

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusjärjestelmää siten, että valtionosuusrahoituksen perusteena oleva suorite olisi nykyisen opetustunnin asemesta opiskelijatyöpäivä. Ammatillisten erikoisoppilaitosten yksikköhintaa porrastettaisiin ammatillisessa lisäkou-

lutuksessa käytettävien hintaryhmien perusteella.

Esitys liittyy valtion vuoden 2011 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Ammatilliset erikoisoppilaitokset

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat teollisuuden ja palvelualojen yritysten oppilaitoksia, jotka kouluttavat työntekijöitä pääasiassa taustayhteisön tarpeisiin. Koulutusta tarjotaan erikoisoppilaitoksen taustayhteisön työntekijöille, toimihenkilöille ja yrityksen johdolle. Erikoisoppilaitosten järjestämä koulutus on perusluonteeltaan täsmäkoulutusta, jota voidaan järjestää välittömästi ja konkreettisesti yrityksen tarpeisiin.

Ammatillisia erikoisoppilaitoksia ei voida pitää luonteeltaan yhtenäisenä oppilaitosryhmänä. Erikoisoppilaitosten juridiset toimintamuodot ja -rakenteet sekä taustayhteisökytkennät poikkeavat toisistaan. Toiminnoiltaan erikoisoppilaitokset palvelevat pääasiallisesti taustayhteisönsä koulutustarpeita. Samanaikaisesti on kuitenkin erikoisoppilaitoksia, joiden toimintakenttä on yleinen, koko toimialaa palveleva.

Vuoden 2010 alussa valtionosuusrahoitusta saavia ammatillisia erikoisoppilaitoksia on 28. Erikoisoppilaitokset voidaan ryhmitellä erikoisoppilaitosten taustayhteisöjen toimialan ja niiden järjestämän koulutuksen perusteella neljään ryhmään: teollisuuden, viestinnän, kaupan- ja ilmailualan sekä muiden alojen oppilaitoksiin.

Ammatillisista erikoisoppilaitoksista säädetään ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), jäljempänä aikuis-koulutuslaki. Lain 4 §:n 3 momentin mukaan aikuiskoulutuslaissa tarkoitettua koulutusta järjestetään ammatillisissa aikuiskoulutuskeskuksissa, valtakunnallisissa ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa ja muissa oppilaitoksissa sekä oppisopimuskoulutuksena. Koulutusta voidaan järjestää myös pääasiassa koulutuksen järjestäjän tai sen jäsenyhteisön toiminnan harjoittamiseksi tarvittavaa ammatillista lisäkoulutusta järjestävässä ammatillisessa erikoisoppilaitoksessa.

Ammatillinen erikoisoppilaitos voi aikuis-koulutuslaissa tarkoitetun erikoisoppilaitosten järjestämän koulutuksen lisäksi järjestää myös muiden koulutusmuotojen koulutusta. Tällöin kuitenkin sovelletaan kunkin koulutusmuodon toiminta- ja rahoitussäännöksiä. Lisäksi erikoisoppilaitokset voivat muiden oppilaitosten tapaan järjestää työvoimapolitiittista koulutusta tai koulutusta maksullisena palvelutoimintana.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusjärjestelmä

Ammatillisessa erikoisoppilaitoksessa valtionosuus määräytyy opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009), jäljempänä rahoituslaki, 5 §:n mukaan valtio-rahoituksen laskemisen perusteeksi vahvistetun opetustuntien määrän ja opetustuntia kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuus ei perustu koulutuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Erikoisoppilaitosten saamaa valtionosuutta ei myöskään tarkisteta varainhoitovuoden päättyessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa rahoituslain 49 §:n mukaan rahoituksen perusteena käytettävien opetustuntien määrän vuosittain valtion talousarvion rajoissa. Valtionosuuden perusteeksi myönnetty opetustuntien lukumäärä on opetus- ja kulttuuriministeriön vuosittaisissa päätöksissä pohjautunut koulutuksen järjestäjien syksyn tilastointipäivänä (20.9.) ilmoittamiin arvioihin seuraavan vuoden opetustuntien lukumäärästä sekä kuluvan vuoden toteutuneeseen opetustuntimäärään. Opetustunteja ammatillisille erikoisoppilaitoksille myönnetään erikseen pitkäkestoiseen, yli neljä kuukautta kestäväään koulutukseen ja lyhytkestoiseen, alle neljä kuukautta kestäväään koulutukseen. Pitkäkestoisesta koulutuksen opetustunneista on valtionosuuspäätöksissä otettu huomioon 80 prosenttia ja lyhytkestoisesta koulutuksen opetustunneista 55-60 prosenttia.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannuksia varten koulutuksen järjestäjälle myönnetään rahoituslain 10 §:n 3 momentin

mukaan euromäärä, joka saadaan, kun koulutuksen järjestäjälle rahoituksen laskemisen perusteeksi vahvistettu opetustuntien määrä kerrotaan opetustuntia kohden määrättyllä yksikkö hinnalla. Rahoituslain 27 §:n 4 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö määrää vuosittain yksikkö hinnoiksi edelliselle vuodelle määrättyt yksikkö hinnat tarkistettuina yksikkö hintojen soveltamisvuoden arvioituun kustannustasoon. Yksikkö hinnan suuruus ei siis määräydy suhteessa erikoisoppilaitosten toiminnan kustannuksiin. Yksikkö hintoja porrastetaan olennaisesti koulu-

tuksen kustannuksiin vaikuttavien tekijöiden perusteella. Yksikkö hintojen porrastamisesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1766/2009), jäljempänä rahoitusasetus.

