



KOULUTUKSEN RAHOITUS KUNTOON



Koulutuksen rahoitus kuntoon

KOULUTUKSESTA ON LEIKATTU yli kaksi miljardia euroa viimeisen kahdeksan vuoden aikana.

Suorien leikkausten lisäksi on toimeenpantu uudistuksia ilman riittävää rahoitusta sekä lykätty välttämättömien uudistusten toimeenpanoa säästösyistä. Tulevalla hallituskaudella on alettava maksaa investointivelkoja koulutukseen takaisin.

Tässä muistiossa on esitetty reilulla miljardilla eurolla panostuksia koulutukseen toteutettavaksi seuraavalla hallituskaudella. Keskeisten investointikohteiden lisäksi muistiossa on esitetty tarpeet rahoitusjärjestelmien kehittämiseksi. Jotta leikkausten vahingolliset vaikutukset jäisivät mahdollisimman lyhytkestoisiksi, on rahoitustasoa nostettava pikaisesti.

Valtavaa rahoitusvajetta ei paikata kuitenkaan hetkessä, minkä vuoksi koulutus tarvitsee pitkän aikavälin kasvuohjelman, jolla rahoitus nostetaan kestäväälle tasolle. Kasvuohjelmassa on hahmoteltava tavoitetila ja askelmerkit sen saavuttamiseksi seuraavan vuosikymmenen loppuun mennessä.

Koulutus on nähtävä investointina, joka maksaa itsensä moninkertaisesti takaisin. Suomella ei ole varaa jättää panostamatta koulutukseen.



Koulutuksesta on leikattu yli kaksi miljardia euroa viimeisen kahdeksan vuoden aikana.



Koulutuksen rahoitus pähkinänkuoressa

KOULUTUKSELLA ON useita rahoituslähteitä: niin kunnat, valtio, säätiöt kuin yksittäiset kotitaloudet osallistuvat kokonaisuuden rahoittamiseen. Rahoitusvastuiden vähentäminen tai rahoitussuhteiden muuttaminen voi käytännössä muodostua leikkaukseksi.

Koulutuksella on perusrahoitusta, tulosrahoitusta, kohdennettua rahoitusta sekä kehittämisrahoitusta. Kehittämisrahoitus on pääsääntöisesti määräaikaista ja kohdennettu rahoitus erikseen haettavaa ja raportoitavaa. Koulutuksen kokonaisrahoitustason kannalta olennaisinta on ns. pysyvän rahoituksen taso ja perusrahoituksen osuus siinä.

Rahoitukseen ja sen tarpeeseen vaikuttaa eniten koulutuksen järjestäjälle säädetyt tehtävät, opiskelijamäärä ja muutokset kustannustasossa. Jos näitä ei huomioida rahoitustasossa, kyse on leikkauksesta. Aina muutokset tehtävissä eivät aiheuta eduskunnan kaavailemia säästöjä tai kuluja, jolloin esimerkiksi valtion rahoituksen vähentyminen pakottaa kunnat lisäämään menoja.

Varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen rahoitus

Valtion rahoitus on pienentynyt voimakkaasti

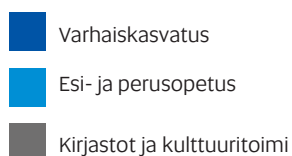
VALTIONOSUUTEEN KOHDISTUNEET leikkaukset ja muut suorat kasvatuksen ja koulutuksen rahoitusleikkaukset ovat asettaneet kestävämmän tilanteen koulutuksen järjestäjille. Tämä on näkynyt mm. siinä, että opetusryhmiä on kasvatettu, eikä sijaisia ole palkattu esim. täydennyskoulutuspäivien ajaksi. Varhaiskasvatuspalveluita on yksityistetty säästötarkoituksessa. Perusrahoituksen vähyys on toisaalta aiheuttanut myös sen, että kehittämiseen tarkoitettua hankerahoitusta käytetään entistä enemmän perustehtävien hoitamiseen.

Miten rahoitusleikkaukset on tehty?

STUBBIN JA KATAISEN HALLITUS pienensi valtionosuutta suorilla leikkauksilla, mikä lisäsi kuntien rahoitusvastuuta ja aiheutti säästöpainetta. Tällä hallituskaudella leikkaukset on tehty mutkan kautta, kun kustannustasoa seuraava indeksi on ollut jäädytettynä ja valtionosuutta on pienennetty mm. kiky-sopimuksen takia. Osa edellisen kauden leikkauksista on toimeenpantu vasta tällä hallituskaudella. Valtionosuutta pienennettiin tällä hallituskaudella myös subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaamisen sekä henkilöstömitoituksen heikentämisen vuoksi.

