

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 147/2021 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Piritta Sirvio, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Matti Sillanmäki, valtiovarainministeriö
- kouluneuvos Antti Markkanen, Opetushallitus
- erityisasiantuntija Kyösti Värri, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Saku Lehtinen, Ammattiosaamisen kehittämissyhistys AMKE ry
- toiminnanjohtaja Henrika Nordin, Bildningsalliansen rf
- toiminnanjohtaja Jaana Nuottanen, Kansalaisopistojen liitto KoL ry
- erityisasiantuntija Eira Bani, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- johtaja Laura Rissanen, Sivistystyönantajat ry
- toiminnanjohtaja Minna Nieminen, Suomen Kansanopistoyhdistys ry
- Lahden yhteiskoulun aikuislukion rehtori Riitta Yrjänä, Yksityiskoulujen Liitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä
- SASKY koulutuskuntayhtymä
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto — SAKKI ry
- Suomen Lukiolaisten Liitto ry
- Suomen Opiskelija-Allianssi — OSKU ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua voimassa olevaa lakia, kunnan peruspalvelu-

Valiokunnan mietintö SiVM 10/2021 vp

jen valtionosuudesta annettua uutta lakia sekä tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia. Esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuuden korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä.

Esityksessä esitetään säädettäväksi tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen rahoituksesta. Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen yhdistetään 1.8.2022 lukien voimassa olevan lainsäädännön mukaiset nivelvaiheen koulutukset, joita ovat perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutukseen valmistava koulutus ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus. Esityksen mukaan tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta rahoitettaisiin siihen yhdistettävien nivelvaiheen koulutusten nykyisten rahoitusjärjestelmien puitteissa. Esityksen mukaan valmentavan koulutuksen rahoituksen taso eri rahoitusjärjestelmissä yhtenäistettäisiin. Esityksessä ehdotetaan tehtäviksi myös eräitä tarkennuksia tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain mukaisiin valmentavan koulutuksen järjestämisoikeutta koskeviin säännöksiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta, kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun voimassa olevan lain muuttamisesta ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022. Ehdotettu laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun uuden lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksellä ehdotetaan säädettäväksi tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen (TUVA-koulutus) rahoituksesta. TUVA-koulutukseen yhdistetään 1.8.2022 alkaen perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutukseen valmentava koulutus (LUVA-koulutus) ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA-koulutus) oppivelvollisuusudistuksen yhteydessä TUVA-koulutuksesta annetun lain (1215/2020) mukaisesti. Edellä mainitut koulutukset ovat perusopetuksen jälkeisiä niin sanottuja nivelvaiheen koulutuksia, joiden tarkoituksena on vahvistaa opiskelijan valmiuksia tutkintotavoitteiseen koulutukseen hakeutumiseen ja opinnoista suoriutumiseen. Valiokunta pitää kannatettavana kiinnittää erityistä huomiota nivelvaiheen koulutukseen osana oppivelvollisuuden laajentamista. Se on yksi tärkeä keino huolehtia siitä, että jokainen nuori suorittaa toisen asteen tutkinnon.

TUVA-koulutuksen rahoitus ehdotetaan toteutettavaksi kustannusneutraalisti nykyisten määrärahojen ja TUVA-koulutukseen yhdistettävän kolmen eri rahoitusjärjestelmän puitteissa. Lukio-koulutukseen on varattu lisärahoitusta 70 000 euroa vuodelle 2022 ja 140 000 euroa vuosittain vuodesta 2023 lähtien. Erityisen tuen järjestämisvelvollisuus TUVA-koulutuksessa sisältyy oppivelvollisuusudistuksen määrärahoihin.

Valiokunnan mietintö SiVM 10/2021 vp

TUVA-koulutuksen rahoituksesta ehdotetaan säädettäväksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa. Esityksessä ehdotetaan myös tehtäviksi tarkennuksia TUVA-koulutuksen järjestämisoikeutta koskeviin säännöksiin.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen rahoitusmalli

Esityksen tarkoituksena on luoda TUVA-koulutukselle rahoitusmalli, jolla pyritään paitsi yhtenäistämään TUVA-koulutuksen rahoituksen taso eri toimijoiden kesken myös varmistamaan riittävä rahoitus TUVA-koulutuksen järjestämiselle. TUVA-koulutukseen yhdistettävien nykyisten koulutusten kolme erillistä rahoitusjärjestelmää poikkeavat toisistaan periaatteiltaan ja valtion rahoitusosuuden osalta. Eroja on myös koulutuksen järjestämiskustannuksissa. Valiokunta kannattaa ehdotettua mallia rahoitustason yhtenäistämiseksi.