Rahoitusasetuksen 14 §:n mukaan ammatillisten erikoisoppilaitosten yksikkö hinnat opetustuntia kohden lasketaan siten, että teolliseen ja viestinnän oppilaitoksille alle neljä kuukautta kestäväan koulutukseen määrätty yksikkö hinta kerrotaan oppilaitosryhmittäin määräytyvällä luvulla seuraavasti:

Oppilaitosryhmä	Kertojana käytettävä luku	Yksikkö hinta 2010 euroa
1) teollisuuden ja viestinnän oppilaitokset, yli neljä kuukautta kestävä koulutus	1,0 1,1	36,21 (lyhytkest.) 39,83 (pitkäkest.)
2) kaupan alan oppilaitokset, Lihateollisuusopisto, Rakennusteollisuuden Koulutuskeskus RATEKO	2	72,42
3) ammattilientäjän peruskoulutusta antavat oppilaitokset	7	253,47
4) muuta kuin 3 kohdassa tarkoitettua ilmailualan ammatillista koulutusta antavat oppilaitokset	3	108,63

Ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoituksen kehitys

Valtion talousarviossa määrätään vuosittain ammatillisten erikoisoppilaitosten käyttökustannuksiin varatun määrärahan ohella oppilaitosten valtionosuuteen oikeuttavien tuntien enimmäismäärästä ja valtionosuuteen käytet-

tävästä yksikkö hinnasta. Seuraava taulukko kuvaa ammatillisille erikoisoppilaitoksille valtion talousarviossa myönnetyn määrärahan, yksikkö hinnan ja opetustuntien enimmäismäärän sekä erikoisoppilaitoksille myönnetyn valtionosuuden ja opetustuntien määrän kehitystä vuosina 2007—2010.

Taulukko 1. Ammatillisten erikoisoppilaitoksen valtionosuusrahoituksen kehitys vuosina 2008—2010.

	2007	2008	2009	2010
Määräraha	18 008 000	18 548 000	19 684 000	20 157 000
Opetustuntien enimmäismäärä	350 830	350 830	350 830	350 830
Opetustuntien yksikkö hinta	51 e	54 e	56 e	57 e
Myönnetty opetustuntimäärä	247 472	258 199	247 058	205 138
Myönnetty valtionosuus	16 948 975	18 493 582	19 683 806	17 464 600

Valtionosuus ei kata kaikkia ammatillisten erikoisoppilaitosten toiminnasta aiheutuvia kustannuksia, vaan erikoisoppilaitosten taust-

tayhteisöjen katettaviksi jäävät kustannukset, joiden määrä vaihtelee oppilaitoksittain. Nettokustannukset ovat vuonna 2005 olleet yh-

teensä noin 11 279 miljoonaa euroa, vuonna 2006 noin 15 545 miljoonaa euroa, vuonna 2007 17 949 miljoonaa euroa, vuonna 2008 15 698 miljoonaa euroa ja vuonna 2009 14 578 miljoonaa euroa.

Vuoden 2007 kustannussovelluksen mukaan valtionosuusprosentti erikoisoppilaitoksen kustannuksista vaihtelee erikoisoppilaitoksittain 1,2 prosentista 94,2 prosenttiin. Esimerkiksi Valmet Automotive Oy:n teollisuusoppilaitoksella valtionosuusprosentti oppilaitoksen kustannuksista on ollut 1,2 prosenttia, Toyota ammattioppilaitoksella 7,4 prosenttia, AVA-instituutilla 46,7 prosenttia, Lihateollisuusopistolla 60,7 prosenttia ja Suomen Ilmailuopisto Oy:llä 94,2 prosenttia oppilaitoksen kustannuksista.

Laskennallinen opiskelijamäärä ammatillisissa erikoisoppilaitoksissa on ollut vuosittain keskimäärin runsaat 3 000 opiskelijaa.

1.2 Nykytilan arviointi

Ammatilliset erikoisoppilaitokset ovat vuoden 1994 alusta lähtien olleet laskennallisessa valtionosuusjärjestelmässä. Nykymuotoinen rahoitusjärjestelmä on ollut muuttumattomana voimassa vuoden 1999 alusta.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoituksen perusteena käytettävä suorite on opetustunti. Opetustunti on sinänsä selkeä suorite ja sopii perinteiseen koulumuotoiseen opetustoimintaan. Ammatilliset erikoisoppilaitokset kuitenkin poikkeavat luonteeltaan monilta osin perinteisistä koulutusmuodoista. Lisäksi opetuksen sisältövaatimukset, opetusryhmien koko ja kustannusrakenne vaihtelevat erikoisoppilaitoskohtaisesti. Näin ollen opetustunti kuvaa heikosti ja vain osittain ammatillisten erikoisoppilaitosten toimintaa ja erikoisoppilaitosten välisiä kustannuseroja. Valtiontalouden tarkastusvirasto on ammatillisia erikoisoppilaitoksia ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmää koskevassa tarkastuskertomuksessa (Valtiontalouden tarkastusvirasto: Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä. Tarkastuskertomus 124/2006.) esittänyt harkittavaksi, sopiiko nykyinen suorite parhaiten erikoisoppilaitosten toimintaan.

