

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 19/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 304/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Merja Leinonen, lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi ja opetusneuvos Emmi Virtanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kouluneuvos Pasi Rentola, Opetushallitus
- erityisasiantuntija Päivi Väisänen-Haapanen, Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle päätetyt opetustoimen valtionosuusindeksiä ja yksikköhintaa koskevat väliaikaisina toteutetut säästöt muutetaan pysyviksi. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin lukiokoulutuksen, ammatillisen

peruskoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräiseen yksikköhintaan tehtävästä vähennyksestä. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa säästö toteutettaisiin muuttamalla väliaikaisena käytetty yksikköhintakerroin pysyväksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen tarkoituksena on muuttaa väliaikaisina toteutetut lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen valtionosuusindeksiä ja yksikköhintaa koskevat säästötoimet pysy-

viksi. Esitys pohjautuu raha-asiainvaliokunnan 19 päivänä marraskuuta 2014 tekemään asiaa koskevaan päätökseen. Taustalla on hallituksen vakava huoli valtiontalouden tilasta.

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2016 alusta. Sivistysvaliokunta korostaa, että hallituksen esitys ei tarkoita kokonaan uusien säästöjen tekemistä

verrattuna vuoteen 2015. Lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja taiteen perusopetuksen osalta esitys sisältää nimenomaisen takuun, että keskimääräinen yksikköhinta on kuitenkin vähintään vuoden 2015 tasolla. Tällä estetään se, että säästöt kertautuisivat vuosittain toteutuneiden kustannusten perusteella tarkistetuissa ja lasketuissa keskimääräisissä yksikköhinnoissa. Sivistysvaliokunta pitää edellä todettua rajausta vuoden 2015 yksikköhintatasoon sinänsä erittäin tärkeänä.

Hallituksen esityksessä tarkoitettujen säästötoimenpiteet ovat sivistysvaliokunnan arvion mukaan valtiontalouden tasapainottamisen kannalta hallituksen yhteisen toimintalinjan mukaiset mutta koulutuspoliittisesti arvioiden suuruusluokiltaan ja yhdessä aiempien säästöpäätösten kanssa ongelmallisia. Valiokunta korostaa seuraavassa erityisesti säästöpäätösten vaikutusten arviointia ja vaikutusten seuranta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavien huomautuksien.

Esityksen vaikutusten arviointi

Esityksestä aiheutuva laskennallinen säästö lukiokoulutuksesta olisi vuonna 2016 yhteensä noin 107,3 miljoonaa euroa, josta valtion säästöosuus olisi noin 45,3 miljoonaa euroa. Ammatillisen peruskoulutuksen laskennallinen säästö olisi yhteensä noin 117,1 miljoonaa euroa, josta valtion säästöosuus olisi noin 49,2 miljoonaa euroa. Lukion ja ammatillisen peruskoulutuksen kokonaissäästöihin vaikuttaa kuitenkin se, että opiskelijamäärät eivät ole vuosittain samat. Taiteen perusopetuksessa esityksestä aiheutuva laskennallinen säästö olisi kokonaisuudessaan noin 3,7 miljoonaa euroa, josta valtion säästöosuus olisi noin 2,1 miljoonaa euroa.

Ammatillisen lisäkoulutuksen osalta hallituksen esityksessä todetaan, että säästö on vuonna 2013 ollut 10,6 miljoonaa euroa ja 4,1 miljoonaa euroa vuonna 2014.

Hallituksen esityksessä viitataan säästöjen taloudellisten vaikutusten osalta vuoden 2015 vastaavia valtionosuussäästöjä koskeneeseen hallituksen esitykseen laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 258/2014 vp) ja sen taloudellisia vaikutuksia koskeneisiin yksityiskohtaisiin selostuksiin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellä todetusta hallituksen esityksestä HE 258/2014 vp antamassaan lausunnossa PeVL 44/2014 vp todennut muun muassa, että esitykseen ei sisälly selkokielistä konkreettista vaikutusarviota, joka mahdollistaisi ehdotusten kokonaisvaltaisen arvioinnin perustuslain 16 §:n 2 momentin valossa, perustuslaissa turvattujen sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta. Tätä on perustuslakivaliokunnan mielestä pidettävä esityksen selkeänä puutteena.

