

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 20/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta (HE 309/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Kirsi Kangaspunta ja hallitussihteeri Aino Still, opetus- ja kulttuuriministeriö

- opetusneuvos Heikki Sederlöf, Opetushallitus
- varapuheenjohtaja, rehtori Sannasirkku Autio, Kansalaisopistojen liitto KoL
- puheenjohtaja Aaro Harju, Vapaa Sivistystyö ry
- pääsihteeri Jyrki Ijäs, Suomen Kansanopistoyhdistys ry
- pääsihteeri Mika Nirvi, Suomen kesäyliopistot ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vapaasta sivistystyöstä annettua lakia. Lailla muutettaisiin ja selkeytettäisiin eräitä vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämistä ja valtionosuuden määräytymistä koskevia säännöksiä.

Kansanopiston ylläpitäjän, jonka ylläpitämisluvassa määritellyn pääasiallisen koulutustehtävän muodostaa vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus, korkeammasta valtionosuuden määrästä luovuttaisiin.

Kansanopiston korottamaton yksikköhinta olisi oppilaitoksen ulkopuolella asuvan opiskelijan yksikköhinta. Yksikköhintaa korotettaisiin kansanopistossa asuvien opiskelijoiden opiskelijaviikkojen perusteella.

Kansalaisopistojen osalta luovuttaisiin yksikköhintaan tehtävästä 15 prosentin korotuksesta

opistossa, jonka sijaintikunnan asukastiheys on yli 100.

Opintokeskusten opintokerhoja varten myönnettävästä erillisestä valtionosuudesta luovuttaisiin. Opintokerhotuntien kustannukset otettaisiin huomioon opintokeskusten opetustuntien yksikköhintoja laskettaessa.

Lakiin otettaisiin säännökset kansanopistojen ja liikunnan koulutuskeskusten koulutukseen sisältyvästä työssäoppimisesta.

Kansanopistoilta ja liikunnan koulutuskeskuksilta edellytettäisiin opetussuunnitelman laatimista koulutuksista, jotka kestävät vähintään kahdeksan viikkoa tai sisältävät etäopetusta taikka työssäoppimista.

Lisäksi lakiin otettaisiin säännökset vapaan sivistystyön oppilaitosten keskimääräiseen yksikköhintaan tehtävästä euromääräisestä vähen-

nyksestä. Säännöksillä muutettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle päätetyt vuosien 2013 ja 2014 valtionosuusindeksiä koskevat säästöt pysyviksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016, ja sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran varainhoitovuodelle 2016 myönnettävään valtionosuuteen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallitus ehdottaa muutettavaksi ja selkeytettäväksi eräitä vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämistä, yksikköhintoja ja valtionosuutta koskevia säännöksiä. Selkeät rahoituslinjaukset auttavat tekemään entistä laadukkaampaa ja vaikuttavampaa vapaata sivistystyötä. Uudistuksen jälkeen vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjät voivat ennakoida rahoituksen tasoa nykyistä paremmin ja oppilaitokset voivat keskittyä nykyisen suoritemäärän kasvattamisen sijaan toiminnan laadun kehittämiseen. Myös valtionosuusrahoituksen porrastuksiin esitetyt muutokset johtavat osaltaan nykyistä yhdenvertaisempaan oppilaitosten kohteluun sekä kansalais- että kansanopistokentässä.

Valiokunta toteaa, että hallituksen rakennepoliittisten tavoitteiden toimeenpanon kannalta on myönteistä, että oppilaitosten ylläpitäjien yhdistymiset tai niiden toiminnassa tapahtuvat muut muutokset voidaan edelleen ottaa joustavasti huomioon valtionosuutta myönnettäessä. Ehdotetuilla säädosmuutoksilla ei hallituksen esityksen mukaan myöskään ole suoranaisia valtiontaloudellisia vaikutuksia valtionosuuksia koskevien muutosten kompensaaation tapahtuessa lain voimaan tultua suoritemäärien muutosten kautta.