Ammatillisille erikoisoppilaitoksille on myönnetty opetustunteja erikseen pitkäkestoiseen, yli neljä kuukautta kestäväan koulutukseen ja lyhytkestoiseen, alle neljä kuukautta kestäväan koulutukseen. Pitkäkestoisen koulutuksen yksikköhinta on ollut lyhytkestoista koulutusta korkeampi. Erikoisoppilaitosten koulutustoiminta on viime vuosina painottunut erityisesti lyhytkestoiseen koulutukseen. Suoritteiden jakaminen lyhyt- ja pitkäkestoiseen koulutukseen ei näin ollen enää vastaa erikoisoppilaitosten pääasiallista koulutustarjontaa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan kiinnittänyt epäkohtaan huomiota.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten yksikköhintaa ei porrasteta koulutusaloittain muodostettujen hintaryhmien perusteella kuten ammatillisessa perus- ja lisäkoulutuksessa. Koulutusaloittaisten hintaryhmien sijaan erikoisoppilaitokset on yksikköhinnan laskeamista varten ryhmitelty rahoitusasetuksen 14 §:n mukaan neljään oppilaitosryhmään. Nykyisen oppilaitosryhmittäisen jaottelun keskeinen ongelma on ollut se, että eri ryhmien kertoimissa on suuret erot. Tilanne on käytännössä johtanut siihen, että kertoimien perusteella laskettavat yksikköhinnat poikkeavat huomattavasti eri oppilaitosryhmissä ja jopa samantyyppistä koulutusta antavissa oppilaitoksissa. Esimerkiksi oppilaitosryhmässä 1 yksikköhinta vuonna 2010 on 36,21 euroa, kun se ryhmässä 3 on 253,47 euroa ja 108,63 euroa ryhmässä 4.

Nykyisen oppilaitosryhmittäisen jaottelun ei voida katsoa kohtelevan lähtökohtaisesti kaikkia erikoisoppilaitoksia yhdenmukaisella tavalla. Nykyjärjestelmä kohtelee eri tavoin samantyyppistä koulutusta eri oppilaitosryhmissä. Epäkohtaan on myös valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittänyt tarkastuskertomuksessaan huomiota. Tarkastusvirasto on katsonut, että nykyinen järjestelmä ei riittävästi turvaa sitä, että valtionosuuksien myöntäminen perustuu yhdenmukaisiin ja vertailukelpoihin tietoihin.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena on ottaa huomioon erikoisoppilaitosten koulutustoiminnassa ja toimintaympäristössä viime vuosina tapahtuneet muutokset. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on lisätä erikoisoppilaitosten valtionosuusjärjestelmän selkeyttä, ennakoitavuutta ja rahoituksen oikeudenmukaista kohdentumista.

Ammatillisia erikoisoppilaitoksia koskevat selvitykset osoittavat, että erikoisoppilaitosten rahoituksen perusteena käytetty suorite, opetustunti, kuvaa heikosti erikoisoppilaitosten toimintaa ja että suoritteiden jakaminen lyhyt- ja pitkäkestoiseen koulutukseen ei enää ole tarkoituksenmukainen. Tämän vuoksi uudistuksen tavoitteena on kytkeä erikoisoppilaitosten valtionosuuden perusteet nykyistä enemmän erikoisoppilaitosten koulutustoimintaan ja sen kustannuseroja huomioiviin tekijöihin.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten nykyisen oppilaitosryhmittäisen jaottelun ei voida katsoa turvaavan sitä, että valtionosuuksien myöntäminen perustuu yhdenmukaisiin perusteisiin. Tämän vuoksi erikoisoppilaitosten valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena on luoda järjestelmä, joka on nykyistä valtionosuusjärjestelmää vakaampi ja läpinäkyvämpi.

2.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Opetus- ja kulttuuritoimen laskennallinen valtionosuusjärjestelmä muodostuu neljästä osatekijästä: yksiköstä ja yksiköiden laskennallisesta määrästä, laskennallisen yksikköhinnan määräytymisperusteesta, yksikköhinnan porrastusperusteista sekä valtionosuusprosentista. Ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusjärjestelmän erilaisia vaihtoehtoisia malleja on mahdollista kehittää soveltamalla eri tavoin edellä mainittuja osatekijöitä.