Sivistysvaliokunta yhtyi hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (SiVM 15/2014 vp) omalta osaltaan perustusvaliokunnan lausunnossaan esittämään kritiikkiin ehdotettujen uudistusten vaikutusarvioiden täsmentymättömyydestä. Valiokunta korosti, että koulutukseen on suunnattu monin eri tavoin ja eri aikoina valtionrahoituksen vähennyksiä siten, että koulutuksen rahoituksen kokonaisuus, erityisesti toisen asteen lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osalta, on jäänyt säästötoimenpiteiden tosiasiallisten vaikutusten osalta epäselväksi.

Sivistysvaliokunta uudistaa käsiteltävänä olevan esityksen osalta vakavan kritiikkinsä säästöpäätösten vaikutusarvioiden täsmentymättömyydestä. Valiokunta viittaa myös hallituksen esityksestä (HE 131/2014 vp) eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015 antamaansa lausuntoon (SiVL 11/2014 vp). Sivistysvaliokunta pitää erityisesti opetuksen ja koulutuksen saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden kannalta erittäin huolestuttavana niitä ylisuuria, kumuloituvia kokonaissäästöjä, joiden kohteeksi opetus ja tutkimus on vuodesta 2012 asti asetettu ja asetetaan edelleen. Opetustoimeen ehdotetut säästöt kohdistuvat nuorten ikäluokkien tulevan osaamisen perustaan. Ne eivät millään tavoin

edistä tavoitetta tehdä Suomesta maailman osavin kansakunta vuonna 2020.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä tai hallituksen esityksessä HE 258/2014 vp ei konkretisoida säästöjen vaikutuksia laajasti ottaen tai koulutusaloittain, esimerkiksi lukioiden toimintaan ja lukio-opetuksen alueelliseen saatavuuteen tai nuorisotakuun toteutumiseen. Valiokunta muistuttaa, että säästöt yhden koulutusmuodon kohdalla voivat vaikuttaa kielteisesti myös toimintaan muilla koulutuksen osa-alueilla, esimerkiksi yhteisten opettajaresurssien vähentämisen kautta. Sivistysvaliokunta arvioi, että useimmat kunnat eivät pysty kompensoimaan valtionosuuden vähennyksiä kunnallisella lisärahoituksella. Valtionosuuksien leikkausten vaikutus koulutuspalvelujen laatuun jää riippumaan yksittäisten kuntien ratkaisuista.

Valiokunta muistuttaa taas kerran, että eduskunta käsitellessään valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015—2018 (VNS 4/2014 vp) on hyväksynyt (EK 20/2014 vp) alun perin sivistysvaliokunnan lausunnossaan (SiVL 4/2014 vp) esittämän kannanottoehdotuksen. Kannanotossa eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi koulutusta koskevien uudistusten vaikutukset etukäteen monipuolisesti ja huolellisesti ennen hallituksen esitysten antamista tai ennen muiden päätösten tekoa.

Vaikutusten seuranta

Perustuslakivaliokunta korosti edellä mainitussa lausunnossaan (PeVL 44/2014 vp— HE 258/2014 vp), että sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia opetus- ja kulttuuritoimeen liittyvien sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen on seurattava tarkoin ja ryhdyttävä toimenpiteisiin, jos etenkin nuorten ihmisten tosiasialliset ja yhtäläiset mahdollisuudet saada koulutusta heikkenevät olennaisesti. Sivistysvaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan arvioon asiassa ja ehdotti asiasta lausumaa, jonka eduskunta hyväksyi. Lausumassa eduskunta edellytti, että hallitus seuraa tarkoin tällä vaalikaudella toteutettujen säästöpäätösten tosiasiallisia vaikutuksia ope-

tus- ja kulttuuritoimeen liittyvien sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen ja ryhtyy välittömästi toimenpiteisiin, kun etenkin nuorten ihmisten tosiasialliset ja yhtäläiset mahdollisuudet saada koulutusta heikkenevät. Hallituksen tulee antaa asiasta selvitys sivistysvaliokunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä.