Perusopetuksen lisäopetuksen osalta esityksen mukainen TUVA-koulutuksen rahoituksen määritysmisperuste vastaa nykyistä perusopetuksen lisäopetuksen rahoitusta. Nykytilaa vastaavasti pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuulumisen perusopetuksen aikana huomioidaan rahoitusta korottavana tekijänä.

Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen yksikköhinta on nykyisin erilainen nuorten ja aikuisten LUVA-koulutuksessa, mitä on perusteltu oppimäärän laajuuden erolla. Koska TUVA-koulutuksen laajuus on sama sekä nuorille että aikuisille, ehdotetaan, että rahoitus yhtenäistetään samalle tasolle. Valiokunta pitää ehdotusta perusteltuna.

Epävarmuustekijänä lukiokoulutuksessa on hyvä tunnistaa, että nykyinen LUVA-koulutus on suunnattu maahanmuuttajille ja vieraskielisille, mutta lukiokoulutuksessa järjestettävän TUVA-koulutuksen kohderyhmä on sitä laajempi. Asiantuntijalausunnon mukaan on mahdollista, että TUVA-koulutusta tullaan käyttämään oppivelvollisten nuorten lisäksi enemmän myös aikuisten koulutusmuotona.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus on talousarvioperusteinen, ja näin ollen myöskään sen yhteydessä järjestetyn TUVA-koulutuksen rahoitus ei perustu toteutuneisiin kustannuksiin. Haasteena on kustannustiedonkeruun mukaisten TUVA-koulutuksen kustannusten ja laskennallisen rahoituksen kohtaavuus. Saadussa asiantuntijalausunnossa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että TUVA-koulutuksen opiskelijavolyymien kasvu on rahoitusjärjestelmän budjettiperusteisuuden ja suhteellisuuden vuoksi poissa muun ammatillisen koulutuksen järjestämisestä.

Valiokunta viittaa hallituksen esityksen perusteluissa (s. 25) todettuun, että mahdollinen TUVA-koulutuksen opiskelijavolyymien kasvu voidaan ottaa huomioon varsinaisen suoritepäättökseen tai varainhoitovuoden aikana mahdollisesti tehtävän lisäsuoritepäättökseen tavoitteellisten opiskelijavuosien määrittelyssä. Saadun selvityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriössä on tarkoitus arvioida vuoden 2022 aikana ammatillisen koulutuksen tavoitteellisten opiskelijavuosien ja rahoituksen kokonaistason tarkistustarvetta, jotta TUVA-koulutuksen järjestämiseen voidaan

Valiokunnan mietintö SiVM 10/2021 vp

osoittaa mahdollinen opiskelijavuosisäys siten, että samalla ei jouduta alentamaan muiden ammatillisen koulutuksen järjestäjien saamaa rahoitusta.

Rahoituksen riittävyyden varmistaminen edellyttää seurantaa

Ehdotettu TUV A-koulutuksen rahoitusmalli on tehty 1.8.2022 alkaen järjestettävää TUV A-koulutusta varten. Siten toteutunutta tietoa rahoitusmallin luomiseksi ei tässä vaiheessa ole käytettävissä. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi TUV A-koulutuksen opiskelijamäärät, nuorten koulutuspaikkavalinnat ja koulutuksen kustannukset.

TUV A-koulutuksen rahoitusmallia on valmisteltu hyödyntäen nykyisiä TUV A-koulutukseen yhdistettäviä koulutuksia koskevia tietoja olettaen, että TUV A-koulutuksen kustannukset vastaavat siihen yhdistettävien nivelvaiheen koulutusten nykyisiä kustannuksia. Rahoitusmallin valmistelemiseksi on muodostettu ns. verrokkiyksikköhinta, jonka avulla on määritelty kunkin rahoitusjärjestelmän systematiikan ja erityispiirteiden mukaiset kertoimet.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 53) todetaan, että uudistuksen käynnistämisen yhteydessä ei ole katsottu perustelluksi tehdä eri rahoitusmuotojen talousarviomomenttien välisiä siirtoja, koska toteutuvista koulutusmääristä ei vielä tässä vaiheessa ole mahdollista tehdä arvioita riittäväällä tarkkuudella. Määrärahasiirtojen tarvetta on kuitenkin arvioitava vuosittain, kun koulutuksen järjestämisen kohdentumisen toteumista saadaan tiedot. Saadun selvityksen mukaan toteutuneiden tietojen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriössä tullaan arvioimaan myös TUV A-koulutuksen rahoituksen muita muutostarpeita sekä tarvetta yhtenäistää TUV A-koulutuksen rahoitusjärjestelmää.