Ammatillisten erikoisoppilaitosten nykyisen valtionosuuden perusteena oleva yksikkö eli suorite on opetustunti. Erikoisoppilaitok-

set on ainoa rahoituslain piirissä oleva ammatillisen koulutuksen oppilaitostyyppi/koulutusmuoto, jossa rahoituksen perusteena oleva suorite ei määräydy opiskelijakohtaisesti. Opiskelijakohtaisia suoritteita ovat esimerkiksi opiskelija tai opiskelijatyövuosi. Suoritevaihtoehdoista opiskelijatyöpäivän on arvioitu soveltuvan paremmin ammatillisille erikoisoppilaitoksille kuin opiskelija tai opiskelijatyövuosi, koska opiskelijatyöpäivä kuvaa parhaiten erikoisoppilaitosten järjestämän koulutuksen sisältöä ja luonnetta.

Valtionosuuden perusteena olevan laskennallisen yksikköhinnan määräytyminen on toteutettavissa monin vaihtoehtoisin tavoin. Päävaihtoehtoina voidaan pitää aikaisempiin keskimääriin toteutuneisiin kustannuksiin perustuvaa yksikköhintaa ja talousarviossa harkinnanvaraisesti päätettävää yksikköhintaa. Kustannusperusteisessa yksikköhintavaihtoehdossa valtionosuusrahoituksen tasoa tarkistettaisiin määräajoin vastaamaan koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia toteutuneita kustannuksia ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusjärjestelmää vastaavalla tavalla. Tarkistuksen perusteena käytettävät kustannukset olisi mahdollista sitoa joko erikoisoppilaitosten omiin toteutuneiden kustannusten kehitykseen tai ammatillisen peruskoulutuksen kustannuskehitykseen. Rahoituslakiin kirjattaisiin valtionosuusprosentti, joka kuvaisi sitä osuutta, jolla valtio osallistuisi toteutuneisiin kustannuksiin perustuvien laskennallisten kustannusten rahoitukseen.

Budjettiperusteisessa rahoitusvaihtoehdossa valtionosuuden perusteena oleva yksikköhinta puolestaan perustuisi valtion talousarviossa päätettyyn rahoituksen enimmäismäärään. Erikoisoppilaitosten valtionosuusrahoitus perustuisi harkinnanvaraisesti päätettyyn rahoituksen euromäärään eikä lakisääteeseen osuuteen. Valtionosuuden perusteena oleva yksikköhinta olisi nykyisen järjestelmän mukaisesti talousarvion momentin euromäärään suhteutettu erikoisoppilaitosten oma keskimääräinen yksikköhinta. Yksikkö hinnassa ei sovellettaisi valtionosuusprosenttia.

Kustannusperusteisen mallin ongelmina siinä tapauksessa, että valtionosuus perustuisi erikoisoppilaitosten omiin kustannuspohjiin, olisivat erikoisoppilaitosten järjestämän kou-

lutuksen erilaiset sisällöt, taustayhteisöjen omien rahoitusosuuksien erilaisuudet, toiminnan volyymin ennakoinnattomuus, yksikkökustannusten poikkeavuudet erikoisoppilaitosten välillä sekä ammatillisten erikoisoppilaitosten vähäinen lukumäärä. Siinä tapauksessa, että kustannusperusteinen malli perustuisi ammatillisen koulutuksen kustannuspohjaan, ongelmallista olisi se, että ammatilliset erikoisoppilaitokset poikkeavat toiminnaltaan muista ammatillisista oppilaitoksista sekä se, että valtionosuusprosentin käyttö soveltuu huonosti erikoisoppilaitoksiin niiden erityispiirteiden ja taustayhteisökytkentöjen vuoksi. Näin ollen kahdesta päävaihtoehdosta budjettiperusteisen mallin on arvioitu turvaavan parhaiten ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoituksen ennakointivuuden, läpinäkyvyyden ja rahoituksen oikeudenmukaisen kohdentumisen erikoisoppilaitosten kesken.

Nykyisessä rahoitusjärjestelmässä ammatillisten erikoisoppilaitosten yksikköhintaa porrastetaan oppilaitosryhmittäin. Ammatillisessa koulutuksessa on yleisesti käytössä opetusministeriön hyväksymä koulutusalaaluokitus. Johdonmukaisuuden vuoksi on katsottu perustelluksi, että erikoisoppilaitosten yksikköhinnan porrastamisessa otettaisiin käyttöön ammatillisessa lisäkoulutuksessa käytössä oleva koulutusalaan perustuva hintaryhmäkohtainen luokittelu. Hintaryhmäluokitusta käytettäessä vaihtoehtoina on käyttää joko mallia, jossa kaikki hintaryhmät huomioitaisiin suoritekohtaisesti tai mallia, jossa yksikköhinnan kerroin määriteltäisiin sen hintaryhmän mukaan, minne koulutus olisi pääasiallisesti kohdentunut. Koska ammatilliset erikoisoppilaitokset jakautuvat luontevasti niiden taustayhteisön toimialan ja niiden järjestämisen koulutuksen perusteella tiettyihin ryhmiin, on parhaimmaksi arvioitu malli, jossa yksikköhinnan kerroin määriteltäisiin sen hintaryhmän mukaan, minne koulutus olisi pääasiallisesti kohdentunut.

