



Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 4.9.2015 Dnro OKM/60/010/2015

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIK-
SI OPETUS- JA KULTTUURITOIMEN RAHOITUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMI-
SESTA JA VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA SEKÄ VAPAASTA SIVISTYSTYÖSTÄ
ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 4.9.2015 pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta. Muutoksilla haetaan säästöjä valtiontalouden sopeuttamiseksi jättämällä indeksikorotukset tekemättä.

Opetushallitus esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmaan valtiontalouden sopeutustoime-
na kirjattu indeksijäädytys koskee opetus- ja kulttuuriministeriön hallin-
nonalan kaikkia valtionosuuksia. Hallituksen esityksen säästöt kohdistuvat
vuosille 2016–2019. Tämä esitys toteuttaa hallituksen toimenpiteitä

Opetushallituksen näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa pykäläehdotuk-
set ja perustelut on kirjoitettu vaikeaselkoisesti ja niihin sisältyy tulkinnan-
varaisuutta. Opetushallitus pitää tärkeänä, että lakiesitys ehditään tarkastut-
taa oikeusministeriön laintarkastuksessa.

Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että säästöjen taloudelliset vaiku-
tukset on hallituksen esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia arvioivassa
luvussa esitetty varsin yleisellä tasolla. Arvio taloudellisista vaikutuksista
on esitetty arviona yhden vuoden osalta. Vuotta 2016 vastaavat säästötoi-
met on tarkoitettu toimeenpantavaksi osittain kuitenkin koko ajanjaksolla
2016–2019. Opetushallituksen näkemyksen mukaan esityksessä olisi perus-
teltua esittää arvio vaikutuksista myös vuosien 2017 - 2019 rahoitukseen.
Lisäksi kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien rahoitukseen ja toimin-
taan kohdistuvien vaikutusten sekä sopeuttamiskeinojen laajempi ja syvälli-
sempi analysointi edesauttaisi koulutuksen järjestäjien varautumista muu-
tokseen.

Useana vuonna jatkuvat säästöt lisäävät niiden kielteistä vaikutusta koulutuksen järjestämiseen, sen laatuun ja saavutettavuuteen.

Lukiokoulutus

Luonnos hallituksen esitykseksi vähentää lukiokoulutuksen rahoitusta jo aikaisemmin päätettyjen merkittävien rahoitusleikkausten lisäksi. Esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa (luku 4.2) lähdetään siitä, että kuntien ja koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten ylläpitäjien tulee sopeuttaa toimintaansa käytettävissä olevien resurssien määrään, tehostaa toimintaa ja alentaa kustannuksia. Mahdollisuus toimintojen sopeuttamiseen ja toiminnan tehostamiseen on varsin rajallinen ilman merkittäviä muutoksia lukioverkossa ja opetuksen järjestämisessä. Lisäsäästöt aikaisemmin tehtyjen säästöjen ohella heikentävät edellytyksiä järjestää lukiokoulutusta ja turvata lukiokoulutuksen laatua ja saavutettavuutta eri puolilla maata.

Esitysluonnokseen sisältyy esitys lukiokoulutuksen vuoden 2016 keskimääräiseen yksikköhintaan tehtävästä vähennyksestä. Vuoden 2016 keskimääräiset yksikköhinnat lasketaan vuoden 2013 kustannusten perusteella, jolloin kustannustason muutoksesta johtuvat indeksitarkastukset huomioiden lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta vuonna 2016 olisi 7160,39 euroa. Esitysluonnoksessa on lukiokoulutuksen keskimääräiseen yksikköhintaan tehty 1012,89 euron suuruinen vähennys lukiokoulutukseen suunniteltujen säästöjen vuoksi ja lisäksi vielä indeksikorotuksen suuruinen säästö 35,63 euroa. Yhteensä lukiokoulutukseen keskimääräisen yksikköhinnan kautta tehtävä säästö vuonna 2016 on esitetty 1048,52 euron suuruiseksi. Lukiokoulutuksen säästö on lukiokoulutuksen rahoitustaso huomioiden erittäin suuri. Kustannusten mukaan laskettuun yksikköhintaan esitetään 15 prosentin suuruista säästöä. Huomioitava on myös edellisvuosien taso. Lukiokoulutuksen yksikköhintaan ei ole säästötoimenpiteiden vuoksi tehty indeksikorotusta vuodelle 2013 eikä vuodelle 2014. Lisäksi keskimääräistä yksikköhintaa on alennettu lukiokoulutukseen kohdennettujen säästöjen vuoksi jo vuonna 2014 ja 2015.

Leikkausten suuruuden havaitsemiseksi hallituksen esityksessä olisi syytä kuvata kustannusten ja yksikköhintojen kehitys eri vuosina.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön rakenteiden ja rahoituksen uudistamista koskeva laki (579/2015) ja valtioneuvoston asetus (611/2015) tulevat voimaan 1.1.2016. Lain mukaan yksikköhinnat vapaassa sivistystyössä lasketaan varainhoitovuodesta 2016 lukien edeltävää vuotta edeltäneen vuoden toteutuneiden kustannusten pohjalta vuosittain jakamalla oppilaitosten toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset asianomaisen kalenterivuoden toteutuneiden suoritteiden määrällä.

Aikaisempien vuosien määrärahasupistukset ovat olleet vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille tuntevia. Indeksisidonnaisuuden säilyttäminen olisi tärkeää käytössä olevan laskennallisen valtionosuusjärjestelmän nojautuessa toteutuneisiin kustannuksiin. Tällöin oppilaitosten koulutustarjonta voisi kehittyä linjassa kustannuskehitykseen.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan indeksikorotuksien jäädyttäminen alkavaksi hallituskaudeksi on jo aikaisemmin toimeenpantujen säästötoimien jälkeen vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjille vähiten haittaa tuottava sekä lievimminkin koulutustarjontaa leikkaava toimenpide. Näin menetellen koulutusta voitaneen tuottaa lähes aiempi suoritelmä tarjonnan olemuksesta kaventumatta.