Valiokunnan lausumaehdotus perustui vuodeksi 2015 annetun valtion talousarvioehdotuksen ja siihen liittyneiden hallitusten esitysten sisältämiin opetustoimen rahoituksen vähennysehdotuksiin ja valiokunnan huoleen säästöjen kumuloituvista vaikutuksista opetustoimeen. Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ja valiokunnassa vielä vireillä olevat eräät esitykset merkitsevät säästötoimenpiteiden ulottamista pysyvästi tuleville vuosille. Hallituskauden sinänsä välttämättömät säästötoimenpiteet edellyttävät, että tulevalla vaalikaudella hallitus arvioi kokonaisuudessaan uudelleen opetuksen ja tutkimuksen merkityksen sille yhteiskunnalliselle kehitykselle, jota muun muassa hallitusohjelmassa on tavoiteltu, ja laatii selkeän opetuksen ja tutkimuksen rahoituksen kehittämissuunnitelman, jolla rahoitustaso kytketään realistisella tavalla opetuksen ja tutkimuksen keskeisiin tavoiteasetteluihin. Valiokunta ehdotta asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että vaalikaudella 2015—2018 hallitus arvioi kokonaisuudessaan uudelleen opetuksen ja tutkimuksen merkityksen sille yhteiskunnalliselle kehitykselle, jota muun muassa hallitusohjelmassa on tavoiteltu, ja

SiVM 19/2014 vp — HE 304/2014 vp

*laatii selkeän opetuksen ja tutkimuksen
rahoituksen kehittämissuunnitelman,
jolla rahoitustaso kytketään realistisel-*

*la tavalla opetuksen ja tutkimuksen kes-
keisiin tavoiteasetteluihin.*

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Sanna Lauslahti /kok
jäs.	Ritva Elomaa /ps	Silvia Modig /vas
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Ville Niinistö /vihr
	Jukka Gustafsson /sd	Mikaela Nylander /r
	Leena Harkimo /kok	Tuula Peltonen /sd
	Pauli Kiuru /kok	Tuomo Puumala /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Suomalainen koulutus on kovilla. Hyvinvointimme kivijalasta on leikattu tällä vaalikaudella yhteensä 1,7 miljardia euroa. Toisen asteen koulutukseen on kohdistettu noin 500 miljoonan euron säästöt.

Tehtyjen päätösten lisäksi eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan hallituksen esitykset toisen asteen koulutuksen järjestöverkon ja rahoituksen uudistamisesta, joilla tavoitellaan 260 miljoonan euron lisäsäästöjä. Summa on noin kymmenen prosenttia koko toisen asteen koulutuksen rahoituksesta. Leikkaus tarkoittaisi monien arvioiden mukaan jopa joka kolmannen oppilaitoksen sulkemista. Hallitus ei ole pystynyt osoittamaan, että 260 miljoonan euron säästötaavoite olisi saavutettavissa ilman heikennystä koulutuksen laatuun.

Toisen asteen koulutuksesta on leikattu yksinkertaisesti liikaa. Hallituksen esitystä, jossa lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräisiin yksikköhintoihin kohdistetut väliaikaisiksi tarkoitetut säästöt muutettaisiin pysyväksi, onkin tarkasteltava osana toisen asteen koulutukseen kohdistuneiden leikkausten kokonaisuutta.

Esityksestä aiheutuva laskennallinen säästö olisi lukiokoulutukselle 107,3 miljoonaa euroa, ammatilliselle peruskoulutukselle 117,1 miljoonaa euroa ja taiteen perusopetukselle 3,7 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaisi satojen eurojen säästöä jokaisen toisen asteen koulutuksen tutkinnon kohdalla.

