



Eduskunnan sivistysvaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI LUKIOLAIS SA, AMMATILLISE STA PERUSKOULUTUKSE STA ANNETUSSA LAISSA JA AMMATILLISE STA AIKUISKOULUTUKSE STA ANNETUSSA LAISSA TARKOITETUN KOULUTUKSEN RAHOITUKSE STA JA LAEIKSI LUKIOLAIS LAIN, AMMATILLISE STA PERUSKOULUTUKSE STA ANNETUN LAIN JA OPI SKELIJAV ALINTAREKISTERI STÄ, KORKEAKOULUJEN VALTAKUNNALLISE STA TIETOVAA RANNOSTA JA YLIO PPI LASTUTKINTOREKISTERI STÄ ANNETUN LAIN 7 JA 9 §:N MUUTTAMISE STA (HE 310/2014 VP)

Totean lausuntonani hallituksen esityksestä eduskunnalle edellä mainituksi laiksi sekä mainittujen lakien muuttamisesta seuraavan.

Opetushallitus toteaa, että hallituksen esityksen mukainen uusi rahoitusjärjestelmä sisältää toisen asteen koulutuksen kehittämistavoitteiden näkökulmasta kannatettavia tekijöitä, jotka ohjaavat koulutuksen järjestämistä tuloksellisempaan ja vaikuttavampaan suuntaan.

Opetushallitus esittää hallituksen esityksessä todetun *perusrahoituksen* osuuden alenemiselle pidempää siirtymäaikaa sen varmistamiseksi, että järjestelmää voidaan tarvittaessa tarkistaa lyhyelläkin aikavälillä, mikäli siinä ilmenee ennakoimattomia ohjausvaikutuksia. Lisäksi lukiokoulutuksen osalta Opetushallitus esittää, että perusrahoituksen osuus olisi pysyvästi yli puolet kokonaisrahoituksesta.

Opetushallitus pitää kannatettavana esitystä perusrahoituksen porrastamisesta vailla toisen asteen tutkintoa olevien ja erityisopiskelijoiden koulutuksen perusteella. Perusrahoituksella kohdennetaan rahoitusta myös ammatillisen erityisopetuksen erityisen tehtävän, valmentavan ja valmistavan koulutuksen, majoitusopiskelijoiden sekä harkinnanvaraisten korotusten rahoitukseen. Opetushallitus pitää näiden tekijöiden sisällyttämistä järjestelmään erillisenä lisäosiona kannatettavana. Erityisesti ammatillisen peruskoulutuksen kohderyhmäperusteiset määräytymisperusteet, esimerkiksi valmentavan koulutuksen ja ammatillisten erityisoppilaitosten rahoitus, tulee esitetyn mukaisesti olla irrallaan perusrahoituksen opiskelijavuosien perusteella kohdennettavasta rahoituksesta.

Lukiokoulutukseen ehdotetaan saavutettavuuskorotusta perusrahoituksessa opiskelijavuosikohtaisen rahoituksen porrastusperusteeksi. Saavutettavuuskorotuksen perusteena voi olla useampia tekijöitä, mutta kukin koulutuksen järjestäjä saisi vain yhdellä perusteella määräytyvää saavutettavuuskorotusta. Tämä määräytyisi niillä perusteilla, joilla korotus olisi koulutuksen järjestäjälle korkein. Opetushallitus katsoo, että rahoituksen porrastaminen koulutuksen saavutettavuuden perusteella on kannatettavaa.

Hallituksen esityksen mukaan *suorituksiin* perustuvassa osiossa rahoitusta kohdennetaan ammatillisessa koulutuksessa suoritettujen tutkintojen, tutkinnon osien ja lukiokoulutuksessa suoritettujen ylioppilastutkintojen perusteella. Rahoitusosuudet vaihtelevat ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen sekä oppisopimuskoulutuksen kesken. Suoritettuihin tutkintoihin ja niiden osiin perustuva rahoitusosio on ammatillisen peruskoulutuksen kohdalla uusi rahoitusperuste. Sen sijaan ammatillisessa lisäkoulutuksessa tulosrahoitusta kohdennetaan nykyjärjestelmässäkin suoritettujen tutkintojen perusteella, jonka osuus on 3 %.

Suorituksiin perustuvan rahoituksen sisällyttäminen rahoitusperusteeksi on rahoitusuudistuksen merkittävin muutos. Sen perusteella kohdennettava rahoitus sisältää koulutuksen toteuttamista ja tavoitteellisuutta ohjaavan elementin. Opetushallitus pitää tutkintoihin ja tutkinnon osiin perustuvaa rahoitusta sinänsä kannatettavana ja toteaa, että ammatillisen koulutuksen osalta tutkintoihin ja niiden osiin perustuva rahoitusjärjes-

telmä on myös näyttötutkintojärjestelmän tavoitteiden mukainen, jossa osaamisen osoittaminen ja tutkinnon suorittaminen on riippumatonta sen hankkimistavasta.