2.3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin, että ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuuden perusteena oleva suorite olisi nykyisen opetustunnin asemesta opiskelijatyöpäi-

vä. Opiskelijatyöpäivä perustuisi seitsemään opiskelijakohtaiseen tuntiin ja siihen sisältyisi koulutussuunnitelman mukainen koulutukseen käytetty aika.

Toiseksi esityksessä ehdotetaan, että valtionosuuden perusteena oleva ammatillisten erikoisoppilaitosten keskimääräinen yksikköhinta päätettäisiin nykyiseen tapaan vuosittain valtion talousarviossa. Yksikköhintaa porrastettaisiin ammatillisessa lisäkoulutuksessa käytettyjen hintaryhmien perusteella. Porrastamista varten erikoisoppilaitokset jaettaisiin hintaryhmiin erikoisoppilaitoksen pääasiallisen hintaryhmän (koulutusalan) mukaisesti. Kunkin oppilaitoksen pääasiallinen hintaryhmä tarkistettaisiin neljän vuoden välein.

3 Esityksen vaikutukset

Valtionosuusjärjestelmäuudistuksella ei olisi merkittäviä vaikutuksia valtiontalouden kannalta. Sen sijaan se aiheuttaisi merkittäviä muutoksia valtionosuuden kohdentumiseen erikoisoppilaitosten kesken. Koelaskelmien mukaan valtionosuus kasvaisi prosentuaalisesti tarkasteltuna enimmillään 166 prosenttia (Toyota ammattioppilaitos) ja vähenisi enimmillään 69 prosenttia (AVA-instituutti ja Lihateollisuusopisto). Euromääräisesti tarkasteltuna suurin kasvu olisi noin 428 000 euroa (Oy Nokia Ab teollisuusoppilaitos) ja suurimmat vähennykset noin 486 000 euroa (RATEKO) ja noin 349 000 euroa (Jollasopisto).

Valtionosuusuudistuksen euromääräisiä vaikutuksia tarkasteltaessa on huomioitava, että valtionosuuden osuus ammatillisten erikoisoppilaitosten toteutuneista kustannuksista vaihtelee merkittävästi. Keskimäärin valtionosuus on 23 prosenttia. Koelaskelmien mukaan Suomen Ilmailuopistolla valtionosuus toteutuneista kustannuksista olisi 93,8 prosenttia ja Aker Yards Oy:n laivanrakennusoppilaitoksessa 66,7 prosenttia. Valtionosuuden osuus toteutuneista kustannuksista olisi pienemmällä POHTO Oy:n teollisuusoppilaitoksessa, noin viisi prosenttia.

Todellisten taloudellisten vaikutusten arviointi suhteessa koulutuksen järjestämisestä aiheutuviin kokonaiskustannuksiin on hankalaa, koska ammatillisten erikoisoppilaitosten

toteutuneet yksikkökustannukset, suoritemäärät ja samalla valtionosuudet vaihtelevat voimakkaasti eri vuosina ja koska kustannusten ja valtionosuuksien kohdistuminen samalle vuodelle ei aina toteudu. Lisäksi arviointia hankaloittaa se, että koulutuksesta aiheutuvat kustannukset on erikoisoppilaitoksissa kirjattu eri tavoin.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 19 päivänä kesäkuuta 2008 valmisteluryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotukset ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi. Valmisteluryhmä esitti 13 päivänä helmikuuta 2009 päivätyssä muistiossaan (opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:15), että ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuus määräytyisi siten, että valtionosuuden perusteena oleva suorite olisi nykyisen opetustunnin asemesta opiskelijatyöpäivä ja että erikoisoppilaitosten niin sanottu keskimääräinen yksikköhinta päätettäisiin vuosittain valtion talousarviossa. Yksikköhintaa porrastettaisiin hintaryhmäkohtaisesti ammatillisen lisäkoulutuksen porrastusperusteiden mukaisesti.

Työryhmämuistiosta pyydettiin lausunnot ammatillisten erikoisoppilaitosten ohella valtiovarainministeriöltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta ja Elinkeinoelämän Oppilaitokset ry ELOlta. Lausunnonantajat pitivät

ammatillisten erikoisoppilaitosten rahoitusjärjestelmän uudistamista tarpeellisenä ja perusteltuna sekä valmisteluryhmän ehdotuksia pääsääntöisesti kannatettavina. Suomen Ilmailuopiston rahoituksen toteuttamista koskevia ehdotuksia pidettiin muutamassa lausunnossa ongelmallisena, koska Ilmailuopiston rahoitus ehdotettiin erotettavaksi talousarviossa omaksi kokonaisuudeksi, joka olisi sulkenut oppilaitoksen pois laskennallisesta valtionosuusjärjestelmästä. Saatujen lausuntojen perusteella valmisteluryhmä jatkoi ehdotusten valmistelua siten, että Suomen Ilmailuopiston rahoitus säilytettäisiin laskennallisessa valtionosuusjärjestelmässä.