Valtion rahoitus perusopetukseen ja varhaiskasvatukseen on pienentynyt

Sivistystoimen laskennallinen osuus peruspalveluiden valtionosuusleikkauksesta 2012–2019, miljoonaa euroa.
Lähde: Kuntaliitto



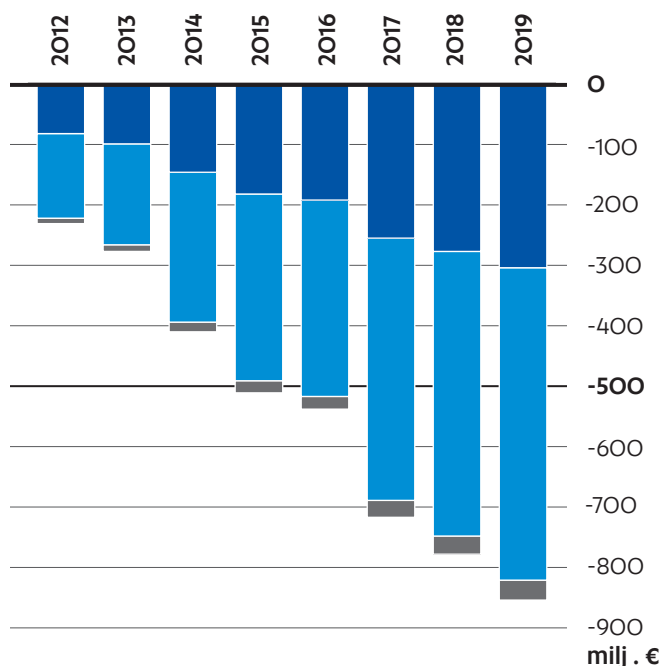
Sivun alareunan kuviossa näkyy, paljonko kuntien valtionosuus on pienentynyt verrattuna tilanteeseen, jossa lakeja ei olisi muutettu. Sivistystoimeen kohdistuvat leikkaukset ovat laskennallisia, sillä valtionosuusrahoitusta ei ole korvamerkitty.

Peruspalveluiden valtionosuuden kehittämistarpeet

→ Sote- ja maakuntauudistuksen toteutuessa kuntien peruspalveluiden valtionosuudella rahoitetaan pääasiassa OKM:n hallinnon alalle kuuluvia palveluita. Siksi rahoitus pitää siirtää OKM:n hallinnoitavaksi.

→ Valtionosuus huomioi joitakin kustannustekijöitä, kuten kunnan saaristosijainnin tai asukkaiden työllisyysasteen. Myös vieraskielisten osuus on huomioitu, mutta ei riittävästi suhteessa kuluihin. Tämä pitäisi korjata.

→ Kunta saa jokaista alle kouluikäistä lasta kohden saman rahamäärän riippumatta siitä, osallistuuko lapsi varhaiskasvatukseen vai onko kotihoidossa. Nyt on kunnalle edullisempää, jos lapsi jää ilman varhaiskasvatusta. Valtionosuudessa pitäisi huomioida varhaiskasvatuksen osallistumisaste korotetulla kertoimella.



Miten varhaiskasvatuksen rahoitusta pitäisi uudistaa?

→ Toteutetaan 5-vuotiaille maksuton esiopetus. Käytetään ikäluokkien pienentymisestä vapautuvia voimavaroja ja lisäksi investoidaan 85 miljoonaa euroa.

→ Muutetaan 3-vuotta täyttäneiden lasten ja henkilöstön välinen mitoitus 1:7 myös osa-aikaisten lasten osalta, ja varataan tähän 67 miljoonaa euroa (Valtion rahoitusosuus n. 17 miljoonaa euroa).

→ Vahvistetaan oppimisen ja kasvun tukea varhaiskasvatuksessa 25 miljoonalla eurolla. Tällä rahoituksella voitaisiin palkata esimerkiksi 500 uutta erityisopettajaa sekä lisätä alan houkuttelevuutta.

→ Lisätään varhaiskasvatuksen rahoitusta yhteensä 127 miljoonaa euroa.

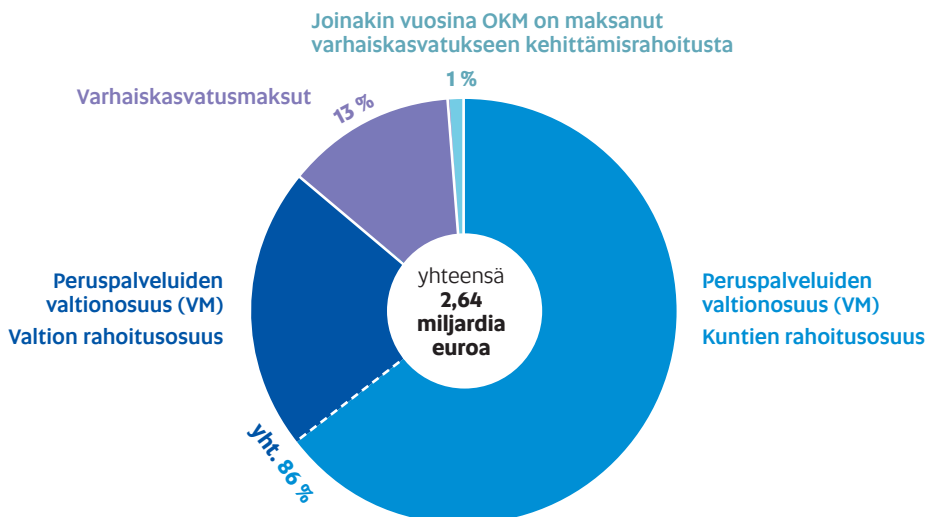


Nyt on kunnalle edullisempaa, jos lapsi jää ilman varhaiskasvatusta. Valtionosuudessa pitäisi huomioida varhaiskasvatuksen osallistumisaste korotetulla kertoimella.”