Hallitus ei ole tehnyt riittävää selvitystä toisen asteen koulutuksessa käynnissä olevien uudistusten kokonaisvaikutuksista. Näin eduskunta joutuu tekemään tärkeitä koulutuksen tulevaisuutta koskevia päätöksiä osittain puutteellisten tietojen varassa.

Koulutuksen järjestäjien arvioiden mukaan väliaikaisten säästöjen muuttaminen pysyviksi samanaikaisesti muiden toisen asteen koulutuksen leikkausten kanssa uhkaisi merkittäväällä tavalla koulutuksen järjestämisen mahdollisuuksia. Koulutuksen tasa-arvo on uhattuna, kun oppilaitosten tulevaisuus on vaakalaudalla.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2015

Inkeri Kerola /kesk
Tuomo Puumala /kesk

Silvia Modig /vas
Ville Niinistö /vihr

VASTALAUSE 2

Perustelut

Emme hyväksy lakiehdotusta, jonka perusteella opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle päätetyt opetustoimen valtionosuusindeksiä ja yksikköhintaa koskevat väliaikaisina toteutetut säästöt muutetaan pysyviksi (HE 304/2014 vp).

Esitys ei tue hallitusohjelmassa esitettyä tavoitetta nostaa suomalaiset maailman osaavimmaksi kansaksi vuoteen 2020 mennessä, ja se heikentää suomalaisen koulutusjärjestelmän toimintaedellytyksiä pitkällä aikavälillä. Laadukas koulutus ja sen kautta syntynyt korkea osaaminen on suomalaisen menestyksen perusta, ja koulutukseen kohdistettavat pysyvät säästöt tulevat hidastamaan talouskasvuamme entisestään.

Hallitusohjelma korostaa, että osaavat ja hyvinvoivat ihmiset ovat Suomen keskeisin taloudellinen menestystekijä. Hallitusohjelmassa luvataan opetuksen ja tutkimuksen laadun parantamista, mutta nyt käsittelyssä olevan esityksen vaikutukset tulevat olemaan päinvastaisia opetuksen ja tutkimuksen laatua koskevien tavoitteiden suhteen.

Esityksessä ehdotetaan, että jo päätetyt ja jo toteutetut opetustoimen valtionosuusindeksiä ja yksikköhintaa koskevat väliaikaisina toteutetut säästöt muutetaan pysyviksi. Esityksessä tode-

taan, että se ei tarkoita uusien säästöjen tekemistä. Mutta esitys ei ota huomioon sitä tosiasiaa, että laki näin hyväksyttynä tarkoittaa pysyvää koulutustason laskua. Kaiken lisäksi lakiesitys sitoo tulevan hallituksen käsiä siten, että se todennäköisesti joutuu ensitöikseen muuttamaan esitettyä lakia. Tehdään tarpeetonta työtä.

Koulutuksen alueellisen saavutettavuuden suhteen esitys tarkoittaa tosiasiallisesti toisen asteen kouluverkon harventamista. Toisen asteen koulutuksen merkitys on entistä suurempi lähivuosien työelämän muuttuvia tarpeita ja vaatimuksia ajatellen. Lakiesitys heikentää sekä ensiammattiin opiskelevien nuorten että alaa vaihtavien tai muuntokoulutettavien aikuisopiskelijoiden mahdollisuuksia saada laadukasta koulutusta, jonka avulla kansantaloutemme saadaan uuteen nousuun.

Katsomme, että koulutukseen kohdistettavien väliaikaisen säästöjen muuttaminen pysyviksi heijastuu suoraan laadukkaan koulutuksen järjestämiseen ja koulutuksen tasavertaiseen saatavuuteen pitkälle tulevaisuuteen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2015

Ritva Elomaa /ps
Kimmo Kivelä /ps