

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2008 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 119/2008 vp).

Lakialoite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavan aloitteen:

— lakialoite LA 110/2007 vp Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 17 ja 18 §:n muuttamisesta — Mia-Petra Kumpulainen/sd ym.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Marita Savola, opetusneuvos Merja Leinonen, hallitusneuvos Marja-Riitta Pönkä ja ylitarkastaja Jaana Walldén, opetusministeriö
- kouluneuvos Raakel Tiihonen, Opetushallitus
- erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto
- oppisopimusjohtaja Tarmo Välikoski, Espoon seudun koulutus kuntayhtymä Omnia
- varapuheenjohtaja, rehtori Ilppo Salonen, Ilta koulujen liitto IKLO
- koulutusasiain päällikkö Matti Lahtinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- toiminnanjohtaja Heikki Sederlöf, Ammatillisten Aikuiskoulutuskeskusten Liitto ry
- puheenjohtaja Tapani Ranki, Suomen oppisopimuskoulutuksen järjestäjät ry.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin neljä muutosta.

Ensimmäinen muutos koskee kunnan rahoitusosuuden korottamista opetus- ja kirjastotoimessa. Opetus- ja kirjastotoimessa kuntien rahoitusosuuteen lisättäisiin euromäärä, joka vastaa valtiovarainministeriön kuntajaon muutoksen johdosta maksamia korvauksia.

Toiseksi esityksessä ehdotetaan oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen peruskoulutuksen ammatillisen koulutuksen keskimääräiseen yksikköhintaan sidottua määräytymisprosenttia alennettavaksi nykyisestä 77 prosentista 63,13 prosenttiin.

Kolmas muutos koskee ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuusprosenttien alentamista. Ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuusprosentteja alennettaisiin omaehtoisessa koulutuksessa nykyisestä 87 prosentista 85,60 prosent-

tiin ja henkilöstökoulutuksessa nykyisestä 48 prosentista 47,23 prosenttiin.

Neljänneksi esityksessä ehdotetaan lukiokoulutuksen rahoituksen piiriin sisällytettäväksi eräin rajoituksin lukion oppimäärään kuuluvien yhden tai useamman oppiaineen suorittaminen. Samalla lukion yksikköhintojen laskentaa muutettaisiin siten, että yksikköhintoja laskettaessa huomioon otettavaa osuutta niiden opiskelijoiden määrästä, jotka opintonsa aloittaessaan ovat täyttäneet 18 vuotta, laskettaisiin nykyisestä 60 prosentista 58 prosenttiin. Esitys liittyy vuoden

2009 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

Lakialoite

Lakialoitteessa ehdotetaan rahoitusperusteiden muuttamista siten, että aineopiskelijoiden suorittamat kurssit otetaan huomioon lukioiden rahoituksessa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Hallituksen esityksen neljästä erillisestä osasta valiokunta pitää tervetulleena lukion aineopintojen rahoitukseen liittyvää uudistusta. Siinä tavoitteena on kohdentaa lukiokoulutuksen rahoitusta toteutuvien kustannusten perusteella nykyistä oikeudenmukaisemmin ja ottaen huomioon yhden tai useamman lukion oppimäärään kuuluvan oppiaineen suorittajat.

Ammatillisen lisäkoulutuksen valtionosuusprosenttien alentamisella omaehtoisessa koulutuksessa ja henkilöstökoulutuksessa varmistetaan, että ammatillisen lisäkoulutuksen yksikköhinnan kasvun ja valtionosuusprosenttien alentamisen yhteisvaikutus rahoituksen kokonaisuudessaan on neutraali. Esitys turvaa lisäkoulutuksen rahoitusjärjestelmän toimivuutta.