Mistä varhaiskasvatuksen rahoitus muodostuu?

Vuoden 2015 varhaiskasvatuksen käyttömenot. Lähde: VM ja valtion talousarvio



Miten perusopetuksen rahoitusta pitäisi uudistaa?

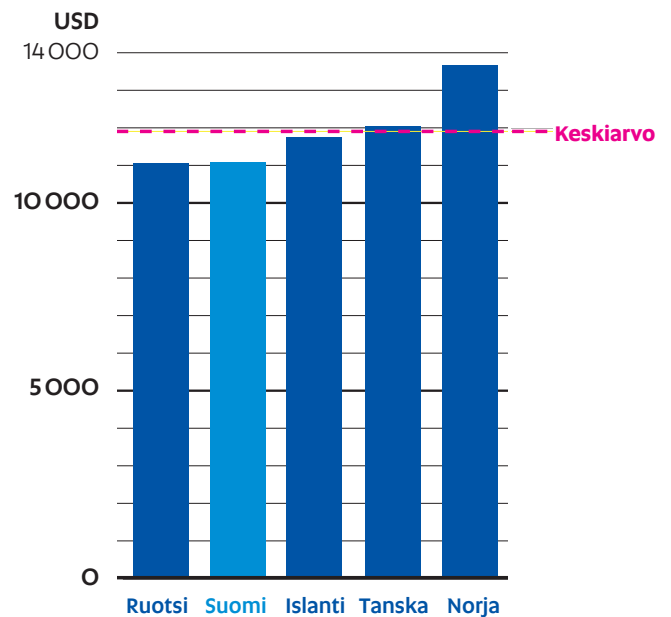
→ Nykymallisesta, lyhytkestoisesta hankerahoituksesta pitäisi luopua ja tukea sen sijaan koulutuksen strategista, pitkäjänteistä kehittämistä. Perusrahoitusta ja siihen kytkeytyvää ohjausta pitäisi vahvistaa.

→ Kasvatetaan peruspalveluiden valtionosuutta 150 miljoonaa euroa ja käytetään rahoitus sitovan opettajamitoituksen (sis. opinto-ohjaajat ja erityisopettajat) rahoittamiseen ja oppituntien määrän lisäämiseen tuntijaossa.

→ Valtion pitää ottaa suurempi vastuu oppimisen ja koulunkäynnin tuen rahoittamisesta. Rahoitusta pitää muuttaa niin, että valtionosuusrahoitus seuraa tuen tarpeessa olevaa oppilasta ja rahoitus määräytyy annetun tuen määrän perusteella. Tähän pitää suunnata korvamerkittyä, OKM:n valtionavustusta 50 miljoonaa euroa. Tällä summalla osa-aikaisen erityisopetuksen oppilaat saisivat kaksi tuntia viikossa lisää pienryhmäopetusta.

→ **Nostetaan perusopetuksen rahoitusta yhteensä 200 miljoonaa euroa.**

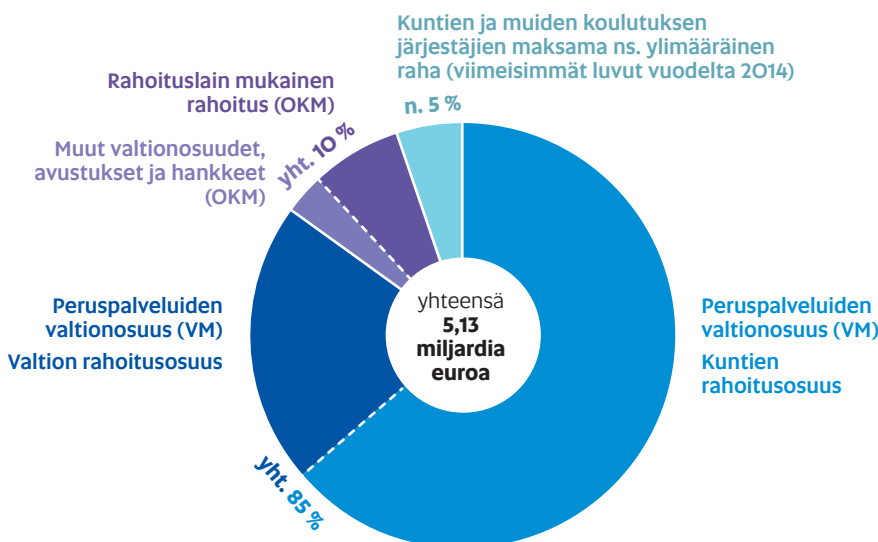
Suomi panostaa perusopetukseen alle pohjoismaisen keskiarvon



Perusopetuksen käyttömenot oppilasta kohden pohjoismaissa vuonna 2018 (USD). Lähde: OECD

Mistä esi- ja perusopetuksen rahoitus muodostuu?