Lakiehdotuksen 11 b §:ään sisältyy yksikköhinnan vähennys, jolla toteutetaan pysyvästi aiemmin väliaikaisesti säädetty vuosien 2013 ja 2014 indeksijäädytyksen vaikutus oppilaitosten yksikköhintoihin. Sivistysvaliokunta pitää tätä valitettavana mutta valtiontalouden kannalta välttämättömänä toimenä. Valiokunta korostaa, että pykälän 2 momentti sisältää nimenomaisen takuun, että keskimääräinen yksikköhinta on kuitenkin aina vähintään vuoden 2015 keskimääräisen yksikköhinnan suruinen.

Koulutuksen järjestämistä koskevia säännöksiä esitetään muutettaviksi huomioimaan myös aikaisempaa paremmin nykyään käytössä olevat uudet opetusmenetelmät. Valiokunta kannattaa koulutuksen järjestämistä koskevien säännösten ajantasaistamista ja etäopetusta koskevien säännösten tarkistamista.

Asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että esitys on valmisteltu hyvässä yhteistyössä vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitustyöryhmän sekä sen oppilaitosjaostojen kanssa. Valiokunta pitää tätä huomionarvoisena ja lakiehdotuksen tulevan toimeenpanon ja soveltamisen kannalta tärkeänä. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavien huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Tarve vapaalle sivistystyölle

Sivistysvaliokunta korostaa vapaan sivistystyön merkittävää roolia suomalaisen aikuiskoulutuksen kentässä. Sivistystyön toimijat järjestävät koulutusta, jonka tavoitteena on laaja-alaisesti edistää ihmisten oppivaa ja aktiivista elämäntapaa, tukea kulttuuriin kasvamista sekä vahvistaa yksilöiden ja yhteisöjen elinvoimaa ja hyvinvointia. Kattava ja erilaisiin tarpeisiin mukautuva oppilaitosverkko varmistaa, että kansalaisilla on asuinpaikastaan riippumatta mahdollisuus saada palveluja eri väestöryhmien sivistys- ja tietotarpeisiin. Hallituksen esitys omalta osaltaan turvaa valiokunnan arvion mukaan vapaan sivistystyön kentän toiminnan tulevaisuuden.

Haasteita mutta myös mahdollisuuksia vapaalle sivistystyölle tuovat erityisesti nopeasti muuttuvat työmarkkinat ja niistä johtuvat uudet koulutustarpeet, kesäopiskelun merkityksen kas-

vu ja kasvava eläkeläis- ja senioriväestö, joka entistä hyväkuntoisempana haluaa ja kykenee toteuttamaan elinikäisen oppimisen periaatetta käytännössä. Valiokunta korostaa, että vapaan sivistystyön palveluilla on merkittäviä terveyttä edistäviä sekä sairauksia ja syrjäytymistä ennalta ehkäiseviä vaikutuksia, jotka vähentävät muiden raskaiden ja kalliiden palveluiden käyttöä.

Maahanmuuttajien koulutus

Valiokunta korostaa, että maahanmuuttajakoulutus on kasvava ja erittäin tärkeä osa kansanopistojen yhteiskunnallista sivistystehtävää. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen ja rahoitukseen liittyvään epäkohtaan. Vuonna 2012 kansanopistojen tuottamista vapaan sivistystyön opiskelijaviikoista oli noin 12,5 % maahanmuuttajakoulutusta ja valtaosa (arviolta 85—90 %) koulutuksesta oli omaehtoista kotoutumiskoulutusta. Opiskelijoilta ei siksi voida periä opiskelijamaksuja. Opintomaksujen osuutta voidaan jonkin verran korvata opintosetelijärjestelmän avulla, mutta opintoseteliavustukset eivät ole eikä niiden tule olla valtioneuvostonjärjestelmää korvaavaa rahoitusta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus voidaan tulevaisuudessa määritellä kansanopiston ylläpitämisluvassa erityiseksi koulutustehtäväksi, joka rahoitetaan erillisrahoituksella siten, että opiskelijamaksuja ei tarvitse periä. Tuloksellinen kotoutumiskoulutus on monen maahanmuuttajan kohdalla välttämätön lähtökohta onnistuneelle sopeutumiselle suomalaisen yhteiskuntaan. Koulutuksesta aiheutuvat hyödyt, esimerkiksi työelämävalmiuksien kasvaminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen, ylittävät selvästi koulutuksesta aiheutuvat kustannukset.