Opetushallitus kiinnittää huomiota, että ammatillisessa koulutuksessa suoritettujen tutkintojen määrissä suhteessa opiskelijamääriin on huomattavia eroavaisuuksia koulutusalojen välillä. Nykyisessä rahoitusjärjestelmässä asia on huomioitu sekä ammatillisen peruskoulutuksen että lisäkoulutuksen tulosrahoituksessa. Opetushallitus esittää, että vastaava alakohtainen tutkintojen suorittamisastekerroin otettaisiin käyttöön myös uudessa rahoitusjärjestelmässä siten, että järjestelmä kannustaa järjestämään tutkintotavoitteista koulutusta myös niille aloille, joissa tutkintoja suhteessa opiskelijamäärään suoritetaan vähemmän.

Suoritusten perusteella kohdennettavaa rahoitusta porrastetaan erityisopiskelijoiden ja vailla toisen asteen tutkintoa olevien osuuden perusteella. Opetushallitus pitää tärkeänä, että ko. tekijöiden perusteella kohdennettava lisärahoitus määritellään riittävälle tasolle, jotta järjestelmä kannustaa kohdentamaan koulutustarjontaa myös erityistä tukea tarvitseville sekä niille opiskelijoille, joilla aikaisempi osaaminen on vähäistä tai jotka ovat erityisen tuen tarpeessa.

Lukiokoulutuksessa läpäisy on jo tällä hetkellä korkea ja ylioppilastutkinto yhtenäistää ikäryhmäkohtaisesti tutkinnon suorittamisen arviointiperusteita. Opetushallitus esittää, että lukiokoulutuksessa tulisi hyväksyä rahoituksen perusteeksi myös pelkän lukion oppimäärän suorittaminen ilman ylioppilastutkintoa.

Hallituksen esityksen mukaan koulutuksen järjestäjän saaman rahoituksen määrä riippuu jatkossa siitä, miten paljon huomioitavia suoritteita kukin koulutuksen järjestäjä sekä muut järjestäjät ovat tuottaneet. Opetushallitus pitää uuden järjestelmän suhteellisuutta ongelmallisena ja esittää, että laskennassa otettaisiin huomioon alan vaikutus tutkintojen suorittamiseen ja että järjestelmää täydennettäisiin esim. aloitusopiskelijoita tai opiskelijamääriä koskevalla säätelyllä koulutuksen laadun ja koulutustarjonnan työelämävastaavuuden varmistamiseksi. Erityisesti ammatillisessa lisäkoulutuksessa haasteellisuutta lisäävät laajuudeltaan vaihtelevat tutkinnon osat, koska niiden laajuuksia ei ole määritelty. Sen sijaan ammatillisessa peruskoulutuksessa osamispisteet suhteuttavat tutkinnon osien osaamisen laajuuden toisiinsa.

Ammatillisen koulutuksen säätelyjärjestelmiin liittyen Opetushallitus kiinnittää huomiota, että oppisopimuskoulutuksen järjestämismuodon rahoituksen määräytyminen on liitetty kokonaisuudessaan ammatilliseen aikuiskoulutukseen ja lisäkoulutukseen. Opetushallitus toteaa, että rahoitusjärjestelmän tulee tukea oppisopimuskoulutuksen laajenemista ammatillisessa peruskoulutuksessa edistämällä eri järjestämismuotojen yhdistämistä ja joustavaa käyttöä, joten ammatillisena peruskoulutuksena järjestettävän oppisopimuskoulutuksen rahoitus tulee sisällyttää osaksi ammatillisen peruskoulutuksen rahoitus- ja säätelyjärjestelmää.

Vaikuttavuusrahoituksen osalta Opetushallitus toteaa, että opiskelijoiden hyvinvointimittariin ja palautetietoihin liittyvät rahoitusperusteet sisältävät epävarmuustekijöitä, eikä niitä tulisi käyttää rahoituskriteerinä. Palautetietojen hyödyntäminen koulutuksen kehittämisessä ja laadunhallinnassa on sen sijaan tärkeää samoin kuin keskeyttämisen vähentämiseen kannustavan vaikuttavuusmittarin tavoitteet. Myös nykyiseen ammatillisen peruskoulutuksen tulosrahoitusjärjestelmään sisältyvä henkilöstön kehittämiseen liittyvä mittari tulisi poistaa sen tietopohjan epäluotettavuuden vuoksi ja tuloksellisuuden perusteella maksettavan rahoituksen vaihteluväliä tulisi rajoittaa vastaavaksi kuin nykyisessä järjestelmässä.