Vuoden 2016 perusopetuksen käyttömenot. Lähde: OPH ja valtion talousarvio



Vahvistetaan perusopetuksen tasa-arvoa kohdentamalla rahoitusta opettajamitoitukseen, oppimisen tukeen, vieraskielisten opetukseen ja opinto-ohjaukseen.

Toisen asteen koulutus

TOISEN ASTEEN koulutuksen kulut jakautuvat kuntien ja valtion kesken. Kunnat maksavat ns. asukaskohtaista maksua toisen asteen koulutuksesta riippumatta siitä, järjestetäänkö koulutusta kunnan alueella vai ei. Toisen asteen koulutuksen rahoituksesta on säädetty lailla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta.

Lukiokoulutus

LUKIOKOULUTUKSEN NETTOKUSTANNUKSET olivat noin 725 miljoonaa euroa vuonna 2016. Koulutuksen järjestäjille myönnetty yksikköhintarahoitus oli kuitenkin vain 609 miljoonaa euroa. Rahoitus ei ole riittänyt kattamaan kustannuksia, minkä takia koulutuksen järjestäjät ovat joutuneet paikkaamaan vajaan rahoitusta. Tehdyt rahoitusleikkaukset ovat pakottaneet lukiokoulutuksen järjestäjiä alentamaan kustannuksiaan, mikä on taas johtanut rahoituksen pienemiseen, sillä rahoitusmalli on kustannusperustainen. Vielä vuonna 2012 lukiorahoitus oli 709 miljoonaa euroa, kun vuonna 2019 se oli enää 601 miljoonaa euroa.

Miten lukiorahoitusta pitäisi uudistaa?

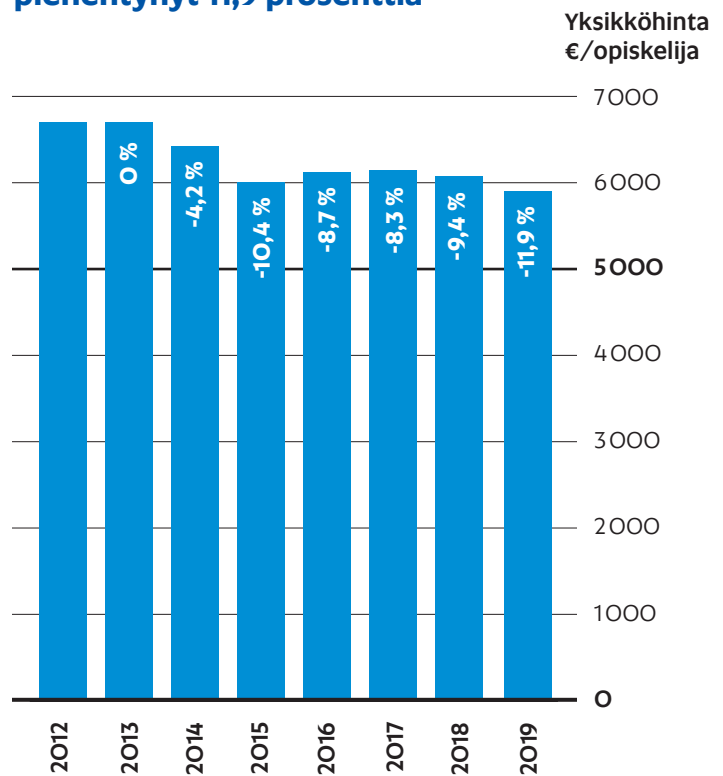
→ Nykyisin pienet lukiot saavat korotettua yksikköhintaa. Tästä ns. pienten lukioiden lisästä pitää luopua ja siirtyä saavutettavuuslisiin, jossa otetaan huomioon ikäluokan suuruus alueella sekä kunnan syrjäisyys.

→ Rahoituksesta pitää poistaa leikkuri, joka johtaa siihen, että aiemmat leikkaukset pienentävät lukiorahoitusta entisestään.

→ Rahoituksessa pitää lisäksi huomioida lukioiden ja muiden oppilaitosten välinen yhteistyö ja opintojen tekeminen useammassa oppilaitoksessa.

