

# LAUSUNTOYHTEENVETO, HALLITUKSEN ESITYSLUONNOS OPETUS- JA KULTTUURITOIMEN RAHOITUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (15.9.2021)

## 1. Lausuntokierros ja saadut lausunnot

Hallituksen esitysluonnos opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamiseksi sekä siihen liittyviksi laeiksi oli lausuntokierroksella 11.5.-15.6.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin keskeisille sidosryhmille ja julkaistiin lausuntopalvelu.fi:ssä. Lausuntoja annettiin kaikkiaan 28 kappaletta.

*Lausunnon antoivat:* Aikuislukioliitto ry (Aikuislukioiden Rehtorit AiRe ry), Akava ry, Ammattiosaamisen kehittämissyhistys AMKE ry, Bildningsalliansen rf, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf, Helsingin kaupunki, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Kansalaisopistojen liitto KoL - Medborgarinstitutens förbund MiF ry, Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä, Oikeusministeriö, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, SASKY koulutuskuntayhtymä, Sivistystyönantajat ry, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Kansanopistoyhdistys – Finlands Folkhögskolförening ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Lukiolaisten Liitto ry (SLL), Suomen Opiskelija-Allianssi OSKU ry, Suomen Rehtorit ry, Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Valtiovarainministeriö, Vammaisfoorumi ry, Vantaan kaupunki, Vates-säätiö sr sekä Yksityiskoulujen Liitto ry.

## 2. Yleiset huomiot

Iso osa lausunnonantajista piti kannatettavana, että tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta rahoitettaisiin siihen yhdistettävien nivelvaiheen koulutusten nykyisten rahoitusjärjestelmien puitteissa. Moni piti esitystä lisäksi perusteellisesti ja laadukkaasti valmisteltuna. Moni lausunnonantaja piti kuitenkin tarpeellisena, että rahoituksen tasoa ja TUVA-koulutuspaikkojen riittävyyttä seurataan ja että rahoitusta sekä opiskelupaikkoja lisättäisiin tarpeen mukaan. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esille tarve rahoitusmallin jatkovalmisteluun ja mahdolliseen yhtenäistämiseen, kun TUVA-koulutuksen järjestämiskustannuksista ja opiskelijavolyymista on saatu toteutuneita tietoja.

Osa lausunnonantajista nosti esiin myös erityisen tuen tarpeessa olevat opiskelijat. Lausunnoissa huomautettiin, että nivelvaiheen koulutuksissa oppimisen tuen, ohjauksen ja erityisopetuksen tarve voi olla oleellisesti suurempi kuin varsinaisessa toisen asteen koulutuksessa, eikä rahoitusjärjestelmä tunnista oppimisen tuen tarpeessa olevien opiskelijoiden erityistarpeita. Esimerkiksi OAJ:n katsoi, että tuen tarve on huomioitava opiskelijakohtaisesti rahoitusperusteissa. Osassa lausunnoista korostettiin myös tarvetta nostaa ammatillisen koulutuksen rahoitustasoa. Muutamassa lausunnossa edellytettiin myös, että S2/R2 opetuksen tarve TUVA-koulutuksessa huomioitaisiin erikseen rahoitusperusteissa, seurannassa ja kehittämisessä. Muina huomioina lausunnoissa nostettiin esiin myös tarve huomioida jatkovalmistelussa TUVA-koulutuksen oppimateriaaleista aiheutuvat kustannukset.

### **3. Huomiot ehdotetusta rahoitusmallista**

Iso osa lausunnonantajista piti ehdotusta tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen rahoittamisesta nykyisten kolmen erillisen rahoitusjärjestelmän puitteissa toimivana ja kannatettavana ratkaisuna. Moni piti myös perusteltuna, että rahoituksen taso eri rahoitusjärjestelmissä yhtenäistettäisiin. Sen sijaan esimerkiksi Suomen Kansanopistoyhdistys ry katsoi, että yhden koulutuksen rahoittaminen useamman erilaisen rahoitusjärjestelmän perusteella tekee rahoitusjärjestelmän monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Myös Turun kaupunki katsoi, että järjestelmä on haasteellinen, mutta aikataulullisin syin ainut vaihtoehto. Turun kaupungin lisäksi myös esimerkiksi Suomen Kuntaliitto ry katsoi, että rahoitusjärjestelmää tulisi jatkokehittää.

