

Asia: VN/725/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen rahoituksesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta

Esityksen mukaan tavoitteena on säätää TUVA-koulutuksen rahoittamisesta, yhtenäistää eri toimijoiden TUVA-koulutuksen järjestämisestä saaman rahoituksen taso ja samalla varmistaa TUVA-koulutuksen järjestämisen riittävä rahoitustaso. Lisäksi esityksen tavoitteena on myös selkeyttää TUVA-koulutuksen järjestämisperiaatteita.

Esityksen mukaan TUVA-koulutuksen rahoitus toteutettaisiin kustannusneutraalisti nykyisten määrärahojen puitteissa. Nykyisen LUVA-koulutuksen osalta kunnan omarahoitusosuus säilyisi 50 prosentin suuruisena jatkossakin. Esitys sisältää lukiokoulutuksen 140 000 euron erityisen tuen järjestämistehtävästä johtuvan määrärahalisäyksen sekä lukiokoulutuksen oppimateriaalikustannusten huomioimisen TUVA-koulutuksen keskimääräiseen yksikköhintarahoitukseen ainoastaan 50 prosentin osuudella. Perusopetuksen lisäopetuksen rahoituslain mukaista kerrointa esitetään 29 §:n mukaan alennettavaksi 1,26:sta 1,22:een ja korotettavaksi kertoimella 1,0098 määräaikaisesti vuosina 2020–2022 voimassa olevan rahoituslain mukaisesti. Kunnallisiin koulutuksen järjestäjiin esitetään sovellettavaksi rahoituslain 48 a § 2 momentin mukaista oppilasmäärän arviointia, mikäli (nykyistä lisäopetuksen) koulutusta ei olisi järjestetty ja saatu oppilasmäärää syksyn laskentapäivänä.

Huomiot ehdotetusta rahoitusmallista

TUVA-koulutuksen rahoitusmalliksi esitetään nykyisten kolmen erillisen rahoitusmallin säilyttämistä. Perusopetuksen lisäopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmät poikkeavat toisistaan varsin paljon periaatteiltaan, valtion rahoitusosuuden osalta ja myös järjestämiskustannuksissa on koulutusmuotojen välisiä eroja.

Kuntaliitto puoltaa esitetyn rahoitusmallin käyttöönottoa vuonna 2022. Kuntaliitto pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että ryhdytään TUVA-koulutuksen yhtenäisen rahoitusmallin ja siihen nivoutuvan lainsäädännön jatkokehittämiseen. Kuntaliitto osallistuu mielellään valmisteluun, sillä kunnat rahoittavat merkittävästi koulutusta. Käyttöönotettavan rahoitusmallin vaikutusten seuranta jatkovalmistelua varten on tarpeen.

Huomiot perusopetuksen järjestäjän TUVA-koulutuksen rahoituksesta

Perusopetuksen lisäopetuksen rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesti. Lisäopetuksen rahoitus määräytyy oppilasmäärän ja oppilasta kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Yksikköhinta muodostuu kotikuntakorvauksen perusosasta ja rahoituslain mukaisesta vähennyksestä. Saatu erotus kerrotaan luvulla 1,26. Lisäopetuksen yksikköhinnan lisäksi opetuksen järjestäjä saa lisärahoituksen niistä oppilaista, jotka ovat pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä perusopetuksen oppimäärää suorittaessa. Käytännössä ko. oppilaat ovat myös erityisen tuen oppilaita koko perusopetuksen ajan.

Esityksen mukaan perusopetuksen järjestäjän järjestämään TUVA-koulutuksen rahoituksen määräytymisperuste vastaisi nykyistä perusopetuksen lisäopetuksen rahoitusta. Nykytilaa vastaavasti pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuulumisen perusopetuksen aikana huomioitaisiin rahoitusta korottavana tekijänä. Muilta osin rahoituksen korostusperusteena ei tunnisteta erityisen tuen tarvetta. Kuntaliitto pitää hyvänä, että esityksessä on tunnistettu tämän rahoitusjärjestelmän riippuvuussuhteet. On tärkeää, että rahoitusjärjestelmä sisältää mekanismeja, joiden kautta voidaan toteuttaa TUVA-koulutuksen rahoitukseen kuuluvaa rahoitustasojen yhtenäistämistä. Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että lakiehdotuksessa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta 29 §:ssä esi- ja perusopetuksen yksikköhinnasta TUVA-koulutuksen kerroin on asetettu 1,26. Lakiesityksen säännöskohtaisissa perusteluissa sekä liitteenä olevassa rinnakkaistekstissä kerroin on kuitenkin todettu olevan 1,22. Esitystä on tältä osin syytä korjata.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että esityksessä arvioidaan opiskelijavolyymien mahdollisesti jakautuvan jatkossa eri tavoin TUVA-koulutuksessa. Esityksessä tunnistetaan, että muutoksella on vaikutuksia mille toimijalle rahoitus ohjautuu ja minkä rahoitusjärjestelmän kautta. Kuntaliiton mukaan tämän lisäksi on syytä kiinnittää huomiota, tuleeko oppivelvollisuuslain 10 §:n edellyttämä hakeutumiselvelvoite perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen muuttamaan hakeutumiskäyttäytymistä ja lisäämään TUVA-koulutuksen hakeutumisen houkuttelevuutta. Myös perusopetuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontatehtävät voivat heijastua TUVA-koulutustarpeisiin. Myös lisäopetuksen opiskelijamääriin selkeästi vaikuttanut perusopetusasetuksen 3 §:n mukainen perusopetuksen jälkeisen lisäopetuksen oppilaaksioton ajallinen rajausta saman tai edellisvuoden perusopetuksen päättäneisiin on kumottu.

Huomiot lukiokoulutuksen järjestäjän TUVA-koulutuksen rahoituksesta

Tällä hetkellä lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen yksikköhinta on erilainen nuorten ja aikuisten LUVA-koulutuksessa. Tätä kahta eri tasoa on perusteltu erolla oppimäärän laajuudessa. Koska TUVA-koulutuksen laajuus on sama sekä nuorille että aikuisille, yhtenäistyy rahoitus myös samalle tasolle. Ei siten ole enää perustelua kahdelle eri rahoitustasolle. Kuntaliitto yhtyy tähän näkemykseen.

TUVA-koulutuksen järjestäminen tuo lukiokoulutuksen järjestäjille veloitteen erityisen tuen järjestämiseksi. Tämän uuden veloitteen rahoitus (140 000 €/vuosi) tapahtuu lukiokoulutuksen keskimääräistä yksikköhintaa korottamalla ja siten välillisesti TUVA-koulutuksen rahoitusta korottavasti.

Luonnos hallituksen esitykseksi perustuu siihen, että TUVA-koulutus korvaa lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen, eikä se siten ole kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentissa tarkoitettu uusi tai laajeneva tehtävä. Tähän perustuu se, että valtio ei korvaa kustannuksia täysimääräisesti, vaan kunnilla on 50 prosentin omavastuu käyttökustannuksista. Kuntaliitto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lukiokoulutuksen järjestäjän järjestämän TUVA-koulutuksen opiskelijamääriä on vaikea arvioida ennakkoon. Myös luonnoksessa hallituksen esitykseksi tunnustetaan reilusti sama asia. Luonnoksessa kuitenkin arvioidaan, että opiskelijamäärä ei kasvaisi merkittävästi. Kuntaliitto muistuttaa, että opiskelijamäärien mahdolliselle kasvulle on ainakin kolme erilaista perustetta. Ensinnäkin LUVA-koulutus oli suunnattu ainoastaan maahanmuuttajille ja vieraskielisille. Nyt lukiokoulutuksen järjestäjän järjestämän TUVA-koulutuksen kohderyhmä on selvästi laajempi. Toiseksi on myös mahdollista, että TUVA-koulutusta käytetään oppivelvollisten nuorten lisäksi laajemmin myös aikuisten koulutusmuotona. Kolmanneksi on huomattava, että kun TUVA-opiskelijat ammatillisessa koulutuksessa vähentävät muun ammatillisen koulutuksen opiskelijamäärää, voi se luoda painetta lukiokoulutuksen järjestäjien TUVA-koulutukseen. Kuntaliitto pitää ehdottoman tärkeänä, että opiskelijamäärien kehitystä seurataan ja opiskelijamäärien mahdollisesti kasvaessa valtio kasvattaa rahoitusosuuttaan, jolloin kuntien rahoitusosuus vastaavasti laskee.

Huomiot ammatillisen koulutuksen järjestäjän TUVA-koulutuksen rahoituksesta

Kuntaliitto muistuttaa, että ammatillisen koulutuksen rahoitus on talousarvioperusteinen eikä näin ollen TUVA-koulutuksenkaan rahoitus perustu toteutuneisiin kustannuksiin. Mikäli kustannustiedonkeruissa TUVA-koulutuksen kustannukset ovat suuremmat kuin sen laskennallinen rahoitus, ammatillisen koulutuksen valtion talousarvioon varattavaa määrärahaa tulee korottaa vastaavalla summalla. Pelkkä kertoimen muutos ilman lisämäärärahaa kohdentaa vain määrärahaa laskennallisesti ammatillisen koulutuksen sisällä eikä tosiasiallisesti lisää käytettävissä olevaa määrärahaa.

Kuten vaikutusten arvioinnissa todetaan, esityksessä ei ehdoteta lisättäväksi ammatillisen koulutuksen määrärahaa, olisi TUVA-koulutuksen opiskelijavolyymien lisääminen poissa muusta ammatillisesta koulutuksesta. Lukio- ja perusopetuksen yhteydessä järjestettävässä TUVA-koulutuksessa ei vastaavaa määrällistä säätelyä ole.

Kuntaliitto katsoo, että mikäli ammatillisen koulutuksen yhteydessä järjestettävän TUVA-koulutuksen opiskelijavolyymi kasvaa ammatillisen koulutuksen määrärahaa on kasvatettava vastaavasti. Ellei näin toimita TUVA-koulutuksen opiskelijamäärän kasvu leikkaa erityisesti mahdollisuuksia järjestää työllisyyttä edistävää jatkuvan oppimisen koulutusta.

Huomiot kuntien järjestämisoikeudesta

Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamista koskevassa esityksessä ehdotetaan TUVA-lain 3 §:n 2 mom. säännöstä kunnan järjestämisoikeudesta ilman järjestämislupaa tarkennettavaksi. Ehdotetun säännöksen mukaan kunta voisi järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta ilman järjestämislupaa, jos kunnalla ei ole lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen järjestämislupaa TAI jos kunnan järjestämän TUVA-koulutuksen alueellinen tarve ei ole pysyväluonteista. Koulutuksen on tällöin täytettävä lain 4.2 §:ssä säädetyt edellytykset.

Pykälän perusteluissa todetaan, että ehdotetun säännöksen mukaan kunta voisi järjestää TUVA-koulutusta ilman järjestämislupaa myös silloin, jos kunnan järjestämän TUVA-koulutuksen tarve ei ole pysyväluonteista. Tällä edellytyksellä TUVA-koulutuksen järjestäminen ilman järjestämislupaa olisi mahdollista, vaikka kunnalla olisikin lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen järjestämislupa. Tällöin kunnan järjestämä koulutus ei olisi osana alueellista pysyvää TUVA-verkostoa eikä kunnan järjestämä koulutukseen voitaisi osoittaa oppivelvollisia opiskelijoita muutoin kuin kyseisen kunnan vastuulla olevien oppivelvollisten osalta.

Esityksen vaikutukset kuntiin 4.2.2.2. -kohdan mukaan tämä tarkoittaisi sitä, että kunta voisi järjestää TUVA-koulutusta sellaisina vuosina, jolloin alueen muu koulutustarjonta ei riitä kattamaan TUVA-koulutuksen kysyntää. TUVA-koulutuksen järjestäminen edellyttää kuitenkin esityksessä kuvattuja toimintamalleja alueen muiden toimijoiden kanssa, joten TUVA-koulutuksen nopea käynnistäminen ei olisi mahdollista, ellei koulutuksen toteuttamista olisi riittävästi etukäteen suunniteltu. Edelleen esityksen mukaan, jos kunta arvioi, että sen alueella tulee olemaan ajoittaista TUVA-koulutuksen järjestämistarvetta, kunnalla tulisi olla koulutuksen toteuttamissuunnitelma, jotta se voisi tarvittaessa järjestää koulutusta.

Kuntaliitto totesi oppivelvollisuuden laajentamista koskevassa lausunnossaan, että laki ei saa johtaa siihen, että joillekin kunnille voi syntyä tosiasiallinen velvoite järjestää TUVA-koulutusta etenkin harvan oppilaitosverkon alueella. Kuntaliitto korostaa, että kunnilla tulee olla oikeus, mutta ei velvollisuutta järjestää TUVA-koulutusta. Kuntaliitto toteaa, että syntyy vaikutelma, että lausuttavana oleva sääntely ohjaa kuntia toimimaan TUVA-koulutuksen ”perälautana”. Kuntaliitto kiinnittää huomioita siihen, että ajoittainen TUVA-koulutuksen tarve voi kunnassa syntyä yksittäistenkin oppilaiden osalta, jolloin käytännössä kunnalle voi syntyä tosiasiallista painetta järjestää koulutusta etenkin, jos muita vaihtoehtoja ei ole. Pienillä volyymeilla koulutuksen järjestäminen on kallista eikä houkuttele.

Kuntaliitto painottaa, että ruotsinkielinen alueellinen saatavuus ja koulutuksen järjestäjien verkko on lähtökohdiltaan erilainen kuin suomenkielinen. Alueellinen koulutuksen kattavuus voi olla paikoin hyvinkin haasteellista, koska ruotsinkielisiä koulutuksen järjestäjiä ja opiskelijoita on selkeästi vähemmän. Oppilaitoksen saavutettavuuden haaste on omanlaisensa esimerkiksi saaristokunnissa ja muilla haja-asutusaleilla. Opiskelijoiden vähydestä johtuen rahoituksen riittävyys on koulutuksen järjestäjille ongelmallinen.

Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että TUVA-koulutuksen järjestämistä ei ole rajattu ainoastaan oppivelvollisiin. Kuntaliitto edellyttää, että esitettyä TUVA-koulutuksen järjestämisen rakennetta arvioidaan ja seurataan myös koulutusta ilman lupaa järjestävien kuntien näkökulmasta. Tämä on nyt muotoutuvan kokonaisuuden kannalta tärkeää tunnistaa ja huomioida.

Huomiot muista TUVA-koulutuksen järjestämistä ja järjestämislupaa koskevista muutosehdotuksista

-

Muut huomiot

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 §, jossa säädetään erikoissairaanhoidossa olevan, koulukotiopetuksen tai lastensuojelun vuoksi sijoitetun oppilaan korvauksesta. Pykälän 4 mom. 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että maininta perusopetuksen lisäopetuksesta korvattaisiin maininnalla perusopetuksen järjestäjän järjestämästä tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta.

Kuntaliitto toteaa, että kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 §:n 1–3 momentissa säädetään oppilaan kotikunnan korvausvelvollisuudesta. Säännösten mukaan kotikunnan korvausvelvollisuus koskee oppilaan esi- ja perusopetuksen kustannuksia. Kotikunnan korvausta varainhoitovuodelle laskettaessa tulee ottaa vähennyksenä huomioon ko. oppilaan osuus opetuksen järjestäjälle maksettavasta 41 §:n 4 momentissa säädetystä rahoituksesta. Kuntaliitto pohtii mistä syystä kotikunnan korvauksesta, joka rajoittuu oppilaan esi- ja perusopetuksesta aiheutuneisiin kustannuksiin, tulisi vähentää lisäopetukseen ja jatkossa tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen myönnetty rahoitus. Kuntaliitto esittää pohdittavaksi, voidaanko 41 §:n 4 mom. 2 kohta poistaa kokonaan.

Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että valtionosuusrahoituksen riittävyyden turvaaminen, yhtenäinen rahoituksen taso sekä kustannusvaikutusten seuranta ja aiheutuvien lisäkustannusten korvaaminen ovat edellytys TUVA-koulutuksen järjestämiselle.

Väisänen-Haapanen Päivi
Suomen Kuntaliitto ry.