Yksityiskohtaiset perustelut

Johtolause. Hallituksen esityksen HE 258/2014 vp mukainen laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta 1411/2014 on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Lailla on muutettu vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 §:n 2—6 momentteja. Lisäksi 11 §:n 8 momentti on kumottu, mikä tulee vastaavasti ottaa huomioon 13 §:n viittaussäännöksessä. Näitä muutoksia ei ole voitu ottaa huomioon käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä, minkä vuoksi sivistysvaliokunta ehdottaa vastaavat muutokset käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen. Valiokunta ehdottaa johtolauseetta muutettavaksi.

11 §. Yksikköhinta. Edellä johtolauseen osalta todettuun viitaten valiokunta ehdottaa pykälän 2—6 momenttien muuttamista siten, että yksikköhinnat laskettaisiin joka neljäs vuosi tapahtuvan kustannusten tarkistuksen sijasta vuosittain. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että pykälän 8 momentti kumotaan tarpeettomana. Hallituksen esityksessä ehdotetut 11 §:n 9—11 momentit siirtyvät uusiksi 8—10 momenteiksi.

13 §. Yksikköhintoja laskettaessa huomiotta jätettävät kustannukset. Edellä ehdotetun 11 §:n 8 momentin kumoamisen vuoksi valiokunta ehdottaa 13 §:n 1 momentin 4 kohdan muuttamista siten, että siinä viitataan 11 §:n 9 momentin sijasta sen 8 momenttiin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi johtolause sekä 11 ja 13 § muutettuina seuraavasti (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 3 luvun otsikko, 6, 8—11 ja 13 §, 13 a §:n 2 momentti sekä 21 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 8 § osaksi laissa 704/2002, 9 § laeissa 1200/2005 ja 1103/2010, 10 § ja (*poist.*) 21 §:n 1 momentti laissa 1103/2010, *11 § laeissa 1103/2010 ja 1411/2014*, 13 § osaksi laeissa 1390/2001, 1200/2005, 1765/2009 ja 1103/2010 ja 13 a §:n 2 momentti laissa 1765/2009 sekä

lisätään lakiin uusi 6 a § ja uusi 11 b § seuraavasti:

11 §

Yksikköhinta

(1 mom. kuten HE)

Opiskelijaviikon yksikköhinta lasketaan kansanopistoille *vuosittain* jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kansanopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset opistojen saman vuoden opiskelijaviikkojen määrällä. Käyttökustannuksiin luetaan mukaan kansanopistojen ylläpitäjien vapaan sivistystyön toimintaan liittyvät kirjanpidon mukaiset poistot. Poistojen lukemisesta käyttökustannuksiin säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää opistossa asuvien perusteella tehtävästä opiskelijaviikkojen yksikköhinnan korottamisesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi säätää yksikköhinnan korottamisesta opistoissa, joiden ylläpitäjien ylläpitämisluvassa määrättyä pääasiallisena koulutustehtävänä tai osana koulutustehtävää on vaikeasti vammaisille tarkoitettu koulutus taikka osana koulutustehtävää on työelämän aktiiviseen kansalaisuuteen ja työolojen kehittämiseen tarkoitettu koulutus tai ylläpitämisluvassa erityisestä syystä määrättävä muu erityinen koulutustehtävä.

Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijavuorokauden yksikköhinta lasketaan *vuosittain* jakamalla yksikköhinnan mää-

räämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna liikunnan koulutuskeskusten toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset koulutuskeskusten saman vuoden opiskelijavuorokausien määrällä. Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijapäivän yksikköhinta määrätään vuosittain valtion talousarviossa olevan määrärahan puitteissa.