Useissa lausunnoissa toistui edellytys, että jatkossa TUVA-koulutuspaikkojen riittävyttä seurataan sekä lisätään rahoitusta ja paikkoja tarpeen mukaan. Esimerkiksi Akava ry katsoi, että opiskelijalähtöinen, yksilöllisten opintosuunnitelmien toteuttaminen edellyttää rahoitusjärjestelmältä sitä, että se tunnistaa kyseisen koulutusmuodon muusta toisen asteen koulutuksesta poikkeavan, vahvempaa resursointia edellyttävän opetuksen- ja tuen suunnittelutarpeen sekä reagoi nopeasti todellisiin opiskelijamääriin koulutuksessa. Myös monissa muissa lausunnoissa tuotiin esille, että rahoituksen vaikutuksia, tasoa ja siitä säädettyjä painokertoimia on seurattava säännöllisesti ja tarvittaessa muutettava. Esimerkiksi Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry ehdotti, että painokertoimia tarkasteltaisiin säännöllisesti vuosittain. Kansalaisopistojen Liitto KoL ry kehotti myös seuraamaan, aiheuttaako eri ikäisille järjestetty opetus merkittäviä eroja kustannuksiin.

Opetushallitus pyysi lausunnossaan kiinnittämään huomiota myös siihen, miten ehdotetussa rahoitusmallissa varmistetaan, että paikkoja ja rahoitusta on myös niille oppivelvollisille, jotka kunta osoittaa tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen. Opetushallituksen mukaan tulisi pohtia, olisiko saatavissa erillinen rahoitus, mikäli vapaita opiskelupaikkoja ei ole. Muutamassa lausunnossa nostettiin esille myös se, ettei esityksessä ole huomioitu TUVA-koulutuksen oppimateriaaleista aiheutuvia kustannuksia. Tampereen kaupunki katsoi lisäksi, että arvonlisäveron käsittely ja vaikutukset tulisi myös huomioida ja selkeyttää esityksessä.

### **4. Huomiot perusopetuksen järjestäjän TUVA-koulutuksen rahoituksesta**

Lausunnoissa tuotiin laajasti esille se, ettei perusopetuksen nykyinen rahoitusjärjestelmä tunnista rahoituksen korotusperusteena oppilaan erityisen tuen tarvetta, eikä tätä ehdoteta esityksessä muutettavaksi. Moni lausunnonantajista katsoi, että tätä tulisi tarkastella jatkovalmistelussa uudelleen ja täsmentää tarpeen mukaisesti. Esimerkiksi Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry nosti lausunnossaan esille, että keskimääräinen eli laskennallinen summa ei välttämättä kohtaa juuri niitä järjestäjiä, joilla tukea tarvitsevia opiskelijoita on enemmän. Mikäli rahoitusmalli ei kannusta ottamaan erityisen tuen oppilaita riittävällä yksikköhinnan korotuksella huomioon, on riskinä se, että he jäävät ilman tarvitsemaansa tukea. OAJ katsoi myös, että rahat tulisi kohdentaa suoraan sen mukaisesti, miten opiskelijat ovat eri TUVA-järjestäjien koulutuksiin hakeutuneet ja niissäkin tosiasiallisten opiskelijoiden mukaan. Myös Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry totesi, että rahoitusmallissa tulisi huomioida selvemmin oppilasmäärästä ja tuentarpeesta johtuva vaihtelu lukukauden aikana. Sivistystyönantajat ry korosti lisäksi, että kun

järjestäjämuotoja on kolme, voi syntyä epätasaisuutta rahoituksen kohdentumisen suhteen, mikä voi osaltaan vaarantaa koulutuksen laadun.

Opetushallitus totesi lausunnossaan, että oppivelvollisuuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluminen otettaisiin nykytilaa vastaavasti huomioon rahoitusta korottavana tekijänä. Esityksestä ei Opetushallituksen mukaan kuitenkaan ilmene, mikä on edellä esitetyn suhde tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 3 §:ään, jonka mukaan koulutuksen järjestäminen vaativaan erityiseen tukeen oikeutetuille opiskelijoille edellyttää, että järjestämisluvassa on määrätty ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 27 §:n 2 momentissa tarkoitetusta järjestäjän velvollisuudesta järjestää koulutusta tällaisille opiskelijoille.