Lukiokoulutuksen vaikuttavuusrahoituksen osalta Opetushallitus esittää, että jatkokoulutukseen sijoittumisen yhteydessä huomioidaan lukiokohtaiset erot opiskelijoiden perusopetuksen päättötodistusten keskiarvoissa. Opetushallitus kiinnittää huomiota, että hallituksen esitysluonnokseen sisältyi yksityiskohtaisempi määrittely jatko-opintoihin sijoittumisesta, mikä sisälsi myös ammatilliseen koulutukseen sijoittumisen. Opetushallitus pitää aiempaa määrittelyä hyvänä. Opetushallitus esittää, että ammatillisessa peruskoulutuksessa ja lukiokoulutuksessa tulisi säilyttää nykyisenkaltaisen aikaisempiin toteutuneisiin kustannuksiin perustuva järjestelmä ja kustannustason muutosta kuvaavana indeksinä tulisi soveltaa kuntien peruspalveluiden valtionosuuden yhteydessä käytettävää indeksiä.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyn kolmen vuoden opiskeluaajan osalta Opetushallitus esittää, että kahta tutkintoa suorittavien lisäksi kolmen vuoden enimmäisaikaa rahoituksessa ei sovellettaisi aikuisten lukio-opinnoissa eikä tiettyjen erityisryhmien kohdalla.

Hallituksen esityksen mukaisesti rahoituksen määräytymistä varten kerättävät tiedot toteutettaisiin sähköisiä järjestelmiä hyväksikäyttäen. Uusi tiedonkeruu rakennettaisiin Opetushallitukseen osaksi Oppijan verkkopalvelukokonaisuutta. Kustannustiedonkeruun on tarkoitus jatkaa supistetussa muodossa ammatillisen kou-

lutuksen koulutusalojen kustannuskehityksen seuraamiseksi. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että uudistus vähentää jonkin verran rahoitusjärjestelmään liittyvää virkatyötä ja muuntaa tietojärjestelmään liittyvää virkatyötä eri muotoon kuin aikaisemmin.

Opetushallitus kannattaa rahoitusjärjestelmän toimeenpanoprosessin yksinkertaistamista ja pitää tärkeänä työnjaon selkeyttä eri toimijoiden kesken. Prosessien ja tietojärjestelmien uudistamisen yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota, että uusien järjestelmien kehittämistyön lisäksi toimeenpanojärjestelmä edellyttää riittävä ylläpitoa. Rahoituksen perusteeksi kerättävän tiedon oikeellisuutta tulee seurata ja tiedot tulee saattaa yleiseen käyttöön tilastojen ja erilaisten raporttien muodossa. Opetushallitus korostaa, että uusien rakennettavien tietojärjestelmien tulee kattaa rahoitusta varten kerättävän tiedonkeruun lisäksi myös järjestelmät rahoituksen laskentaa varten sekä monipuoliset mahdollisuudet tietojen raportointiin ja tilastointiin. Käytettävän tiedon ja laskennan tulee olla läpinäkyvää rahoituksen saajille. Tiedoilla on myös yleistä merkitystä koulutuksen suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa päätöksentekoa unohtamatta. Lisäksi Opetushallitus toteaa, että rahoituksen perusteena käytettävän tiedonkeruun automatisointi hallituksen esityksessä esitetyn mukaisesti on mittava projekti, jota koskeva aikataulutavoite on liian haasteellinen.

Uudet rahoitusperusteet on tarkoitus ottaa käyttöön siirtymäkauden 2017-2021 aikana. Opetushallitus kiinnittää huomiota, että samanaikaisesti rahoitusjärjestelmä uudistuksen yhteydessä on tarkoitus toteuttaa järjestäjäverkon uudistaminen sekä merkittävät rahoituksen leikkaukset, jotka vaikeuttavat rahoitusjärjestelmä uudistuksen kokonaisvaikutusten ennakoimista. Siitä johtuen Opetushallitus esittää, että siirtymäkautta pidennetään ja samalla perusrahoituksen osuuden alenemista hidastetaan. Pidempi siirtymäaika mahdollistaisi järjestelmän tarkistamisen lyhyelläkin aikavälillä. Tällöin voitaisiin tarkemmin selvittää ja varmistua uuden rahoitusjärjestelmän tietopohjasta, eri laskentatekijöiden yhteisvaikutuksista ja vaikutuksista koulutustarjontaan, koulutuksen laatuun, saavutettavuuteen sekä koulutustakuun toteutumiseen.