Opetustunnin yksikköhinta kansalaisopistoille lasketaan *vuosittain* jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kansalaisopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset kansalaisopistojen saman vuoden opetustuntien määrällä. Käyttökustannuksiin luetaan mukaan kansalaisopistojen ylläpitäjien vapaan sivistystyön toimintaan liittyvät kirjanpidon mukaiset poistot. Poistojen lukemisesta käyttökustannuksiin säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Kansalaisopistojen keskimääräinen yksikköhinta säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella noudattaen, mitä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 54 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä säädetään.

Opetustunnin yksikköhinta kesäyliopistoille lasketaan *vuosittain* jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kesäyliopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset kesäyliopistojen saman vuoden opetustuntien määrällä. Käyttökustannuksiin luetaan mukaan kesäyliopistojen ylläpi-

täjien vapaan sivistystyön toimintaan liittyvät kirjanpidon mukaiset poistot. Poistojen lukemisesta käyttökustannuksiin säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Opetustunnin yksikköhinta opintokeskuksille lasketaan *vuosittain* jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna opintokeskusten toiminnaista aiheutuneet käyttökustannukset opintokeskusten saman vuoden opetustuntien määrällä. Käyttökustannuksiin luetaan mukaan opintokeskusten ylläpitäjien vapaan sivistystyön toimintaan liittyvät kirjanpidon mukaiset poistot. Poistojen lukemisesta käyttökustannuksiin säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

(7 mom. kuten HE)

(8 mom. poist.)

(8—10 mom. kuten HE:n 9—11 mom.)

13 §

Yksikköhintoja laskettaessa huomiotta jätettävät kustannukset

Yksikköhintoja laskettaessa käyttökustannuksina ei pidetä:

(1—3 kohta kuten HE)

4) 11 §:n 8 momentissa tarkoitettuja vuokria;

(5—8 kohta kuten HE)

(2—4 mom. kuten HE)

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Inkeri Kerola /kesk
jäs. Ritva Elomaa /ps
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Jukka Gustafsson /sd
Leena Harkimo /kok
Pauli Kiuru /kok

Kimmo Kivelä /ps
Sanna Lauslahti /kok
Silvia Modig /vas
Ville Niinistö /vihr
Mikaela Nylander /r
Tuula Pelttonen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta (HE 309/2014 vp) pyritään selkeyttämään vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoitusjärjestelmiä ja lisäämään rahoituksen ennakoitavuutta koulutuksen järjestäjille. Rahoitusjärjestelmän uudistus on perusteltua ja rahoituksen ennakoitavuutta tulee lisätä. Hallituksen esitykseen liittäty 11 b §, jossa vähennetään oppilaitosten keskimääräisiä yksikköhintoja, ei ole mielestämme perusteltu. Esityksen mukainen säästö on kokonaisuudessaan 7,6 miljoonaa euroa, josta valtion säästöosuus on 4,5 miljoonaa euroa. Väliaikaisesti säädettyjen vuosien 2013 ja 2014 indeksijäädytysten vaikutuksia ei tule muuttaa pysyväksi vapaan sivistystyön oppilaitosten keski-

määraisten yksikköhintojen kohdalla. Ottaen huomioon aiemmat vapaan sivistystyön valtionrahoitukseen kohdistuneet leikkaukset, ei oppilaitosten yksikköhintoihin kohdistuvaa indeksijäädytystä voida toteuttaa ilman, että oppilaitosten toiminta vaarantuu. Korostamme vapaan sivistystyön oppilaitosten merkitystä koulutuksellisen tasa-arvon sekä suomalaisen sivistyksen edistäjinä, eikä niiden toimintaedellytyksiä tule heikentää entisestään lisäsäästöillä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitasi 11 b § poistetaan.

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2015

Ritva Elomaa /ps
Kimmo Kivelä /ps
Silvia Modig /vas