Muina huomioina nostettiin esiin muun muassa se, että TUVA:n toteuttaminen perusopetuksessa edellyttää omanlaistaan opetusmateriaalia, eikä esitetty rahoitusmalli ota tähän kantaa. Suomen Kansanopistoyhdistys ry piti lausunnossaan erityisen tärkeänä, että perusopetuksen järjestäjän TUVA-koulutuksen opiskelijoista maksetaan sisäoppilaitoslisää ja että lisä kirjataan esitykseen selvemmin. Kansanopistoyhdistys piti lisäksi kotikuntakorvaukseen sidottua rahoitusmallia vaikeasti ennakoitavana ja nosti esiin, ettei esitetyissä laskelmissa ole huomioitu yksityiselle opetuksen järjestäjälle määriteltä yksikköhintaa. Suomen Kuntaliitto ry katsoi, että huomiota tulisi kiinnittää siihen, tuleeko oppivelvollisuuslain 10 §:n hakeutumiselvoite perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen muuttamaan hakeutumiskäyttäytymistä ja lisäämään TUVA-koulutuksen hakeutumisen houkuttelevuutta.

## **5. Huomiot lukiokoulutuksen järjestäjän TUVA-koulutuksen rahoituksesta**

Valtaosa lausunnonantajista piti ehdotettua rahoitusmallia hyvänä. Moni lausunnonantaja kuitenkin katsoi mahdolliseksi, että lukiokoulutuksen TUVA-koulutus osoittautuu lakiesityksessä arvioitua suositummaksi. Muun muassa Suomen Lukiolaisten Liitto ry katsoi, että on tärkeää seurata opiskelijamäärien kehittymistä, jotta rahoitusjärjestelmän avulla pystytään reagoimaan rahoitustarpeeseen. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry nosti lausunnossaan esille, että tuleva rahoitus määritellään edellistä edellisen vuoden toteuman mukaan. Tältä osin esitys on SAK ry:n mukaan kankea ja siihen tulisi tehdä tarvittavat korjaukset todellisen opiskelijamäärän ja tuen tarpeen mukaisesti riittävän nopealla aikataululla. Tampereen kaupunki katsoi, että rahoituksessa tulee huomioida lisäksi oppivelvollisten maksuttomat oppimateriaalit ja laitehankinnat. Tampereen kaupungin mukaan myös erityisen tuen resursointi tulee huomioida rahoituksessa. Useat lausunnonantajat vaativat lisäksi rahoituslain 23 b §:n poistamista pysyvästi. Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry totesi myös, että kustannusvaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida myös TUVA-koulutuksessa opiskelevien opiskelijoiden tosiasialliset lukiokoulutuksen opinnot.

## **6. Huomiot ammatillisen koulutuksen järjestäjän TUVA-koulutuksen rahoituksesta**

Osa lausunnonantajista koki, että ehdotettu ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä on monimutkainen sekä vaikeasti ennakoitava ja vaatisi selkiyttämistä. Osa taas katsoi, että vaikka esitys on pääosin oikeasuuntainen, on siinä puutteita. Esimerkiksi Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry katsoi, että esitys ei tunnista niitä vaihteluja, joita ammatillisen

koulutuksen kustannuksiin tulee eri alojen erityispiirteistä johtuen. Lausunnoissa tuotiin esille myös se, että ammatillisen koulutuksen rahoitus on talousarvioperusteinen, eikä näin ollen TUVA-koulutuksenkaan rahoitus perustu toteutuneisiin kustannuksiin. Moni lausunnonantaja korostikin tarvetta seurata kustannusten muodostumista ja vaihtelua sekä tarvetta korottaa rahoitustaso vastaamaan todellisia kustannuksia. Useissa lausunnoissa todettiin lisäksi, että rahoitus on jo ennestään tiukka ja korotus olisi tarpeen, jotta koulutus voidaan toteuttaa laadukkaasti ja siten, että kaikki saavat tarvitsemansa tuen. Esimerkiksi Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry totesi, että esitystä tulisi täydentää TUVA-opiskelijoiden erityisen tuen tarpeiden osalta.

Opetushallitus totesi, ettei esityksestä ilmene, tuottaako jotakin haastetta se, että vain ammatillisen koulutuksen rahoituksessa on huomioitu opiskelijan erityisen tai vaativan erityisen tuen tarve. Kysymyksiä herätti myös se, että ammatillisen koulutuksen rahoituksessa huomioidaan opiskelujakson pituus rahoituksen perusteissa, kun taas perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa rahoitus määräytyy laskentapäivien mukaan. Tältä osin esitystä tulisi arvioida siltä osin, onko tällä vaikutusta rahoitukseen ja sitä kautta opiskelijoiden ohjautumiseen.