→ **Nostetaan lukion rahoitus kustannuksia vastaavalle tasolle + 125 miljoonaa euroa.**

Lukiokoulutuksen rahoitus on pienentynyt 11,9 prosenttia



Lukiorahoituksen yksikköhinnan muutos 2012–2019. Muutos prosentteina vuodesta 2012 merkitty palkkeihin numeroin yhden desimaalin tarkkuudella. Lähde: Valtion budjetti



Vielä vuonna 2012 lukiorahoitus oli 709 miljoonaa euroa, kun vuonna 2019 se oli enää 601 miljoonaa euroa.

Ammatillinen koulutus

LEIKKAUSTEN JOHDOSTA 1 600 opettajaa on irtisanottu. Opetusta on keskimäärin 20 % eli noin viidesosa aiempaa vähemmän.

Rahoitusleikkausten lisäksi ammatillisessa koulutuksessa on tapahtunut useita muita samanaikaisia muutoksia. Vuonna 2018 ammatilliselle koulutukselle säädettiin 80 miljoonan euron arvosta lisätehtäviä, joihin ne eivät saaneet rahoitusta.

Miten ammatillisen koulutuksen rahoitusta pitäisi uudistaa?

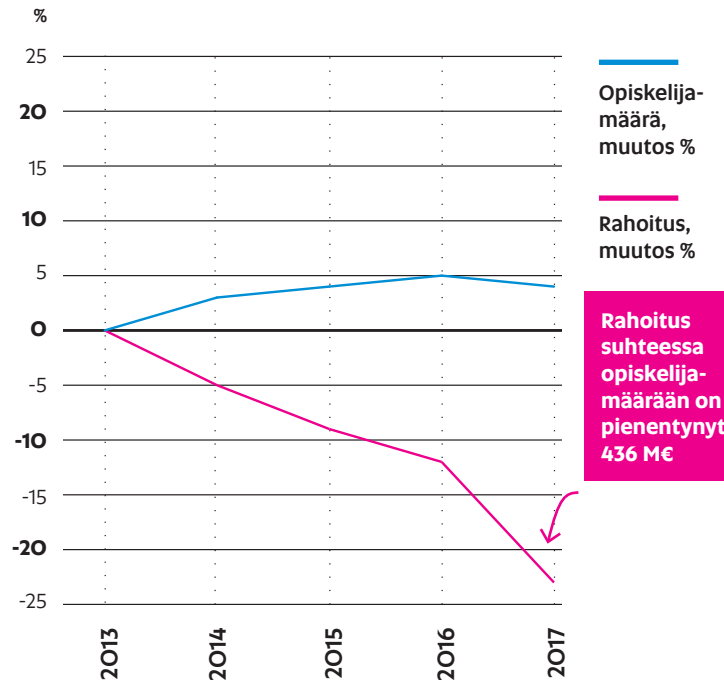
→ Uuden lain tuomat velvoitteet, joista aiheutuu lisäkustannuksia (80 miljoonaa euroa) pitää korvata.

→ Ammatillisen reformin yhteydessä toteutetut leikkaukset (190 miljoonaa euroa) pitää palauttaa. Rahoitus pitää kohdentaa sitovaan opettajamitoitukseen ja opiskelijan oikeuteen saada opetusta ja opinto-ohjausta.

→ Perusrahoituksen osuutta suhteessa strategiseen rahoitukseen ja tulosrahoitukseen pitää kasvattaa 70 %:iin.

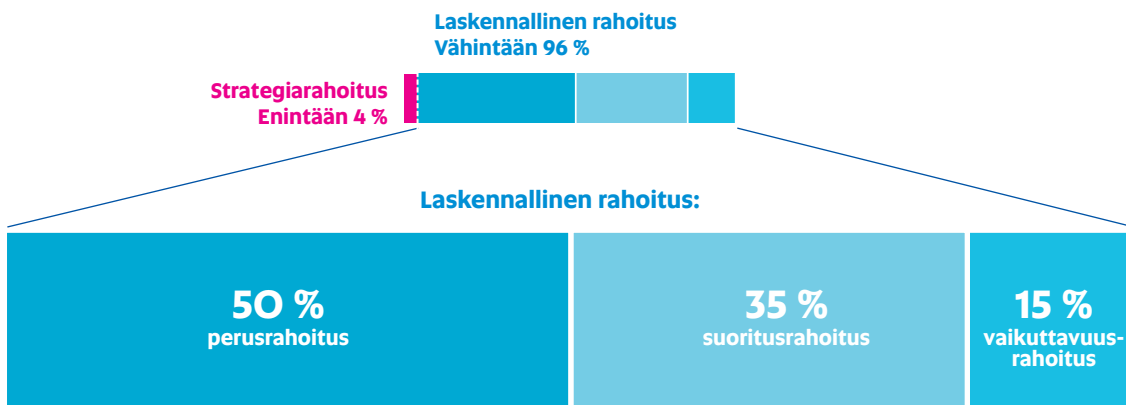
→ **Palautetaan 270 miljoonaa euroa ammatilliselle koulutukselle ja turvataan sillä opiskelijan oikeus opetukseen**

Ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärä on kasvanut ja rahoitus on pienentynyt