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä työryhmämuistion ja siitä saatujen lausuntojen sekä valmisteluryhmän jatkovalmistelun pohjalta.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot Elinkeinoelämän Oppilaitokset ry ELOlta ja Suomen Ilmailuopisto Oy:ltä. Lausunnonantajat puolsivat esitystä ja pitivät sitä tarpeellisenä.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy vuoden 2011 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

5 §. Rahoituksen laskentaperuste. Ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuuden perusteena nykyisin käytettävä suorite opetustunti on tarkoitus korvata uudella käyttöönotettavalla suoritteella eli opiskelijatyöpäivällä. Opiskelijatyöpäivä kuvaa opetustuntia paremmin ammatillisten erikoisoppilaitosten toimintaa ja koulutustoiminnan luonnetta. Tämän vuoksi pykälän 2 kohtaan tehtäisiin uuden suoritteen käyttöönottamista koskeva muutos. Opiskelijatyöpäivä perustuisi seitsemään opiskelijakohtaiseen tuntiin. Opiskelijatyöpäivään sisältyisi erikoisoppilaitoksen koulutussuunnitelman mukainen koulutukseen käytetty aika.

10 §. Valtionosuus ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannuksiin. Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että ammatillisten erikoisoppilaitosten nykyinen suorite, opetustunti korvattaisiin uudella käyttöönotettavalla suoritteella eli opiskelijatyöpäivällä.

Pykälään lisättäisiin myös valtuutussäännös etäopetuksena järjestetyn koulutuksen opiskelijatyöpäivien laskemisesta. Tarkoituksena on, että erikoisoppilaitosten rahoituksessa huomioitaisiin vuoden 2013 alusta ohjattuna etäopetuksena suoritettua opiskelijatyöpäiviä. Etäopetuksen suoritteille muodostettaisiin oma kerroin ja etäopetuksen suoritteiden kasvua leikattaisiin tietyllä prosentiosuudella edellisen vuoden etäopetuksen suoritteiden myönnettyyn tasoon nähden. Laskemisesta annettaisiin tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

27 §. Ammatillisen lisäkoulutuksen yksikkö hinnat. Pykälän 4 momenttia muutettaisiin yhtäältä siten, että siinä todettaisiin ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuuden perusteena käytettävä uusi suorite eli opiskelijatyöpäivä. Toisaalta momenttia muutettaisiin yksikköhinnan porrastamisen osalta. Ammatillisten erikoisoppilaitosten yksikköhintaa porrastettaisiin ammatillisessa lisäkoulutuksessa käytettyjen hintaryhmäkertoimien perusteella. Porrastamista varten erikoisoppilaitokset jaettaisiin hintaryhmiin niiden pää-

asiallisen hintaryhmän (koulutusalan) mukaisesti. Pääasialliseen hintaryhmään sijoittumista tarkistettaisiin neljän vuoden välein ottaen huomioon tuona ajanjaksona tapahtunut kehitys. Hintaryhmiin porrastamisesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella kuten ammatillisessa lisäkoulutuksessa.

49 §. Rahoituksen laskemisessa käytettävien suoritteiden määrän vahvistaminen. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin teknisesti siten, että siinä todettaisiin ammatillisten erikoisoppilaitosten uusi valtionosuuden perusteena oleva suorite eli opiskelijatyöpäivä.

Voimaantulosäännös. Pykälän 1 momentissa on säännös lain voimaantulosta. Tarkoitetaan, että laki tulisi voimaan tammikuun 1 päivänä 2011.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran laskettaessa ja määrittäessä yksikköhintoja sekä myönnettäessä valtionosuutta vuodelle 2011.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin erikoisoppilaitosten rahoitusperusteen muuttamisesta aiheutuvien muutosten tasoittamisesta vuosina 2011–2013. Koska rahoitusperusteen muuttaminen aiheuttaa suuria muutoksia erikoisoppilaitosten valtionosuuksiin, muutokset jaksotettaisiin kolmelle vuodelle tasaisesti. Kunkin koulutuksen järjestäjän jaksotettava määrä selvitetäisiin laskemalla erikoisoppilaitoksen valtionosuus sekä nykyisten säännösten että ehdotettujen säännösten perusteella. Laskentatapojen erotus muutettaisiin opiskelijatyöpäiviksi jakamalla se kyseisen erikoisoppilaitoksen yksikköhinnalla. 2/3 näin saadusta opiskelijatyöpäivien muutoksesta vähennettäisiin vuonna 2011 tässä esityksessä ehdotettujen säännösten mukaisesti lasketusta opiskelijatyöpäivien määrästä. Vuonna 2012 vuodelle 2011 laskettujen opiskelijatyöpäivien määrän muutoksesta otettaisiin huomioon 1/3. Vuonna 2013 erikoisoppilaitosten valtionosuus laskettaisiin kokonaisuudessaan tässä esityksessä ehdotettujen laskentaperiaatteiden mukaisesti.