## **7. Huomiot kuntien järjestämisoikeudesta**

Useat lausunnonantajat pitivät kuntien järjestämisoikeuteen esitettyjä täsmennyksiä kannatettavina. Suomen Kuntaliitto ry korosti lausunnossaan, että kunnilla tulee olla oikeus, mutta ei velvollisuus järjestää TUVA-koulutusta. Kuntaliiton mukaan esityksestä syntyi vaikutelma, että lausuttavana oleva sääntely ohjaa kuntia toimimaan TUVA-koulutuksen ”perälautana”. Kuntaliitto nosti esille lisäksi myös sen, että ajoittainen TUVA-koulutuksen tarve voi syntyä kunnassa yksittäistenkin oppilaiden osalta, jolloin käytännössä kunnalle voi syntyä tosiasiallista painetta järjestää koulutusta, etenkin, jos muita vaihtoehtoja ei ole. Kuntaliitto painotti myös sitä, että ruotsinkielinen alueellinen saatavuus sekä koulutuksen järjestäjien verkko on lähtökohdiltaan erilainen kuin suomenkielinen. Alueellinen koulutuksen kattavuus voi olla paikoin haasteellista, koska ruotsinkielisiä koulutuksen järjestäjiä ja opiskelijoita on selkeästi vähemmän. Kuntaliitto edellytti lisäksi, että esitettyä TUVA-koulutuksen järjestämisen rakennetta arvioidaan ja seurataan myös koulutusta ilman lupaa järjestävien kuntien näkökulmasta. Kansalaisopistojen Liitto KoL ry totesi lausunnossaan, että kuntien olisi hyvä ennakoida ja varautua myös mahdollisiin lyhyempiin TUVA-koulutusten järjestämisyksiköihin. Erityisen tärkeänä lausunnossa mainittiin nivelvaiheen järjestämismahdollisuus lähellä kotia nuorimmille opiskelijoille sekä ruotsinkielisen TUVA-koulutuksen tarjoaminen lähellä oppivelvollisten koteja. Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry totesi, että asuinkunnan viimesijaisen vastuun oppivelvollisen koulutuksesta huolehtimisen osalta edellytyksenä tulee olla kuitenkin kunnan mahdollisuudet toteuttaa Opetushallituksen laatimaa opetussuunnitelmaa.

Suomen Rehtorit ry esitti lausunnossaan, että kunnille tulisi antaa täysi järjestämisoikeus suoraan lain nojalla. Myös Tampereen kaupunki katsoi, että tulisi harkita, olisiko TUVA-koulutuksen järjestäminen kaikille kunnille mahdollista ja vapaaehtoista siten, että erillistä lupamenettelyä ei tarvita, vaikka tarve koulutukselle olisikin toistuvaa tai jatkuvaa.

## **8. Huomiot muista TUVA-koulutuksen järjestämisestä ja järjestämislupaa koskevista muutosehdotuksista**

Moni lausunnonantaja piti hyvänä, että ammatillisen koulutuksen järjestäjän voimassa oleva VALMA-koulutuksen järjestämislupa muuttuu automaattisesti 1.8.2022 lähtien TUVA-koulutuksen järjestämislupaksi ilman erillisiä hakemuksia. Moni katsoi niin ikään, että lupien hakemisesta on tiedotettava ja ohjeistettava riittävällä tavalla. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry katsoi myös, että mikäli uusien järjestämislupien hakumäärä kasvaa, tulisi rahoituksesta päättää lisätalousarviossa. Suomen Kansanopistoyhdistys ry totesi lausunnossaan, että tarvitaan lisää tietoa siitä, kuinka muutos vaikuttaa koulutuksen järjestämiseen. Esityksestä ei lausunnon mukaan selviä, miten uusittavat järjestämisluvat vaikuttavat koulutuksen järjestämisen joustavuuteen. Kansanopistoyhdistys katsoi niin ikään, että nivelvaiheen koulutuksia järjestäneitä tulee kohdalla yhdenvertaisesti järjestämislupia myönnettäessä. Järjestäjäverkkoa rakennettaessa kaikki nivelvaiheen koulutuksia järjestäneiden kokemus ja osaaminen on huomioitava, jotta verkosto rakentuu parhaalla mahdollisella tavalla palvelevaksi. SASKY koulutuskuntayhtymä näki tärkeänä, että TUVA-koulutuksen järjestämislupa myönnettäisiin ensisijaisesti vahvoille ja riittävän isoille koulutuksen järjestäjille, joilla on monipuolinen koulutustarjonta ja osaaminen TUVA-koulutuksen varmistamiseksi.

