko tiivis. Yksialaisuus ei merkitse kapea-alaisuutta, vaan alan syvää osaamista, jolloin alan kehittäminen on mahdollista.

Liitto pitää myönteisenä, että alueiden näkemykset ammattikorkeakoulujen valtiollistamisesta otettiin huomioon ja ammattikorkeakoulujen ylläpitomalli jäi uudistuksen ulkopuolelle. Ammat-tikorkeakoulut ovat ylläpitomalliltaan kunnallisia (7), kuntayhtymiä (11), kuntaenemmistöisiä

osakeyhtiöitä (6) tai yksityisiä osakeyhtiöitä tai säätiöitä (5). Yksityisten määrä laskee yhdellä vuoden alusta, kun yhdistynyt Haaga-Helia –ammattikorkeakoulu aloittaa toimintansa.

Ammattikorkeakoulujen tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen toiminnan kannalta on tärkeää, että ammattikorkeakoulujen ylläpitomalli säilyy jatkossakin monipuolisena ja ammattikorkeakoulut voivat itse päättää ylläpitomallistaan.

Rahoitus ohjattava suoraan opetuksen järjestäjälle

Yksityinen opetusala korostaa, että on ehdottoman tärkeää säilyttää opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain ominaispiirre, jossa valtionosuus maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjälle, ei kunnalle. Näin turvataan yksityisten oppilaitosten asema. Rahoituslaki ei tälläkään hetkellä tee eroa sen mukaan, mikä on oppilaitoksen ylläpitomuoto, mikä takaa tarkoituksenmukaisimman tavan tuottaa koulutusta muutoin varsin pitkälle säädellyssä suomalaisessa koulutusjärjestelmässä.

Palvelurakennemuutoksen tavoitteena on monipuolistaa palvelujen tuottamistapoja. Mikäli valtionosuusrahoitus ohjattaisiin koulutuksen osalta suoraan kunnille, se merkisi kuntien koulutusmonopolin syntymistä ja yksityisten oppilaitosten alistamista kuntien ”alihankkijoiksi”.

Jos koulutuksen järjestämiseen haetaan tehokkuutta, veisi edellä mainitun kaltainen päätös tilannetta päinvastaiseen suuntaan. Yksityiset koulutuksen järjestäjät ovat jo nyt toiminnassaan tehokkaita ja tuovat vertailukohtaa kuntien järjestäjille palveluille. Opetushallituksen mukaan esimerkiksi yksityisessä lukiossa koulutuskustannukset oppilasta kohden olivat keskimäärin 320 euroa alemmat kuin kunnallisessa lukiokoulutuksessa.

Esitämme, että hallituksen esitykseen lisätään jatkovalmistelua täsmentävä lausuma, jonka mukaan koulutuksen rahoitusjärjestelmän ominaispiirre, jossa valtionosuus maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjälle, säilytetään nykyisen kaltaisena.

Yksityisen opetusalan näkökulma kuuluviin

Koulutuksen lainsäädäntö velvoittaa kuntia järjestämään perusopetusta, mutta yksityisten koulujen toimintamahdollisuudet on turvattu perusopetuslain 7 §:ssä. Vain 2 prosenttia perusopetuksesta on yksityistä. Sen sijaan muilla koulutusasteilla yksityisen koulutuksen osuus on suurempi. Lukioista yksityisiä on 12,5 %. Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoista 14 % opiskelee yksityisessä oppilaitoksessa ja ammattikorkeakouluissa vastaava luku on 11 %.

Yksityisen koulutuksen rahoitus on turvattu julkisin varoin sen vuoksi, että opetuksen maksuttomuus on johtava periaate Suomessa. Näin on osaltaan turvattu opiskelijoiden mahdollisuus hakeutua mieleiseen oppilaitokseen perheen sosioekonomisesta taustasta riippumatta.

Yksityisen opetusalan merkitys on varsin suuri suomalaiselle koulutusjärjestelmälle ja osalliselle varsinkin työelämän tarpeiden näkökulmasta. Yksityisellä opetusallalla työskentelee 14 000 opettajaa ja muuta henkilökuntaa. Lain valmistelun lopputuloksesta näkyy selvästi, ettei yksityistä opetusalaa ole otettu huomioon, kun taas julkiset koulutuksen järjestäjät ovat olleet mukana alusta pitäen.

Koska valtionosuudet maksetaan myös yksityisille koulutuksen järjestäjille, toivomme, että hallitus ja eduskunta kuulee myös yksityistä opetusalaa jatkovalmistelussa. Yksityisen Ope-

tusalan Liitto edustaa yksityistä opetusalaan 270 oppilaitosjäsenellään varsin kattavasti ja Liitto neuvottelee alan yleissitovan työehtosopimuksen.

Tiivistelmä

Yksityisen opetusalan mielestä

- Eduskunnan ei tule sitoutua valtionosuusjärjestelmän yhtenäistämiseen tässä vaiheessa.
- Nykyisen järjestelmän ominaisuus, jossa valtionosuus maksetaan suoraan ylläpitäjälle, on säilytettävä.
- Rahoituksen on oltava tasapuolinen eri koulutuksille ylläpitomuodosta riippumatta.
- Valtionosuudet on hallinnoitava jatkossa Opetusministeriön kautta.
- Ammatillista koulutusta koskeva 50 000 väestöpohjainen voimio toimia vain suunniteluohjeena, ei järjestämislupaperusteena.
- Yksityisten oppilaitosten toimintaedellytykset ja työpaikat on turvattava järjestämällä rahoitus pitkäjänteisesti ja ennakoitavasti.
- Ammattikorkeakoulujen ylläpitomalli tulee säilyttää jatkossakin monipuolisena ja ammattikorkeakoulujen on voitava itse päättää ylläpitomallistaan.

Helsingissä 8.11.2006

Yksityisen Opetusalan Liitto ry

Heljä Misukka
Elinkeinopoliittinen asiantuntija