Valiokunta pitää ehdottoman tärkeänä, että TUV A-koulutuksen rahoituksen riittävyyttä ja oikeaa kohdentumista muun muassa koulutuksen järjestäjien yhdenvertainen kohtelu ja alueelliset erot huomioiden seurataan ja arvioidaan riittävän varhaisesta vaiheesta alkaen. Seurannassa on tärkeää kiinnittää huomiota myös opiskelijaryhmien erilaisuuteen, pieniin opiskelijaryhmiin — kuten ruotsinkieliset ryhmät — sekä asuntola-asumisen järjestämiseen ja muihin tekijöihin, joilla varmistetaan tasavertaisten koulutusmahdollisuuksien järjestäminen nuorille.

Jos seurannassa havaitaan rahoitusjärjestelmän muutostarpeita, niihin tulee vastata oikea-aikaisesti. Riittävällä rahoituksella osaltaan turvataan koulutuksen korkea laatu sekä varmistetaan koulutuksen järjestäjien kiinnostus TUV A-koulutuksen järjestämiseen.

Erityisen tuen taloudelliset resurssit tulee turvata

Rahoitus TUV A-koulutuksen järjestämiseksi myönnetään kunkin rahoitusjärjestelmän erityispiirteiden mukaisesti. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille huoli siitä, että opiskelijan erityisen tuen tarvetta ei oteta huomioon rahoituksen perusteena yhtäläisesti kaikissa koulutusmuodoissa.

Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmissä erityisen tuen tarve otetaan huomioon keskimääräisenä korotuksena. Erillisen korotuksen käyttöönotto voi olla perusteltua, jos erityiseen tukeen oikeutettujen TUV A-opiskelijoiden lukumäärässä ilmenee merkittävää vaihtelua eri

Valiokunnan mietintö SiVM 10/2021 vp

koulutuksen järjestäjien välillä, jolloin keskimääräinen korotus ei kohdennu järjestäjien kesken oikeudenmukaisesti.

Vaativaan erityiseen tukeen oikeutettujen opiskelijoiden TUVA-koulutusta järjestävät ammatilliset erityisoppilaitokset. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä on erilliset korotuskertoimet vaativan erityisen tuen järjestämiselle, joita tullaan soveltamaan myös TUVA-koulutuksen järjestämisessä.

Valiokunta painottaa, että opiskelussa tarvittavaan opiskelijoiden oppimisen tukemiseen, erityinen tuki mukaan lukien, tulee osoittaa riittävä rahoitus, jolla turvataan jokaisen tukea tarvitsevan TUVA-opiskelijan mahdollisuus saada tarvitsemansa oppimisen tuki. Se on opintojen sujuvan etenemisen oleellinen edellytys.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä huolehtia myös siitä, että koulutuksen ja siihen liittyvän tuen järjestämisen keskiössä on opiskelija sekä hänen oppimisensa, hyvinvointinsa ja elämänhallintansa tukeminen yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Tuen järjestäminen toteutetaan usein eri hallinnonalojen yhteistyönä, jolloin opiskelijan palveluja järjestämässä voi opetustoimen lisäksi olla muun muassa sosiaali- ja terveydenhuolto sekä Kela. On tärkeää, että eri toimijoiden palveluista koostuva tuki on nuorelle selkeä ja joustava. Palvelujen ja opintososiaalisten etujen hakemisen ohjauksen tulee olla toimivaa siten, että tuen saaminen ei jää pelkästään nuoren ja hänen huoltajiensa vastuulle. Tämä on merkityksellistä myös erityisen ja muun tuen saamisen yhdenvertaisuuden kannalta.

TUVA-koulutuksen saatavuus ja järjestäjätverkko

Valiokunta pitää toimivaa ja laadukasta TUVA-koulutusta tärkeänä osana nuorten koulutusmahdollisuuksia. Valiokunta kiinnittää huomiota koulutuksen saatavuuteen ja korostaa hallituksen esityksessään tunnistettua tavoitetta saada TUVA-koulutuksen järjestäjätverkosta valtakunnallisesti ja alueellisesti kattava huolehtien siitä, että nuoret voivat käydä koulua kotoa käsin. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on lakisääteinen velvollisuus järjestämisluvan saaneiden järjestäjien verkoston kautta varmistaa TUVA-koulutuksen valtakunnallinen ja alueellinen saatavuus.

Järjestämisluvan saaneella koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää koulutustarpeen mukaan TUVA-koulutusta toiminta-alueellaan ja tarvittaessa useiden eri kuntien alueella sijaitsevilla toimipisteissä. Opiskelijat voivat vapaan hakeutumisosoikeuden mukaisesti hakeutua TUVA-koulutukseen myös toisen kunnan alueelle.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tehtäviksi tarkennuksia muun muassa TUVA-koulutuksen järjestämistä koskeviin säännöksiin. Kuntien TUVA-koulutuksen järjestämisosoikeutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että säännöksistä nykyistä selkeämmin ilmenee, että TUVA-koulutusta järjestetään ensisijaisesti järjestämislupien perusteella. Tätä täydentää kuntien oikeus järjestää TUVA-koulutusta vapaaehtoisesti omalla päätöksellään, jos kunnalla ei ole lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen järjestämislupaa tai jos kunnan järjestämän TUVA-koulutuksen alueellinen tarve ei ole pysyväisluonteista.