Kuntien rahoitusosuus opetus- ja kirjastotoimessa. Kuntien rahoitusosuuden lisäämisellä opetus- ja kirjastotoimessa vastaamaan valtion kuntajaon muutoksen johdosta maksamia korvauksia ei ole hallituksen esityksen mukaan merkittäviä taloudellisia tai hallinnollisia vaikutuk-

sia. Muutoksella pidetään voimassa valtion ja kuntien välinen nykyinen kustannusten jako. Valiokunta kiinnittää huomiota asian periaatteelliseen puoleen. Ehdotetun muutoksen myötä muut kunnat, erityisesti suuret, kustantavat kuntaliitoksissa mukana oleville kunnille valtiovarainministeriön taholta valtionosuuksien vähenemisestä maksettavan korvauksen. Edellisinä vuosina vastaavaa kustannusten siirtoa ei ole tehty. Vuonna 2009 korvaus on 5,1 miljoonaa euroa. Valiokunta pitää tärkeänä, että tulevan valtionosuusuudistuksen VOS-2010 yhteydessä tätä asiaa tarkastellaan uudelleen.

Oppisopimuskoulutuksen rahoitus. Hallitus esittää oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen alentamista siten, että määräytymisprosentti ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta laskee nykyisestä 77 prosentista 63,13 prosenttiin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oppisopimuskoulutuksena järjestettävässä ammatillisessa peruskoulutuksessa toteutuneet kustannukset ovat keskimäärin olleet 20 prosenttia alhaisemmat kuin valtionosuuden perusteena olleet yksikköhinnat. Yli 40:llä koulutuksen järjestäjällä valtionosuus on ollut 20—40 prosenttia yli toteutuneiden kustannusten. Sen sijaan oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen toteutuneet kustannuk-

set ovat oleet 1—5 prosenttia korkeammat kuin valtionosuuden perusteena olleet yksikköhinnat. Oppisopimuskoulutuksen järjestäjät ovat näin rahoittaneet ammatillista lisäkoulutusta perustutkintoon johtavaan koulutukseen saadulla rahoituksella.

Esitetty muutos liittyy perustelujen mukaan suurempaan kokonaisuuteen, jonka eräänä keskeisenä tavoitteena on pitää koulutuksen rahoituksen kunta-valtiosuhde ennallaan. Vuoden 2009 ammatillisen koulutuksen keskimääräiseen yksikköhintaan vaikuttaa korottavasti valtion erityisoppilaitosten toiminnan siirtyminen yksityisten koulutuksen järjestäjien toiminnaksi. Tämä aiheuttaisi esityksen mukaan aiheettoman korotuksen oppisopimuskoulutuksen rahoitukseen, ellei määräytymisprosenttia korjattaisi. Alentamalla oppisopimuskoulutuksen rahoitusta kompensoidaan samalla valtion erityisoppilaitosten siirron aiheuttaman korotuksen vaikutus kuntien rahoitusosuuteen noin 13,4 miljoonalla eurolla ja mahdollistetaan oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen lisäkoulutuksen määrän ja yksikköhinnan korotus. Tähän kohdennetaan opetusministeriön mukaan 9,7 miljoonaa euroa vuonna 2009.

Esitys merkitsee käytännössä sitä, että vain ammatillisena peruskoulutuksena oppisopimuskoulutusta järjestävien rahoitus vähenee noin 18 prosenttia. Pelkästään lisäkoulutuksena oppisopimuskoulutusta järjestävien koulutuksen järjestäjien rahoitus puolestaan kasvaa noin 7 prosenttia. Keskimäärin koulutuksen järjestäjien rahoitus vähenee esityksen johdosta noin 6 prosenttia.

Valiokunta toteaa, että nopeat valtionosuuteen vaikuttavat muutokset vähentävät ennustettavuutta oppisopimuskoulutuksen järjestämisessä ja saattavat vaikuttaa koulutuksen määrään ja laatuun. On välttämätöntä, että varsinkin toiminnan rahoitusta koskevien esitysten valmistelu tapahtuu hyvissä ajoin ja niin, että koulutuksen järjestäjät voivat tarvittaessa sopeuttaa toimintaansa kulloistenkin julkisten resurssien mukaisesti. Oppisopimukset ovat usean vuoden mittaisia. Oppisopimuskoulutuksen järjestäjän tekemät sopimukset ovat järjestäjiä velvoittavia, eikä hallituksen esityksen aiheuttama rahoituk-

sen vähentyminen oikeuta muuttamaan sopimuksia järjestäjien taholta yksipuolisesti.