Ammatillisen oppilaitosmuotoisen koulutuksen ja lisäkoulutuksen rahoituksen muutos suhteutettuna opiskelijamäärään sekä opiskelijamäärän muutos vuosina 2013-2017. Lähde: Valtion budjetti ja tilastokeskus

Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä

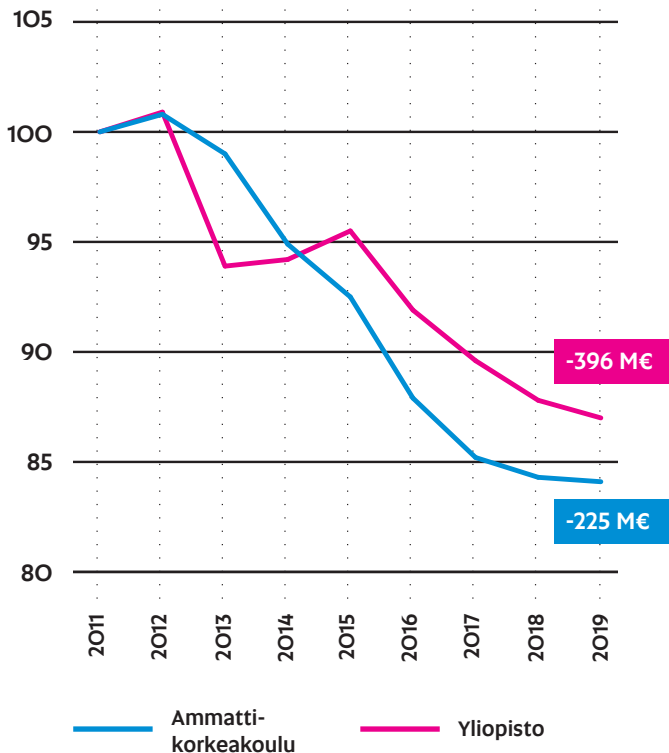


Lähde: OKM

Korkeakoulutus ja tutkimus

EDUSKUNTA PÄÄTTÄÄ korkeakoulutuksen perusrahoituksesta. Rahoituksen jakoperusteena ovat korkeakoulujen rahoitusmallit, jotka perustuvat pääasiassa suoritteisiin. Nykyiset rahoitusmallit ovat kasvattaneet strategisen rahoituksen osuutta voimakkaasti. Täydentävää rahoitusta korkeakoulut voivat saada hakemalla ulkopuolista tutkimus- tai TKI-rahoitusta, yrityksiltä, lahjoituksina sekä sijoitustuotoista ja liiketoiminnasta. Rahoitusta on pienentänyt erityisesti se, että AMK- ja yliopistorahoituksen indeksit ovat olleet jäädytettyinä tällä hallituskaudella ja lisäksi rahoitukseen on kohdistunut lisäleikkauksia. Samaan aikaan, kun perustutkimuksen edellytykset ovat heikentyneet korkeakoulujen perusrahoituksen pienentymisen vuoksi, kilpailtua tutkimusrahoitusta on puolestaan lisätty.

Korkeakoulutuksen perusrahoitus on vähentynyt



Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen budjettiperustaisen rahoituksen kehitys vuosina 2011–2019 suhteutettuna vuoden 2019 kustannustasoon. Lähde: Valtion budjetti

Ammattikorkeakoulu

AMK-RAHOITUS vuodelle 2019 on 775 miljoonaa euroa. Rahoitus on reaaliarvoltaan 225 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2011. Rahoituksen reaaliarvo on 20,7 prosenttia pienempi. Leikkauksista huolimatta opiskelijoiden ja suoritettujen tutkintojen määrät ovat pysyneet ennallaan. Henkilöstön määrä on vähentynyt 1660 henkilötyövuodella (15 %) vuodesta 2012 vuoteen 2017.

Yliopisto

YLIOPISTOJEN SAAMA valtionrahoitus vuodelle 2019 oli 1,6 miljardia euroa ilman alv-kompensaatiota. Summa on reaaliarvoltaan 396 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2011. Yliopistojen henkilöstö on vähentynyt vuosina 2011–2016 yhteensä 9 %, eli 2880 henkilöllä. Enemmistö henkilöstövähennyksistä on kohdistunut yliopistohallintoon, mikä on lisännyt opetus- ja tutkimushenkilöstön hallinnollista työtaakkaa ja pirstaloittanut työnkuvia. Kun ulkopuolisen rahoituksen osuus on kasvanut, tutkijoilta menee yhä enemmän aikaa tutkimusrahoituksen hakemiseen tutkimuksen tekemisen ja opetuksen sijaan.

Miten ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoitusta pitäisi kehittää?

→ Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen indeksit on palautettava.

→ Perusrahoitustasoa on nostettava. Rahoitusmalleja on kehitettävä niin, että malleihin rakennetaan ns. vastikkeetoman rahoituksen (vakauttavan perusrahoituksen) osuus.

