

LAUSUNTO

16.9.2021

Eduskunta
Sivistysvaliokunta

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain 10 §:n muuttamisesta
Viite HE 113/2021 vp

Maahanmuuttajille suunnattu ”uusi” vapaan sivistystyön lukutaitokoulutus (UMAKO) astui voimaan vuoden 2018 alusta. Lukutaitokoulutuksesta oli vielä työryhmävaiheessa tarkoitus tulla koko vapaan sivistystyön yhteinen kruununjalokivi, mutta kyseinen koulutus- ja rahoitusmalli työstettiin liian nopealla aikataululla, joten siihen jäi useita valuvikoja. Tämä hallituksen rahoitusta eriyttävä esitys on korjaava askel oikeaan suuntaan – mutta kehittämistyötä on uskallettava jatkaa myös vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuodoilta saadun palautteen ja valtioneuvoston kesäkuussa julkaiseman kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeita käsittelevän selonteon mukaisesti.

Esityksen keskeisin sisältö siitä, että maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyn koulutuksen valtionosuusrahoitus erotettaisiin omaksi kokonaisuudekseen vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmässä, on Kansalaisopistojen liiton mielestä kannatettava. Samalla päästäisiin eroon myös nykyisessä rahoitusmallissa olevasta ”ylisuoritteiden” leikkurista, joka vaikeuttaa omalta osaltaan tulevien vuosien lukutaitokoulutuksen rahoituksen ennakointia.

Esityksen nykytilan arviointia koskevassa tekstissä todetaan, että *”vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on pitkä kokemus maahanmuuttajien tarpeisiin vastaavan koulutuksen kehittämisestä ja toteuttamisesta”*. **Kansalaisopistojen liitto on tästä ehdottoman samaa mieltä ja toivoo, että näitä koulutuksia voidaan kehittää ja niihin käytettävää rahoitusta järkevöittää jatkossa.**

Esittelytekstissä väitetään, että *”Uudistusten tultua voimaan, vapaan sivistystyön mukainen maahanmuuttajien koulutus on rahoitettu pääosin valtionosuudella eikä opintoseteliavustuksilla, joilla on lähinnä korjattu valtionosuusrahoituksen riittämättömyyttä”*. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raportista (<https://vos.oph.fi/rap/vos/v21/v09yk6l21.html>) kuitenkin selviää, että kuluvalle vuodelle 2021 on UMAKO-koulutuksiin myönnetty valtionosuustunteja vain 65/177 kansalaisopistoon. Tuntien kokonaismäärä vaihtelee opistosta riippuen vain 16:sta tunnista 5 495:een. Näiden myönnettyjen opetustuntien keskiarvo on 556 ja mediaani 363 kappaletta. **Rahoitustarve olisi nykyiseen verrattuna moninkertainen jo pelkästään kansalaisopistokentällä.**

Esityksen perustelutekstissä mainitaan edelleen vapaan sivistystyön ottaneen *”hyvin haltuunsa uuden koulutustehtävän”* ja kaikkiaan yhteensä vain 117/299 (joista kansalaisopistoja siis edellä mainitut 65 kappaletta) vapaan sivistystyön oppilaitoksen saaneen *”rahoitusta tätä tarkoitusta varten”*. Esityksen perusteluissa mainitaan myös yhteensä noin 4 000 opiskelijan osallistuneen vuosittain lukutaitokoulutuksiin.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raporteista käy ilmi, että vuonna 2019 kansalaisopistoissa järjestettiin vapaan sivistystyön rahoituksella yhteensä 84 134 tuntia maahanmuuttajille suunnattua koulutusta, josta UMAKO-tuntien osuus oli 44 816 tuntia eli 53,3 %. Maahanmuuttajille suunnatun koulutuksen opiskelijamäärä oli kyseisenä vuonna 20 781, josta UMAKO-opiskelijoiden määrä oli 2 460 eli 11,84 %. Syksyn 2020 tilastokeruun mukaan määrät ovat olleet hienoisessa kasvussa, mutta vuoden 2020 lopullisia tilastoja ei ole vielä julkaistu. Kansalaisopistojen liitto kiinnittää Kotoutumisen edistämisen selonteon tavoin (s. 82) huomiota siihen, että lukutaitokoulutuksen tilastointia olisi syytä kehittää ja tarkentaa: *”opetuksessa olevien lukumäärän ja etenemisen ja vaikuttavuuden seurannan jatkopolkuineen haasteena on, että opetushallinnon tiedonkeruussa näitä opiskelijoita ei eritellä tarkemmin, koska rahoituksen peruste on kaikille sama.”* Samansisältöiset koulutukset, joiden pohjana käytetään Opetushallituksen opetussuunnitelmasuosittelusta vuodelta 2017, kuitenkin **tuotetaan vapaan sivistystyön eri oppilaitoksissa erilaisilla hinnoilla** vapaan sivistystyön perusvaltionosuusjärjestelmään pohjautuen.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän raporteista näkee, että kansalaisopistojen keskimääräisen opetustunnin tuottamiskustannus on noin 90 euroa. UMAKO-tunteja tällä hetkellä saavan 65 kansalaisopiston keskimääräinen opetustunnin tuottamiskustannus (mukaan laskettu valtionosuuskelpoiset kustannukset niin kunnallisista kuin yksityisistä opistoista) vaihtelee kuitenkin pääsääntöisesti 100–130 euron välillä. **On siis lähtökohtaisesti epäilemättä, että vaativia tukipalveluja tarvitsevaa, vaativalle kohderyhmälle suunnattua opetusta joudutaan tuottamaan alimitoitetuilla resursseilla nykyisellä rahoitusmallilla.** Edes saatu 100 % valtionosuus ei siis tosiasiallisesti kata kuluvana vuonna noin 75 %:n osuuden osalta suoritteiden toteuttamiseen tarvittavia kustannuksia erityisen vaativassa koulutuksessa. Tästä johtuen UMAKO-koulutukseen tarvittaisiin oma, erillinen todellisiin kustannuksiin pohjautuva laskennallinen tunti- tai minimihinta valtionosuusjärjestelmään.