Nyt esitetyn suuruinen tarkistus voi johtaa oppisopimuskoulutuksen tarjonnan heikennyksiin, ainakin järjestämiskustannuksiltaan kalliiden koulutusten osalta. Järjestäjäkohtainen vaikutus riippuu siitä, painottuuko koulutus ammatilliseen peruskoulutukseen vai lisäkoulutukseen. Pahimmassa tapauksessa koulutuksen tarjonnan määräävät muut seikat kuin koulutuksen tosiasiallinen tarve. Rahoituksen vähennys voi käytännössä vaikuttaa vähentävästi myös työnantajille maksettaviin korvauksiin, mikä osaltaan voi vaikeuttaa uusien oppisopimusten solmimista.

Valiokunta ei pidä missään tapauksessa hyväksyttävänä oppisopimuskoulutuksen järjestämisen vaikeutumista nykyisessä suhdannetilanteessa, jossa työttömyyden arvioidaan nousevan voimakkaasti. Valiokunta korostaa nykyisen hallituksen hallitusohjelman linjausta, että oppisopimuskoulutusta järjestämisuotona vahvistetaan. Tämän johdosta on välttämätöntä, että muutoksen vaikutuksia seurataan tarkoin ja ryhdytään välittömästi korjaaviin toimenpiteisiin, mikäli uudistus vääristää oppisopimuskoulutuksen tarjontaa aloittain tai muutoin hankaloittaa nykyisessä taloustilanteessa yhä tärkeämmäksi käyvän oppisopimuskoulutuksen järjestämistä. Valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman oppisopimuskoulutuksen rahoituksen muutoksen seurannasta ja tarvittaessa korjaavista toimenpiteistä sekä valiokunnalle annettavasta selvityksestä (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Valiokunta pitää välttämättömänä, että jatkossa tarkastellaan oppisopimuskoulutuksen rahoitusjärjestelmän toimivuutta uudelleen siten, että lisätään todellisten kustannusten ja rahoituksen vastaavuutta ja järjestelmän läpinäkyvyyttä sekä taataan samalla monipuolinen koulutustarjonta. Erityisesti tulee selvittää oman kustannuspohjan käyttöönottoa oppisopimuskoulutuksessa. Esimerkiksi muutokset ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhintaan eivät silloin välittömästi vaikuttaisi oppisopimuskoulutuksen rahoitukseen. Näin rahoitustaso vastaisi nykyistä paremmin toiminnasta aiheutuvia kustan-

nuksia, ja järjestelmä toisi vakautta oppisopimuskoulutuksen toteutukseen ja rahoitukseen. Uudistus olisi mahdollista toteuttaa VOS-2010 valtiosuusuudistuksen yhteydessä. Muutosten tueksi tulee kehittää oppisopimuskoulutuksen toteutuneiden kustannusten seuranta riittäväällä tavalla. Valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman oppisopimuskoulutuksen oman kustannusohjelman käyttöönottamiseksi VOS-2010 valtiosuusuudistuksen yhteydessä (*Valiokunnan lausumaehdotus 2.*).

Hallituksen esityksen arviointia. Valiokunta ei pidä asian käsittelyn kannalta hyvänä tämän esityksen tekotapaa, jossa neljä toisistaan erillistä asiaa, joskin samaan lakiin liittyviä, on yhdistetty yhdeksi esitykseksi. Lakiesitys on osin tästä johtuen ollut vaikeaselkoinen. Jatkossa onkin harkittava tarkemmin useamman erillisen lakiesityksen yhdistämistä yhdeksi esitykseksi, jos samalla vaarantuu esityksen selkeys ja ymmärrettävyys.

Lakiesitys on valitettavasti myös ollut puutteellisesti perusteltu. Valiokunta on joutunut pyytämään tarkentavia tietoja oppisopimuskoulutukseen liittyvän rahoitusmuutoksen suuruudesta ja sen perusteluista, sen liittymisestä muihin vireillä oleviin esityksiin ja erityisesti muutosten vaikutuksista oppisopimuskoulutuksen käytännön järjestämiselle. Perustelut ovat olleet riittämättömät myös asian erityisen merkityksen kannalta. Nykyisessä suhdannetilanteessa oppisopimuskoulutuksen tarve kasvaa, minkä johdosta koulutuksen rahoitukseen tehtävät tarkistukset olisivat vaatineet erityisen selkeät ja hyvät perustelut.