Kansalaisopistojen liitto KoL ry esitti lisäksi muistutuksen, että maahanmuuttajien osalta TUVA-koulutuksessa opiskelijalla on oltava mahdollisuus vahvistaa myös suomen tai ruotsin kielen taitoa. Opetushallitus huomautti lisäksi, että muutosehdotuksen vaikutuksissa Opetushallitukseen toimintaan ei ole mainittu sitä, että Opetushallitus antaisi lausunnon järjestämislupahakemusten liitteenä toimitettavista toteuttamissuunnitelmista.

## **9. Muut huomiot**

Vates-säätiö sr huomautti lausunnossaan, että valmisteilla oleva hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 76/2021 vp) ei tule mitenkään esille esitysuunnoksessa. Vates-säätiö katsoi tärkeäksi, että jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukset tulevat näkyviin lopullisen lakitekstin perusteluissa. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry näki tärkeänä, että oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanoa ja sen seuranta viedään eteenpäin Oikeus Osata ja Oikeus Oppia kehittämishankkeiden linjausten mukaisesti. SAK ry sekä Suomen Lukiolaisten Liitto ry totesivat lisäksi, että TUVA-kokonaisuuden valmistelussa tulee huomioida myös kansallisen lapsistrategian mukaiset linjaukset lapsiin ja nuoriin kohdentuvien palveluiden laadun, riittävyyden ja saavutettavuuden osalta. Muun muassa Akava ry nosti lausunnossaan esille myös oppivelvollisuuslain ja siihen liittyvien liitelakien yhteydessä annetut eduskunnan lausumat, ja edellytti, että TUVA-koulutuksen rahoitusmallia tarkastellaan näitä lausumia vasten. Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry edellytti myös, että eduskunnan lausumat 2, 5-7 oppimisen tuen saatavuudesta, opinto-ohjauksen resursoinnista ja näiden toteutumisesta on huomioitava TUVA-koulutuksen toimeenpanossa.

Suomen Kuntaliitto ry esitti pohdittavaksi, voitaisiinko kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 §:n 4 momentin 2 kohta poistaa kokonaan. Valtiovarainministeriö huomautti lausunnossaan, että ministeriön vuoden 2022 talousarvioesityksessä erityisen tuen järjestämistehtävästä lukiokoulutuksen järjestäjän järjestämässä TUVA-koulutuksessa johtuvat

kustannusvaikutukset ovat täsmentyneet eivätkä vastaa esitysluonnoksessa esitettyä. Esitystä on tältä osin tarkennettava. Valtiovarainministeriö piti lisäksi välttämättömänä, että esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten vaikutuksia seurataan.

Suomen Kansanopistoyhdistys ry nosti esiin esityksessä esitetyn arvion, jonka mukaan esityksellä on todennäköisesti vaikutusta nivelvaiheen opiskelijoiden jakaantumiseen eri rahoitusmuotojen kesken. Esityksessä katsotaan, että tämä saattaisi siirtää erityisesti nykyisen perusopetuksen lisäopetuksen opiskelijavolyymia ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän piiriin. Kansanopistoyhdistys ehdotti tämän arvion poistamista esityksestä. Bildningsalliansen rf katsoi lausunnossaan, että oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä kansanopistojen tarjoamien koulutuspalvelujen tulisi olla myös sellainen koulutus, johon ne, jotka eivät ole saaneet opiskelupaikkaa, voitaisiin ohjata. Tämä voisi lausunnon mukaan olla erityisen tärkeää etenkin ruotsinkielisillä alueilla, joissa TUVA-koulutusta ei ehkä ole saatavilla lähellä opiskelijaa tai siihen ei ole niin suurta tarvetta. Vammaisfoorumi korosti lisäksi, että vammaiset opiskelijat tarvitsevat yksilöllistä tukea ja yksilöllisiä ratkaisuja. Vammaisfoorumi esitti myös huolensa sen suhteen, että vammaisille opiskelijoille tarkoitettujen opintososiaalisten etuuksien hakeminen ja käytännön järjestelyt jäävät vammaisten nuorten ja heidän huoltajiensa tehtäväksi.