Kuten edellä olevasta ilmenee, **lukutaitokoulutuksen rahoitusperusteita olisi tarpeen kehittää ja korjata: opistojen saamien epätarkoituksenmukaisten (liian pienten) tuntimäärien perusteella toimintaa ei myöskään voida kehittää ja suunnitella pitkäjänteisesti.** Pieniä tuntimääriä saaneet kansalaisopistot eivät voi toteuttaa UMAKO-koulutusta lain hengen mukaisesti (kuluvana vuonna 14 opistoa on saanut alle 100 opetustuntia). Koska lukutaitokoulutuksen rahoituspohja on Julkisen talouden suunnitelman 2022–2025 myötä merkittävästi kasvamassa ja sitä ollaan eriyttämässä vapaan sivistystyön muusta rahoituksesta, olisi syytä miettiä, pitäisikö lukutaitokoulutuksen sisältöä kehittää tai laajentaa osana kotoutumista edistävää alkuvaiheen koulutusta (Valtioneuvoston selonteko, s. 74) ja pitäisikö sille määrittää minimituntihinta, jolla turvattaisiin, että tuottamiskustannukset katettaisiin täysimääräisesti.

Kansalaisopistokentältä on tullut paljon palautetta tarpeesta kyetä järjestämään myös kotoutumisajan ylittäneille suunnattua lukutaidon koulutusta. Tarve on todettu monialaisissa yhteistyöverkostoissa, jotka ovat edellytys UMAKO-koulutuksen onnistuneelle toteuttamiselle. Esimerkiksi kotoutumisajalla matalan koulutustason määrääikäisiin töihin työllistyneet saattavat käytännössä jäädä koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle puutteellisen kieli-, luku- ja kirjoitustaidon vuoksi. Lukutaitokoulutuksen rahoitusmallissa kohderyhmään kuulumattomat osallistujat vähentävät koulutukseen suunnattua valtionosuutta. **Nykyinen rahoitusmalli ei myöskään joustaa kesken lukuvuoden satunnaisten opiskelijoiden kohdalla lukutaitokoulutusten järjestämiseen:** opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää suoritteet kerran vuodessa kahden vuoden takaisten tietojen perusteella.

Liitto tukee myös Kotoutumisen selonteossa esille nousevaa ajatusta (s. 84) **maksuttoman lukutaitokoulutuksen ulottamisesta harkintaan perustuen myös henkilöille, joilla ei ole**

oikeutta kotoutumissuunnitelmaan ja jakaa Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen selvityksen (2020) huolen (s. 82) **koulutuksen kohderyhmien tavoittamisesta ja nykyisten kriteerien mukaisten opiskelijaryhmien kokoon saamisesta eri puolilla maata.**

On erittäin tärkeää ymmärtää, että lukutaitokoulutuksen vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen suoritteet eivät ole keskenään vertailukelpoisia, mikä vaikeuttaa merkittävästi muun muassa lukutaitokoulutuksen kokonaisvaikuttavuuden arviointia (panostus-tuotos-suhde: muun muassa aikaansaatujen suoritteiden määrä eri konteksteissa ja eri hinnoilla tuotettuna, laajuus, opiskelijoiden volyymi ja tavoiteltujen kohderyhmien osallistuminen eri puolilla maata). Koulutusmallin sisältöä ja rahoitusta kehitettäessä on syytä pitää mielessä, että valtionosuuksien ja hankintatoimen välillä on myös muita rahoitusvaihtoehtoja, joita voidaan kehittää (myös erillisinä osina) vastaamaan järkevästi eri koulutustoimialojen tarpeisiin. Kehittämistoiminnan kautta myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan toive vapaan sivistystyön nivomisesta entistä tiiviimmin mukaan kotoutumiskoulutusten tuottamiseen mahdollistuisi paremmin.

SANNASIRKKU AUTIO
Sannasirkku Autio
Puheenjohtaja

JAANA NUOTTANEN
Jaana Nuottanen
Toiminnanjohtaja