Valiokunnan mietintö SiVM 10/2021 vp

Valiokunta katsoo, että ehdotetut tarkennukset TUVA-koulutuksen järjestämislopakäytäntöön ovat kannatettavia, ja korostaa järjestäjäverkon kattavuuden ja samalla valtakunnallisen ja alueellisen saatavuuden varmistamista. Järjestämislupien myöntämisessä tulee varmistaa myös se, että järjestäjällä on riittävät taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset järjestää koulutusta. Valiokunta painottaa, että kaikkien koulutuksen järjestäjien tulee olla yhdenvertaisessa asemassa järjestämislupia hakiessaan ja niitä myönnettäessä.

Asiantuntijalausunnossa on tuotu esille huoli siitä, että uusittavat järjestämisluvat eivät mahdollista koulutuksen järjestämistä yhtä joustavasti kuin nykyisin. Esimerkiksi perusopetuksen lisäopetuksen järjestämisoikeus voi nykyisin olla osana aikuisten perusopetuksen järjestämislupaa, jolloin koulutusten järjestämisessä on voitu joustavasti arvioida, mihin koulutusta alueellisesti tulee kohdentaa (aikuisten perusopetus tai perusopetuksen lisäopetus).

TUVA-koulutuksen järjestämistä koskevan siirtymäajan päättymisen jälkeen mahdollinen TUVA-koulutuksen järjestämislupa yksityisille perusopetuksen järjestäjille tullaan myöntämään pääasiallisen koulutusmuodon järjestämisluvan yhteyteen. Saadun selvityksen mukaan nykyinen joustavuus koulutuksen järjestämisessä aikuisten perusopetuksen ja nivelvaiheen koulutuksen välillä on mahdollista säilyttää myös jatkossa. Jos yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle on myönnetty erilliset aikuisten perusopetuksen ja lisäopetuksen järjestämisluvat, voi koulutuksen järjestäjä TUVA-järjestämislupahakemuksen yhteydessä tarvittaessa hakea myös aikuisten perusopetuksen järjestämisluvan muuttamista siten, että opiskelijamäärien jousto näiden koulutusten välillä turvataan.

Valiokunta saatuihin asiantuntijalausuntoihin viitaten kiinnittää huomiota ruotsinkielisen TUVA-koulutuksen riittävän saatavuuden varmistamiseen. Saadun selvityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö tulee järjestäjäverkoston muodostumisessa huolehtimaan myös ruotsinkielisen TUVA-koulutuksen saatavuudesta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että järjestäjäverkon kattavuutta tarkastellaan tasaisin väliajoin, jotta sitä koskeviin tarvittaviin muutoksiin pystytään reagoimaan oikea-aikaisesti. Koulutuksen laadun turvaamisen kannalta on erittäin tärkeä huolehtia myös kelpoisten opettajien ja oppilaitosten muun henkilökunnan riittävydestä ottaen huomioon molempien kansalliskielten tarpeet. Henkilökunnan riittävästä osaamisesta tulee huolehtia esimerkiksi täydennyskoulutusta hyödyntäen.

Järjestämislupamenettely

TUVA-koulutuksen järjestämislupien ensivaiheen hakukierros on päättynyt 31.8.2021. Hakemukset on saadun selvityksen mukaan tarkoitus käsitellä vuoden 2021 aikana. TUVA-koulutuksen järjestämislupahakemuksia voi jättää ympärivuotisesti, ja saadun selvityksen mukaan ne pyritään käsittelemään mahdollisimman nopeasti siten, että hakija voi aloittaa TUVA-koulutuksen järjestämisen hakemuksessa mainittuna ajankohtana. Seuraava laajempi hakukierros on tarkoitus järjestää siten, että 31.7.2025 päättyvänä siirtymäaikana TUVA-koulutusta järjestävät yksityiset perusopetuksen järjestäjät voivat hakea TUVA-järjestämislupia asianmukaisessa aikataulussa.

Valiokunta korostaa TUVA-koulutuksen järjestämislupaprosessin sujuvuutta ja lupien hakemismenettelyä koskevan tiedottamisen selkeyttä ja riittävyttä.

Valiokunnan mietintö SiVM 10/2021 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 147/2021 vp sisältyvät 1.—4. lakiehdotuksen.

Helsingissä 18.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Marko Asell sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen