

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 174/2009 vp laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Tiivistelmä

Nykyinen rahoitusjärjestelmä on toimiva. Sen keskeiset elementit ovat

- 1) oppilaan vapaa hakeutumisoikeus
- 2) opetuksen järjestäjät, kunta, yksityinen ja valtio, ovat autonomisia ja keskenään tasa-arvoisia
- 3) oppilaskohtainen yksikköhinta
- 4) rahoitus maksetaan suoraan opetuksen järjestäjälle
 - rahoitus on ennakoitavaa
 - rahoitus on pitkäjänteistä
 - rahoitus ei vaadi byrokratiaa
 - rahoitus käytetään täysimääräisesti opetuksen järjestämiseen

Valtionosuusuudistuksessa on keskeistä, että

- 1) esi- ja perusopetuksen valtionosuudet maksetaan jatkossa kunnille. Tämä muutos nykyiseen asettaa opetuksen järjestäjät keskenään eriarvoiseen asemaan.
- 2) oppilaan kotikunta on velvollinen suorittamaan täysimääräisen kotikuntakorvauksen sille opetuksen järjestäjälle, joka järjestää oppilaan opetuksen.
- 3) valtionvarainministeriö päättää kunkin kunnan kotikuntakorvauksen perusosan euromäärän.
- 4) Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa rahoituksen yhtenä kokonaisuutena suoraan sille opetuksen järjestäjälle, joka järjestää oppilaan opetuksen (49 §). Ilman tätä ns. clearing-järjestelmää uudistus ei toimi.
- 5) opetuksen järjestäjän saaman rahoituksen taso ei saa laskea: opetustehävä säilyy ennallaan.
- 6) rahoitusjärjestelmän teknisestä muutoksesta tuleva rahoituksen laskeminen tulee voida kompensoida.

Muutosehdotukset:

1. L kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 38 §

Poistetaan teksti, jonka mukaan ne yksityiset opetuksen järjestäjät, jotka ovat saaneet valtioneuvoston järjestämisluvan 31.7.1998 jälkeen, saavat kotikuntakorvauksen, joka olisi 90 % oikeasta kotikuntakorvauksesta.

2. L kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 37 §

Selkeytetään ja muutetaan lakiesitystä ja sen perusteluja siten, oppilaan ikä, jonka perusteella kotikuntakorvauksen suuruus määritellään, määräytyy varainhoitovuoden mukaisesti, ei kahden vuoden takaisesti.

3. L kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 37 § 2 mom.

Selkeytetään 2. momentti vastaamaan valtionvarainministeriön kuulemistilaisuudessa 20.8.2009 todettua. Tilaisuudessa todettiin, että em. kohta tarkoittaa tilannetta, jossa koulun toiminta lakkaa.

4. L opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 36 - 43 §

Lisätään perustelutekstiin hallituksen esityksen Keskeiset ehdotukset -kohdan mukaisesti (s.49): ” Muutettaessa valtionosuudet valtionavustuksiksi myös ulkomaan koulujen perustamishankkeiden rahoittaminen tulee rahoituslain perusteella mahdolliseksi”.

Nykytila

Perusopetuslain mukaan kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta. Valtioneuvosto voi päätöksellään myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan perusopetuksen järjestämiseen (7 §). Myös valtio voi toimia opetuksen järjestäjänä (8 §).

Perusopetuslain 28 § takaa oppilaan vapaan hakeutumisoikeuden muuhunkin kuin ns. lähikouluun. Lähikoulu on oppilaan oikeus, mutta oppilaalla on oikeus ja valinnanvapaus hakeutua myös johonkin toiseen kouluun.

Yksityinen opetuksen järjestäjä on valtioneuvoston myöntämän luvan tarkoittamalla tavalla asemaltaan autonominen ja itsenäinen toimija samalla tavalla kuten esimerkiksi kunta. Keskeinen osa autonomisuutta on itsenäinen päätöksenteko, talous ja hallinto.

Opetuksen järjestäjät ovat nykyisessä järjestelmässä keskenään tasa-arvoisessa suhteessa valtioon. Tasa-arvo perustuu oppilaskohtaiseen yksikköhintaan ja yksikköhinnan maksamiseen suoraan valtiolta opetuksen järjestäjälle. Yksityisen perusopetuksen järjestäjän saama yksikköhinta on sen kunnan keskimääräinen yksikköhinta, jossa oppilaitos sijaitsee.

Rahoituksen nykyinen pitkäjänteisyys ja ennakoitavuus takaavat mm. opetuksen suunnittelun pitkällä tähtäimellä, mikä tuo laadun ja turvan sekä oppilaille että henkilökunnalle. Rahoitus maksetaan valtiolta suoraan opetuksen järjestäjälle, mikä tukee rahoituksen kohdentumista sen oikeaan tarkoitukseen, opetuksen järjestämiseen, eikä ylimääräiseen hallintoon, kuten sopimusten tekemiseen ja laskutussysteemiin. Opetuksen järjestäjä ei myöskään joudu erikseen vuosittain hakemaan perusrahoitustaan.

Yksityisissä kouluissa käy noin 2 % perusopetuksen oppilaista. Heistä suurin osa opiskelee yleispedagogisissa kouluissa. Eräissä kouluissa on sitouduttu vahvasti syrjäytymisen ehkäisyyn (mm. vammaisopetus, muiden kuin oppivelvollisuusikäisten opetus) tai erityislahjakkaiden huomioimiseen.

Yksityisiä perusopetuksen järjestäjiä on kaikkiaan noin 90. Perusopetusta antavat varsinaisten peruskoulujen lisäksi mm. kansanopistot ja aikuisluki-

ot, jotka toimivat erityisesti muiden kuin oppivelvollisuusikäisten opetuksen järjestäjinä.

Yksityinen opetuksen järjestäjä tuottaa useissa tapauksissa palveluita yli kuntarajojen, sillä oppilaat tulevat eri kunnista, jopa valtakunnallisesti. Opetuksen järjestäjistä kunta voi päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia (28 §).

Uudistuksen vaikutukset

Uudistusta tehtäessä on huomioitava, että opetusalan toiminnan luonne poikkeaa sosiaali- ja terveydenhuoltoalan toiminnasta ja rahoituksesta, kuten edellä on tullut ilmi.

Ehdotettu valtiosuudistus hajottaa perusopetuksen rahoituksen ja ohjauksen kahdelle eri hallinnon alalle, valtionvarainministeriöön ja opetusministeriöön, mikä saattaa asettaa haasteen opetuksen kokonaisvaltaiselle kehittämiselle.

Rahoitus jakautuu hallituksen esityksen mukaan siten, että osa yksityisistä perusopetuksen järjestäjistä saa rahoituksen valtionvarainministeriön, osa opetusministeriön ja osa molempien hallintojen aloilta. Pääosa rahoituksesta siirtyy valtionvarainministeriön budjettiin, mutta opetusministeriön hallinnon alalle jäävät mm. perusopetuksen lisäopetuksen, muille kuin oppivelvollisille järjestettävän opetuksen ja sisäoppilaitosmuotoisen opetuksen rahoitus.

Hallituksen esityksen mukaan esi- ja perusopetuksen valtiosuudet maksetaan jatkossa kunnille. **Tämä muutos nykyiseen asettaa opetuksen järjestäjät keskenään eriarvoiseen asemaan.**

Perusopetuksen rahoituksen perusteena tulee esityksen mukaan olemaan ikäryhmittäin porrastettu kotikuntakorvaus. Kunnalle säädetään kotikuntakorvauksen maksuvelvollisuus (L kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 37 §) eli oppilaan kotikunta on velvollinen suorittamaan lain mukaisen (L kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 38 - 41 §) kotikuntakorvauksen sille opetuksen järjestäjälle, joka järjestää oppilaan esi- ja perusopetuksen.

Kotikuntakorvauksen porrastus perustuu siihen, että yläkoululaisen opetuksen järjestäminen on kalliimpaa kuin alakoululaisen, johtuen aineenopetuksesta, ja alakoulun opetus on kalliimpaa kuin esiopetus. Näin rahoitus kohdistuu nykyistä oikeudenmukaisemmin.

Hallituksen esityksen mukaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa rahoituksen käytännössä yhtenä kokonaisuutena suoraan sille opetuksen järjestäjälle, joka järjestää oppilaan opetuksen (L kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 49 §). Se tarkoittaa, että valtio kokoaa kotikuntakorvaukset oppilaiden kotikunnilta ja mahdollisesti muun rahoituksen, esimerkiksi perusopetuksen lisäopetuksen osalta, opetusministeriön hallinnon alalta ja maksaa rahoituksen sille opetuksen järjestäjälle, joka tosiasiallisesti järjestää opetuksen. Tähän lisätään myös arvonlisäveron kompensatio, kun kyseessä on yksityinen opetuksen järjestäjä (L kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 42 §).

Koko uudistus toimii vain ja ainoastaan hallituksen esityksen sisältämän, ja edellä kuvatun, ns. clearing-järjestelmän vuoksi (L kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 49 §). Tämä se nimenomainen elementti, joka

- takaa oppilaan vapaan hakeutumisoikeuden säilymisen.
- edistää hakeutumista palveluihin yli kuntarajojen.
- tukee opetuksen järjestäjän rahoituksen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä. Se turvaa opetuksen suunnittelun pitkällä tähtäimellä, mikä tuo laadun ja turvan sekä oppilaille että henkilökunnalle.
- mahdollistaa rahan käytön varsinaisesti sen oikeaan kohteeseen eli opetuksen järjestämiseen. Raha ei mene turhaan byrokraatiaan ja vanhanaikaiseen laskutusjärjestelmään.

Uudistus kuitenkin lisää hallintoa jossakin määrin. Lisäksi uudistus saattaa tuottaa myös erimielisyyksiä siitä, mikä on ollut oppilaan kotikunta tarkasteluhetkellä, jolloin asia ratkaistaan ehdotuksen mukaan hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Nykyisessä järjestelmässä tällaiselle ei ole ollut tarvetta. Mahdolliset kotikuntariidat lisäävät sekä hallinnollista työtä että kustannuksia.

Keskeistä uudistuksen arvioinnin kannalta on yksityisen opetuksen järjestäjän rahoituksen ennakoitavuus, pitkäjänteisyys ja riittävyys sekä se, minkä verran korvauksen taso muuttuu verrattuna nykyiseen rahoitukseen.

Oppilaitoksen kokonaisrahoitus ei saa missään olosuhteissa alentua järjestelmämuutoksen johdosta, koska oppilaitosten koulutustehtävät pysyvät ennallaan. Käytössä ei ole ollut virallisia laskelmia siitä, miten uudistus vaikuttaa kunkin opetuksen järjestäjän rahoitukseen. Kuitenkin alustavien epävirallisten laskelmien mukaan joillekin opetuksen järjestäjille, jotka järjestävät opetusta vuosiluokille 1-6, valtiosuusuudistus tulee alentamaan rahoitusta huomattavasti suhteessa koulun talouteen, jopa yli 100.000 euroa vuodessa. Muutoksen aiheuttamat negatiiviset vaikutukset on pystyttävä tasoittamaan. Myös muihin poikkeuksellisiin tilanteisiin tulee olla mahdollista saada tukea.

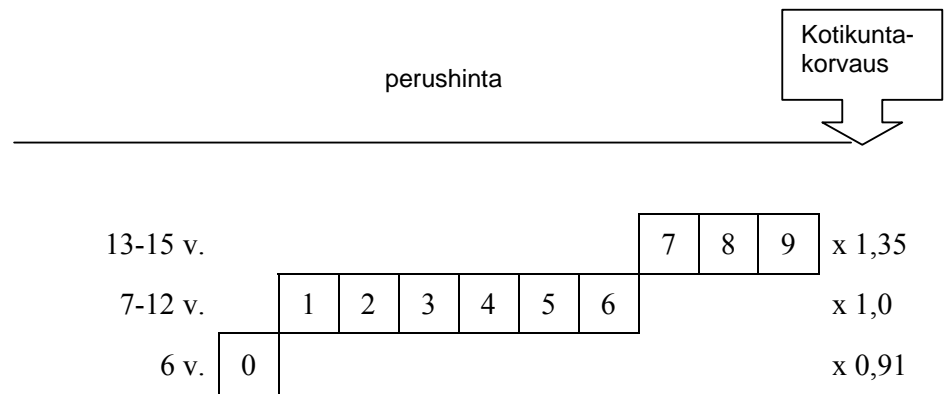
Rahoitusjärjestelmän muutos koulun näkökulmasta

Nykyisessä järjestelmässä yksityiselle opetuksen järjestäjälle maksetaan oppilaskohtainen valtionosuus koulun sijaintikunnan mukaisena keskimääräisenä yksikköhintana. Laskentapohjissa, määriteltäessä kunnan saamaa valtionosuutta, yläasteen oppilaskohtaista perushintaa on korotettu 30%:lla. Yksityiselle yläkoululle kuitenkin maksetaan sijaintikunnan perusopetuksen keskimääräistä yksikköhintaa, joka on alempi kuin laskentapohjan tarkoittama yläkoulukorvaus.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
perushinta						+ 30 %		

maksuun keskimääräinen (1. – 9.)
oppilaskohtainen valtionosuus

Uudessa järjestelmässä edellä selostettu epäkohta on korjattu kotikunta-korvausta säätelevällä kertoimella, jonka suuruuden määrittelyssä on otettu huomioon oppilaan ikäkauden mukaisen koulumuodon kustannukset. Näin oppilaskohtaiset korvaukset kohdentuvat nykyistä oikeudenmukaisemmin



Keskeiset muutosehdotukset

1. L kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 38 §

Yksityisen Opetusalan Liitto ry ja Yksityiskoulujen Liitto ry esittävät poistettavaksi sekä 38 §:stä että sen yksityiskohtaisista perusteluista ja muista tarvittavista kohdista tekstin, jonka mukaan ne yksityiset opetuksen järjestäjät, jotka ovat saaneet valtioneuvoston järjestämisluvan 31.7.1998 jälkeen, saavat kotikuntakorvauksen, joka olisi 90 % oikeasta kotikuntakorvauksesta.

Hallituksen esityksen ko. kohtaa on asiallisesti erittäin vaikea perustella. Se ylläpitää tilannetta, jossa yksi opetuksen järjestäjätyyppi, rekisteröity yhteisö tai säätiö, joutuu tuottamaan saman palvelun halvemmalla kuin muut opetuksen järjestäjät. Samalla se saattaa oppilaat keskenään eriarvoiseen asemaan. Valtion talouden kannalta asian muuttamisella on hyvin vähäinen merkitys.

2. L kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 37 §

Yksityisen Opetusalan Liitto ja Yksityiskoulujen Liitto pyytävät muuttamaan ja selkeyttämään lakiesitystä ja sen perusteluja siten, että kotikuntakorvaukset vastaavat oppilaan todellisia kustannuksia sen perusteella, mitä vuosiluokkaa hän reaaliaikaisesti ja tosiasiallisesti käy. Toisin sanoen oppilaan ikä, jonka perusteella kotikuntakorvauksen suuruus määritellään, ei voi määräytyä kahden vuoden takaisesti.

Ehdotetun 37 §:n perustelutekstin mukaan ”Kotikuntakorvaus määräytyisi sen mukaan, mikä on oppilaan kotikunta ja minkä ikäinen oppilas on vaurioitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa.”

Yläkoululaisen opetuksen kustannukset ovat selkeästi suuremmat kuin alakoululaisen, johtuen erityisesti aineenopetuksesta. Asia on huomioitu porrastuksena kotikuntakorvauksessa. Onko kuitenkin em. perusteella mahdollista, että kotikuntakorvaus määräytyy kahden vuoden takaisen iän perusteella eikä sen perusteella, mitä vuosiluokkaa oppilas tosiasiallisesti käy?

Saako lain kirjauksen mukaan alakoulun opetuksen järjestäjä ensimmäiset puolitoista vuotta korvauksen esiopetusikäisen perusteella, joka on 0,91 alakouluikäisen korvauksesta, vaikka kulut muodostuvat reaaliaikaisesti alakoululaisen kuluista?

Saako lain kirjauksen mukaan yläkoulun opetuksen järjestäjä ensimmäiset puolitoista vuotta korvauksen alakoulun korvauksen perusteella, vaikka kulut muodostuvat reaaliaikaisesti yläkoululaisen korkeammista opetuskuluista?

Esimerkki:

Yksityinen opetuksen järjestäjä on saanut valtioneuvoston luvan opetuksen järjestämiseen vuoden 1998 jälkeen, jolloin se saa automaattisesti 10% vähemmän kotikuntakorvausta. Lisäksi ehdotetun mukaisesti osa alakoululai-

sista saa esikouluikäisen kotikuntakorvauksen ja osa yläkoululaisista saa alakouluikäisten korvauksen.

3. L kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 37 §

Yksityisen Opetusalan Liitto ja Yksityiskoulujen Liitto esittävät, että L kunnan peruspalvelujen yleisestä valtionosuudesta 37 § 2. momentti ja sen perustelut selkeytetään vastaamaan valtionvarainministeriön kuulemistilaisuudessa 20.8.2009 todettua. Tilaisuudessa todettiin, että em. kohta tarkoittaa tilannetta, jossa koulun toiminta lakkaa. Asian tulee ilmetä sekä 37 § että sen perusteluista selkeästi.

Minkälaista käytännön tilannetta tarkoittaa 37 § 2 momentti, koulun lakkaamista vai tilannetta, jossa opetuksen järjestäjä jää korvauksetta 9. luokan osalta kesäkuukausilta (L kunnan peruspalvelujen yleisestä valtionosuudesta 37 §)?