Pykälän 4 momentin mukaan lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voi-

taisiin ryhtyä ennen lain voimaantuloa. Tarkoituksena on muun muassa käynnistää valtionosuuden myöntämiseen liittyvät laskenta-toimenpiteet.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksessä ehdotetaan, että ammatillisten erikoisoppilaitosten yksikköhintaa porrastettaisiin ammatillisessa lisäkoulutuksessa käytettyjen hintaryhmäkertoimien perusteella ja että rahoituksessa huomioitaisiin vuoden 2013 alusta ohjattuna etäopetuksena suoritettut opiskelijatyöpäivät.

Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää ammatillisten erikoisoppilaitosten sijoittumisesta pääasialliseen hintaryhmään ja kunkin hintaryhmän kertojana käytettävästä luvusta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää etäopetuksena järjestetyn koulutuksen opiskelijatyöpäivien laskemisesta. Asetuksella säädettäisiin etäopetuksena

suoritettujen opiskelijatyöpäivien kertoimesta ja etäopetuksen suoritteiden mahdollisen kasvun leikkauksesta.

Ohjatuksi etäopetukseksi ei katsottaisi esimerkiksi itsenäistä opiskelua verkossa. Ohjattusta etäopetuksesta tulisi aiheutua erikoisoppilaitokselle kustannuksia. Kustannus- ja perustietokyselyillä selvitettäisiin vuosien 2010—2012 aikana etäopetuksena suoritettujen opiskelijatyöpäivien määriä.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran syksyllä 2010 laskettaessa ja määrättäessä yksikköhintoja sekä myönnettäessä valtionosuutta vuodelle 2011.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 5 §:n 2 kohta, 10 §:n 3 momentti, 27 §:n 4 momentti ja 49 §:n 1 momentti seuraavasti:

5 §

Rahoituksen laskentaperuste

Rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Rahoitus määräytyy:

2) ammatillisessa lisäkoulutuksessa koulutuksen järjestäjälle valtionrahoituksen laskemisen perusteeksi vahvistetun opiskelijatyövuosien tai opiskelijatyöpäivien määrän sekä opiskelijatyövuotta tai opiskelijatyöpäivää kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella sekä ammatillisena lisäkoulutuksena järjestettävässä oppisopimuskoulutuksessa opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella;

10 §

Valtionosuus ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannuksiin

Koulutuksen järjestäjälle myönnetään valtionosuutta ammatillisen erikoisoppilaitoksen käyttökustannuksia varten euromäärä, joka saadaan, kun koulutuksen järjestäjälle rahoituksen laskemisen perusteeksi vahvistettu opiskelijatyöpäivien määrä kerrotaan opiskelijatyöpäivää kohden määrätyllä yksikköhinnalla. Etäopetuksena järjestetyn koulutuksen opiskelijatyöpäivien laskemisesta annetaan tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

27 §

Ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnat

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää vuosittain ammatillisten erikoisoppilaitosten opiskelijatyöpäiväkohtaiseksi yksikköhinnaksi edelliselle vuodelle määrätyn yksikköhinnan tarkistettuna yksikköhintojen soveltamisvuoden arvioituun kustannustasoon. Yksikköhintoja porrastetaan eri hintaryhmiin kuuluvassa koulutuksessa siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

49 §

Rahoituksen laskemisessa käytävien suoritteiden määrän vahvistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijatyövuosien, oppisopimuksena järjestettävän lisäkoulutuksen oppisopimusten, opiskelijatyöpäivien, ohjaustuntien ja henkilötyövuosien määrän vuosittain valtion talousarvion rajoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa lisäkoulutuksen opiskelijatyövuosien ja oppisopimusten määrät siten, että pohjana ovat ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaisessa järjestämisluvassa määrättyt opiskelijatyövuosien ja oppisopimusten määrät.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2011.

Laki sovelletaan ensimmäisen kerran laskettaessa ja määrättäessä yksikköhintoja sekä myönnettäessä valtionosuutta vuodelle 2011.

Kunkin ammatillisen erikoisoppilaitoksen valtionosuuden määrä vuodelle 2011 saadaan, kun lasketaan valtionosuudet tämän lain ja voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Näin laskettujen valtionosuuksien määrien erotus muunnetaan opiskelijatyöpäiviksi jakamalla se tämän lain mukaisesti lasketulla opiskelijatyöpäivän yksikkö hinnalla. Näin

saadusta opiskelijatyöpäivien määrän muutoksesta kaksi kolmasosaa vähennetään tämän lain mukaisesti lasketusta opiskelijatyöpäivien määrästä ja kerrotaan opiskelijatyöpäivän hinnalla.

Vuoden 2012 valtionosuutta laskettaessa 1 momentin mukaisesti vuodelle 2011 laskettujen opiskelijatyöpäivien määrän muutoksesta otetaan huomioon kolmasosa.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämin toimenpiteisiin.