Säästöjen kumuloituminen vaikeuttaa vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien toimintaa pitkällä tähtäimellä. Pidempään jatkuvana vapaan sivistystyön aleneva määrärahakehitys voi heijastua toimintamahdollisuuksiin sekä koulutuksen laatuun ja saavutettavuuteen kielteisesti.

Koulutustarjonnan hinnoitteluun syntyvät korotuspaineet näyttäytyvät ristiriitaisina väestörakenteen monipuolistumisen ja erilaistumisen kanssa etenkin maahanmuutto- ja kasvualueilla ja kielteisinä aliedustettujen väestöryhmien koulutusmahdollisuuksien kannalta koko maassa. Säästöjen kumuloituminen vaikeuttaa niiden valtion talousarvioesitysten tuloksellisuustavoitteiden toteutumista, joiden mukaan aikuiskoulutuksen osaamisohja laajenee ja aikuisista osallistuu koulutukseen vuosittain 60 %.

Leikkausten suuruuden havaitsemiseksi hallituksen esityksessä olisi syytä kuvata kustannusten ja yksikköhintojen kehitys eri vuosina.

Ammatillinen koulutus

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain säännös, joka koskee ammatillisen koulutuksen investointien ns. takuukorotusta, ehdotetaan kumottavaksi, koska säännöksen siirtymäkausi päättyy tämän vuoden lopussa. Rahoituslakia esitetään muutettavaksi siten, että ammatillisen peruskoulutuksen poistojen takuukorotuksen päättymisen vaikutus yksikköhintaan toteutuu vuodesta 2016 alkaen. Hallituksen esityksessä tämän johdosta keskimääräiseen yksikköhintaan on tehty 826,73 euron suuruinen vähennys. Esityksessä vuoden 2015 vähimmäistasoa koskevaa säännöstöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ko. vuoden yksikköhinnasta vähennetään kyseisenä vuonna toteutunut poistojen takuukorotuksen euromääräinen vaikutus 426,78 euroa (yksikköhinta 10 782,42 – 426,78 = 10 355,64). Ilman vähennystä kustannustason muutoksesta johtuvat indeksitarkastukset huomioiden keskimääräinen yksikköhinta vuonna 2016 olisi 11 292,05 euroa. Tällöin ammatilliseen koulutukseen kohdistuva säästö vuoden 2016 leikkaamattomaan indeksitarkistettuun yksikköhintaan on noin 8 prosenttia. Lisäksi huomioitavaa on, että esitetty alennettu keskimääräinen yksikköhinta on 4 prosenttia vuoden 2015 keskimääräistä yksikköhintaa alempi. Huomioitavaa on myös se, että keskimääräiseen yksikköhintaan ei ole säästötoimenpitei-

den vuoksi tehty indeksikorotusta vuosille 2013 ja 2014. Lisäksi keskimääräistä yksikköhintaa on alennettu säästöjen vuoksi jo vuonna 2014 ja 2015.

Kun vuoden 2015 yksikköhintaa vähennetään edelleen 426,78 €, tämä aiheuttaa koulutuksen järjestäjille varsin merkittäviä sopeutustoimia erittäin lyhyellä aikavälillä. Varsinkin kun järjestäjät ovat luottaneet vuoden 2015 minimitason säilyvän. Esityksessä todetaan, että takuukorotuksen poistuminen lisää merkittävästi sopeuttamistarvetta ja erityisesti se vaikuttaa tekniikan ja liikenteen alan sekä luonnonvara-alan koulutuksen järjestäjien yksikköhintaan ja sitä kautta niiden tulee sopeuttaa toimintojaan merkittävästi. Esityksessä ei kuitenkaan pyritä arvioimaan sitä, miten em. toimet vaikuttavat laajemmin eri järjestäjien toimintaan ja siten koko järjestäjäkenttään, ts. minkälaiset vaikutukset näillä on erilaisten järjestäjien toimintaan. Esimerkiksi miten nämä vaikuttavat pienten yksialaisten järjestäjien toimintaan tai järjestäjiin, jotka vapaan sivistystyön lisäksi järjestävät ammatillista peruskoulutusta. Tämän seurauksena joillakin aloilla ja järjestäjäkentässä saattaa aiheutua muutoksia, jotka eivät olekaan toivottavia. Tämän vuoksi myös aikaisempaa useampi järjestäjä saattaa tulla hakemaan harkinnanvaraista avustusta.

Leikkausten suuruuden havaitsemiseksi hallituksen esityksessä olisi syytä kuvata kustannusten sekä yksikköhintojen ja niihin liittyvien takuukorotuksen kehitys eri vuosina.

Pääjohtaja


Aulis Pitkälä

Kouluneuvos


Ulla Vanttaja

LIITE

Lausunnon keskeinen sisältö

Liite lausuntoon hallituksen esitysluonnoksesta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta (Dnro 16/000/2015)

Opetushallituksen lausunnon keskeinen sisältö

- perustelut ja pykäläehdotukset ovat vaikeaselkoisia ja niihin liittyy tulkinnanvaraisuutta
- taloudelliset vaikutukset on esitetty liian yleisellä tasolla
- arvio taloudellisista vaikutuksista olisi tullut esittää ajanjaksolle 2016 – 2019
- kustannusten sekä yksikköhintojen ja niihin liittyvän takuukorotuksen kehitys eri vuosilta olisi tullut kuvata hallituksen esityksen