4. L opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 36 - 43 §

Yksityisen Opetusalan Liitto ja Yksityiskoulujen Liitto esittävät kirjattavaksi perustamishankkeen valtionavustusta koskevaan perustelutekstiin esityksen Keskeiset ehdotukset -kohdan mukaisesti (s.49): ” Muutettaessa valtionosuudet valtionavustuksiksi myös ulkomaan koulujen perustamishankkeiden rahoittaminen tulee rahoituslain perusteella mahdolliseksi”.

Perustamishankkeiden valtionosuudet ehdotetaan muutettavaksi valtionavustuksiksi koskien perusopetusta, lukiokoulutusta, taiteen perusopetusta ja yleisiä kirjastoja. Tällöin se lakiluonnoksen mukaan koskisi myös ulkomaan kouluja. Koska kyseessä on hyvä ja kannatettava muutos, tulee se kirjata selkeästi myös lain yksityiskohtaisiin perusteluihin.

FAKTA YKSITYISESTÄ OPETUKSEN JÄRJESTÄJÄSTÄ

Mikä on yksityinen opetuksen järjestäjä?

- Yhdistys, säätiö, osakeyhtiö (ei yksityinen henkilö).
- Valtioneuvoston myöntämä lupa opetuksen järjestämiseen.
- Noudattavat samaa toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä ja opetussuunnitelman perusteita kuin esimerkiksi kunnalliset opetuksen järjestäjät.

Millä toiminta rahoitetaan?

- Valtioneuvoston myöntämä järjestämislupa → lakisääteinen yksikköhinta.
- Opetusministeriö maksaa yksikköhinnan suoraan opetuksen järjestäjälle.
- Yksityisillä opetuksen järjestäjillä ei ole lukukausimaksua.
 - Poikkeus: Muutama perusopetusta ja lukiokoulutusta vieraalla kielellä antava oppilaitos opetusministeriön luvalla ja asetuksen määräämällä hinnalla.
- Opetusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi (perusopetuslaki).

Kuinka monta yksityistä perusopetuksen järjestäjää on?

- Yksityisiä perusopetuksen järjestäjiä on kaikkiaan noin 90. Suurin osa oppilaista opiskelee yleispedagogisissa kouluissa.
- Perusopetusta antavat varsinaisten peruskoulujen lisäksi mm. kansanopistot ja aikuislukiot, jotka toimivat erityisesti muiden kuin oppivelvollisuusikäisten opetuksen järjestäjinä (sis. edelliseen lukuun).

Kuinka monta oppilasta käy yksityisen opetuksen järjestäjän oppilaitosta?

- Perusopetuksen oppilasmäärä yksityisissä kouluissa on noin 14.000.
- Yksityisten osuus noin 2 % perusopetuksen määrästä.
- Helsingissä noin n. 16 % peruskoululaisista (7.400 oppilasta) käy yksityisen koulutuksen järjestäjän peruskoulua, suomenkielisistä yläasteikäisistä n. 1/3.

Minna-Marika Lindström
elinkeinopoliittinen asiantuntija
Yksityisen Opetusalan Liitto ry
p. 4202 3392, 050-586 9969
minna-marika.lindstrom@ek.fi

Aki Holopainen
puheenjohtaja
Yksityiskoulujen liitto ry
p. 4777 630, 050-357 0513
aki.holopainen@munkka.net

Yksityisen Opetusalan Liitto ry on työmarkkina- ja elinkeinopoliittinen edunvalvoja, joka edustaa noin 300 yksityistä koulutuksen järjestäjää. Jäseniemme ylläpitämässä oppilaitoksissa annetaan tutkintoon johtavaa koulutusta perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa, ammattikorkeakouluissa sekä taiteen perusopetusta ja vapaan sivistystyön opintoja. Jäsenemme työllistävät noin 16.000 henkilöä. Vuoden 2010 alusta liitto edustaa myös yliopistotyönantajia, joiden palveluksessa on noin 32.000 työntekijää. Yksityisen Opetusalan Liitto on Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n jäsenliitto. www.opetusala.fi, www.ek.fi.

Yksityiskoulujen liitto ry:n on yksityisten perus- ja lukiokoulutuksen järjestäjien yhteistyö- ja edunvalvontajärjestö. Liitolla on noin 50 jäsentä, joiden ylläpitämässä oppilaitoksissa opiskelee lähes 20.000 oppilasta ja työskentelee yli tuhat opettajaa. www.yksityiskoulut.fi.