Helsingissä 10 päivänä syyskuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ministeri *Paula Risikko*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 5 §:n 2 kohta, 10 §:n 3 momentti, 27 §:n 4 momentti ja 49 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Rahoituksen laskentaperuste

Rahoituksen laskentaperuste

Rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Rahoitus määräytyy:

Rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Rahoitus määräytyy:

2) ammatillisessa lisäkoulutuksessa koulutuksen järjestäjälle valtionrahoituksen laskemisen perusteeksi vahvistetun opiskelijatyövuosien tai opetustuntien määrän sekä opiskelijatyövuotta tai opetustuntia kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella sekä ammatillisena lisäkoulutuksena järjestettävässä oppisopimuskoulutuksessa opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella;

2) ammatillisessa lisäkoulutuksessa koulutuksen järjestäjälle valtionrahoituksen laskemisen perusteeksi vahvistetun opiskelijatyövuosien tai *opiskelijatyöpäivien* määrän sekä opiskelijatyövuotta tai *opiskelijatyöpäivää* kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella sekä ammatillisena lisäkoulutuksena järjestettävässä oppisopimuskoulutuksessa opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella;

10 §

10 §

Valtionosuus ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannuksiin

Valtionosuus ammatillisen lisäkoulutuksen käyttökustannuksiin

Koulutuksen järjestäjälle myönnetään valtionosuutta ammatillisen erikoisoppilaitoksen käyttökustannuksia varten euromäärä, joka saadaan, kun koulutuksen järjestäjälle rahoituksen laskemisen perusteeksi vahvistettu opetustuntien määrä kerrotaan opetustuntia kohden määrätyllä yksikköhinnalla.

Koulutuksen järjestäjälle myönnetään valtionosuutta ammatillisen erikoisoppilaitoksen käyttökustannuksia varten euromäärä, joka saadaan, kun koulutuksen järjestäjälle rahoituksen laskemisen perusteeksi vahvistettu *opiskelijatyöpäivien* määrä kerrotaan *opiskelijatyöpäivää* kohden määrätyllä yksikköhinnalla. *Etäopetuksena järjestetyn koulutuksen opiskelijatyöpäivien laskemisesta annetaan*

tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

27 §

Ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnat

Opetusministeriö määrää vuosittain ammatillisten erikoisoppilaitosten opetustuntikohdattaiseksi yksikköhinnaiksi edelliselle vuodelle määrätyn yksikköhinnan tarkistettuna yksikköhintojen soveltamisvuoden arvioituun kustannustasoon. Yksikköhintaa porrastetaan olennaisesti koulutuksen kustannuksiin vaikuttavien tekijöiden perusteella siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

49 §

Rahoituksen laskemisessa käyttävien suoritteiden määrän vahvistaminen

Opetusministeriö vahvistaa seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijatyövuosien, oppisopimuksena järjestettävän lisäkoulutuksen oppisopimusten, opetustuntien, ohjaustuntien ja henkilötyövuosien määrän vuosittain valtion talousarvion rajoissa. Opetusministeriö vahvistaa lisäkoulutuksen opiskelijatyövuosien ja oppisopimusten määrät siten, että pohjana ovat ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaisessa järjestämisluvassa määrättyt opiskelijatyövuosien ja oppisopimusten määrät.

27 §

Ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnat

Opetus- ja kulttuuriministeriö määrää vuosittain ammatillisten erikoisoppilaitosten opiskelijatyöpäiväkohtaiseksi yksikköhinnaiksi edelliselle vuodelle määrätyn yksikköhinnan tarkistettuna yksikköhintojen soveltamisvuoden arvioituun kustannustasoon. Yksikköhintoja porrastetaan eri hintaryhmiin kuuluvassa koulutuksessa siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

49 §

Rahoituksen laskemisessa käyttävien suoritteiden määrän vahvistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijatyövuosien, oppisopimuksena järjestettävän lisäkoulutuksen oppisopimusten, opiskelijatyöpäivien, ohjaustuntien ja henkilötyövuosien määrän vuosittain valtion talousarvion rajoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa lisäkoulutuksen opiskelijatyövuosien ja oppisopimusten määrät siten, että pohjana ovat ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaisessa järjestämisluvassa määrättyt opiskelijatyövuosien ja oppisopimusten määrät.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2011.

Laki sovelletaan ensimmäisen kerran laskettaessa ja määrättäessä yksikköhintoja sekä myönnettäessä valtioneosuutta vuodelle 2011.

Kunkin ammatillisen erikoisoppilaitoksen valtioneosuuden määrä vuodelle 2011 saadaan, kun lasketaan valtioneosuudet tämän lain ja voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Näin laskettujen valtioneosuuksien mää-

rien erotus muunnetaan opiskelijatyöpäiviksi jakamalla se tämän lain mukaisesti lasketulla opiskelijatyöpäivän yksikkö hinnalla. Näin saadusta opiskelijatyöpäivien määrän muutoksesta kaksi kolmasosaa vähennetään tämän lain mukaisesti lasketusta opiskelijatyöpäivien määrästä ja kerrotaan opiskelijatyöpäivän hinnalla.

Vuoden 2012 valtionosuutta laskettaessa 1 momentin mukaisesti vuodelle 2011 laskettujen opiskelijatyöpäivien määrän muutoksesta otetaan huomioon kolmasosa.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämin toimenpiteisiin.