→ Edetään portaittain kohti tilannetta, jossa TKI-investoinnit olisivat 4 % BKT:sta. Kohdennetaan tähän rahoitusta mm. yritystuista.

→ Jatkuvaan oppimiseen pitää saada korkeakoulukehityksen ulkopuolelta erillinen rahoitus.

→ Lisätään korkeakoulujen rahoitusta vähintään puolet leikatusta perusrahoituksen tasosta, eli 310 miljoonaa euroa.

Vapaa sivistystyö

VAPAAN SIVISTYSTYÖN RAHOITUS perustuu opetusministeriön myöntämiin suoritteiden määriin ja suoritteita vastaaviin yksikköhintoihin. Valtionosuus kattaa 57 % valtionosuuden laskennallisesta perusteesta. Lisäksi vapaaseen sivistystyöhön voidaan myöntää avustuksia, mutta viime vuosina niitä on myönnetty vain kansalaisopistoille. Osa asiakasmaksuista katetaan valtionrahoitteisilla opintoteleillä. Opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvästä koulutuksesta oppilaitos saa 100 % valtionosuuden.

Vapaan sivistystyön saama valtionrahoitus on kokonaisuudessaan 155 miljoonaa euroa (2019). Siitä leikattiin 8,5 miljoonaa euroa vuonna 2017, 10 miljoonaa euroa vuonna 2015 ja 11,5 miljoonaa euroa vuonna 2012. Myöskään indeksikorotuksia ei tehty.

→ **Palautetaan vapaan sivistystyön leikattu rahoitus, 30 miljoonaa euroa.**



Vapaan sivistystyön koulutuksia järjestetään vuosittain yli 100 000 ja niissä on noin 1,7 miljoonaa osallistujaa.

Taiteen perusopetus

TAITEEN PERUSOPETUSTA rahoitetaan peruspalveluiden valtionosuudella (valtion rahoitusosuus 25 % ja kunnan 75 % = 87 M€) sekä suoraan opetustuntimäärän perusteella. Valtion rahoitus taiteen perusopetukseen on 80 miljoonaa euroa vuodelle 2019. Opetukseen osallistuvilta oppilailta voidaan periä kohtuullisia maksuja.

Taiteen perusopetukseen osallistuu 12 % 2–19 vuotiaista lapsista. Kysyntä on kuitenkin huomattavasti suurempaa kuin tarjonta, vaikka opetusta tarjotaan enemmän, kuin minkä rahoittamiseen valtio osallistuu. Taiteen perusopetuksen asiakasmaksut ovat kasvaneet. Tämä on heikentänyt palvelun tasa-arvoista saatavuutta. Osallistumisen kynnystä ja kustannuksia pitäisi pienentää siten, että taiteen perusopetusta tarjotaan nykyistä useammin ryhmämuotoisena koulujen ja päiväkotien yhteydessä.

Taiteen perusopetuksen rahoituksen tason on oltava sellainen, jotta alueellinen saavutettavuus kaikkien taiteen alojen osalta paranee.



→ **Lisätään rahoitukseen elementti, joka huomioi ryhmämuotoisen taiteenperusopetuksen erityispiirteet ja kannustaa palvelun tarjoamiseen koulujen ja päiväkotien yhteydessä.**

→ **Vahvistetaan taiteen perusopetuksen valtion rahoitusta 10 miljoonalla eurolla.**

Kotoutumiskoulutus ja työvoimakoulutus

TÄLLÄ HETKELLÄ runsas puolet työvoimakoulutuksen rahoituksesta tulee työ- ja elinkeinoministeriöstä. TEM:n alainen koulutus on kilpailutettua toimintaa, mikä tekee rahoituksesta, toiminnasta ja sen kehittämisestä epävarmaa.

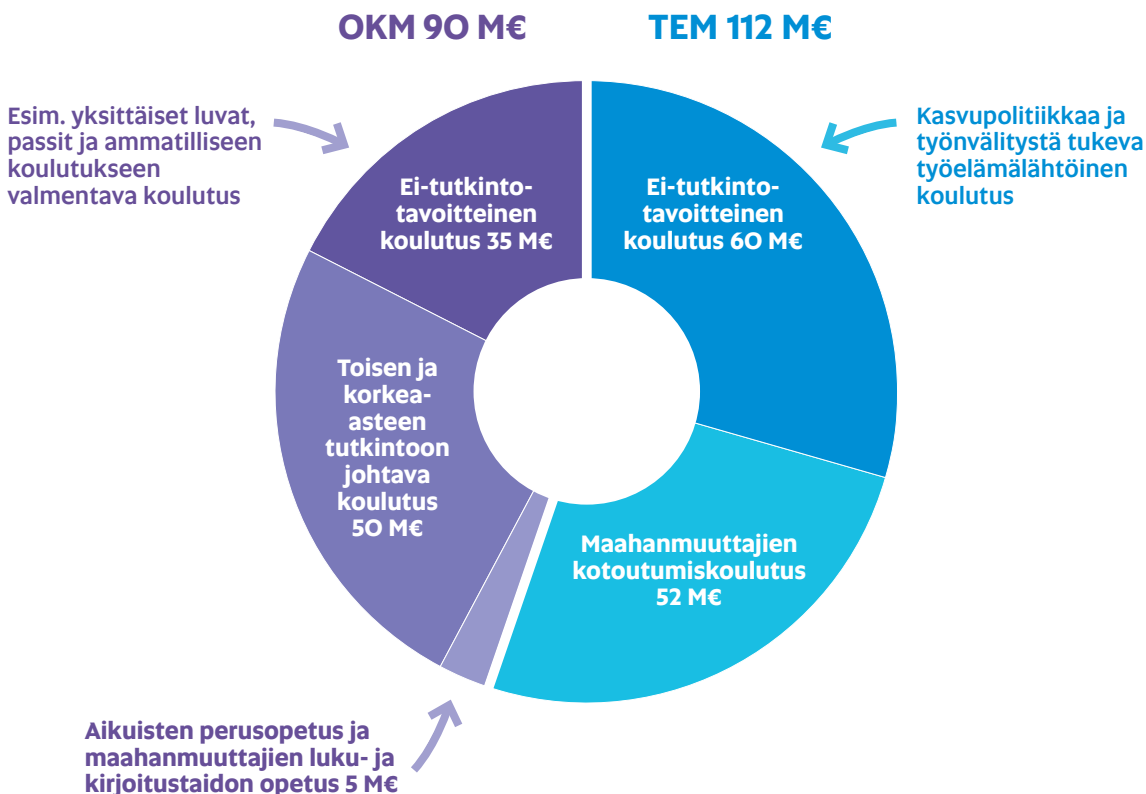
→ Ei-tutkintotavoitteinen koulutus ja maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus pitäisi siirtää OKM:n hallinnon alalle. Kotoutumiskoulutuksen kilpailutuksista pitäisi luopua ja tehdä toiminnasta järjestämisluvan alaista.



Jatkuvan oppimisen uudistus pitää toteuttaa seuraavalla vaalikaudella ja siihen on varattava rahoitus.

Jatkuvan oppimisen vastuut jakautuvat useille toimijoille

Työvoimakoulutuksen työnjako vuonna 2018. Lähde: Valtion budjetti



Rahoitusta koulutuksen kehittämiseen!

KOULUTUKSEN KEHITTÄMISEEN tarvitaan strategisempi ote. Erilaiset lyhytkestoiset hankkeet ja pirstaleiset avustukset aiheuttavat kehittämistyöhön tehottomuutta ja kannustavat lyhytjänteisiin kehittämiskäytäntöihin.

Avustustoimintaan kuluu opetushallinnossa jopa 100 henkilötyövuotta pelkästään valtion tasolla, ja koulutuksen järjestäjiä avustushaut ja raportoinnit kuormittavat moninkertaisesti. Positiivista on, että yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen avustukset on koottu vuonna 2019 yhdeksi hakukokonaisuudeksi. Eri koulutusasteille kohdistuvaa kehittämisrahoitusta on vuosittain jaossa noin 150–200 miljoonalla eurolla.

Hallituskaudella 2015–2018 kehittämisrahoitusta on jaettu mm. ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanoon, digiloikan edistämiseen ja osaavan työvoiman saatavuuden varmistamiseen. Edellisellä hallituskaudella rahoitusta varattiin erityisesti nuorisotakuuta, opetusryhmäkokojen pienentämistä ja hakijasuman purkua varten.



Eri koulutusasteille kohdistuvaa kehittämisrahoitusta on vuosittain jaossa noin 150–200 miljoonalla eurolla. Miten tämä rahoitus käytettäisiin mahdollisimman viisaasti?

→ Kaikkien koulutusasteiden kehittämisavustukset pitää koota yhdeksi hakukokonaisuudeksi, jota koulutuksenjärjestäjät voivat hakea 2–4 vuodeksi kerrallaan.

→ Kehittämisrahoitusta pitää kohdentaa esimerkiksi tutkiopinto-ohjauksen sekä joustavan esi- ja alkuopetuksen toimintamallien kehittämiseen. Perustoimintaan kuuluvat kehittämisrahoitukset pitää siirtää osaksi perusrahoitusta.



Koulutus tarvitsee pitkän aikavälin kasvuohjelman, jolla rahoitus nostetaan kestäväälle tasolle. Kasvuohjelmassa on hahmoteltava tavoitetilä ja askelmerkit sen saavuttamiseksi seuraavan vuosikymmenen loppuun mennessä.



KYSY LISÄÄ

Suvi Pulkkinen, koulutuspoliittinen asiantuntija
suvi.pulkkinen@oaj.fi

LUE NETISTÄ

oaj.fi/koulutusleikkaukset

SEURAA SOMESSA

Facebook /oajry

Twitter @oajry

Instagram @oajry

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