Lakialoite

Valiokunta on käsitellyt asian hallituksen esityksen pohjalta, joten se ehdottaa lakialoitteen hylättäväksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että lakialoite LA 110/2007 vp hylätään ja

että hyväksytään 2 lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että oppisopimuskoulutuksen rahoitukseen tehtyjen muutosten vaikutuksia seurataan tarkoin ja ryhdytään välittömästi korjaviin toimenpiteisiin, mikäli uudistus vääristää oppisopimuskoulutuksen tarjontaa aloittain tai muutoin selvästi hankaloittaa oppisopimuskoulutuksen järjestämistä tarvetta vastaavasti. Opetusministeriön on annettava asiasta selvitys sivistysvaliokunnalle vuoden 2009 loppuun mennessä.*
2. *Eduskunta edellyttää, että VOS-2010 valtiosuusuudistuksen yhteydessä selvitetään mahdollisuudet ottaa oppisopimuskoulutuksen rahoitusjärjestelmässä käyttöön oma kustannusohja.*

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Lauri Oinonen /kesk
vpj.	Tuomo Hänninen /kesk	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Paavo Arhinmäki /vas	Tuomo Puumala /kesk
	Timo Heinonen /kok	Leena Rauhala /kd
	Anneli Kiljunen /sd	Tommy Tabermann /sd
	Sanna Lauslahti /kok	Pauliina Viitamies /sd
	Jukka Mäkelä /kok (osittain)	vjäs. Juha Mieto /kesk.
	Mikaela Nylander /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.

VASTALAUSE

Perustelut

Oppisopimus on tehokas työkalu. Sen käyttö on 80-%:sti aikuispainotteista. Oppisopimuskoulutus on yksi elinikäisen oppimisen aikuisväestölle mahdollistava toimintamalli, jossa työelämän tarpeet ovat keskeisessä asemassa. Hallituksen esitys pitää sisällään esityksen oppisopimuskoulutuksena toteutetun ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhinnan muuttamisesta siten, että oppisopimuskoulutuksen yksikköhinnan määräytymisprosentti ammatillisen koulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta laskisi 77 prosentista 63,13 prosenttiin. Katsomme, että se merkitsee huomattavaa rahoituksen muutosta ja johtaa oppisopimuskoulutuksen leikkauksiin.

Koulutuksen järjestävät ovat saaneet tietoa tästä merkittävästä rahoituksen alentumisesta vasta syyskuussa. Tutkinnon järjestäjälle lainsäädännön muutoksen vaikutus yksikköhintaan on kohtuuttoman suuri ja vaikuttaa ratkaisevasti oppisopimuksena toteutetun peruskoulutuksen järjestämiseen.

Ammatilliseen peruskoulutukseen oppisopimuskoulutuksena on olemassa selkeä tarve. Se soveltuu erityisesti ammatinvaihtajille tai kokonaan tutkintoa vailla oleville, joista maahanmuuttajat ovat yksi keskeinen kohderyhmä.

Koulutuksen toteutuksessa nuorille korostuu erityisesti työssä oppimisen merkitys ja työpaikan sitoutuminen työssä oppimisen toteutukseen ja ohjaukseen. Näille kohderyhmille suunnattava tutkinto ja siihen liittyvä valmistava koulutus ja sen ohjaus edellyttävät turvattua rahoituspohjaa.

Mielestämme oppisopimuskoulutuksen perustutkintojen valtionosuuden leikkaamista ei voi perustella joidenkin koulutuksenjärjestäjien epäasiallisella toiminnalla. Yksikköhinnan alennus olisi kohtuuton erityisesti niitä koulutuksen järjestäjiä kohtaan, jotka ovat järjestäneet koulutuksen asianmukaisesti ja koulutuksen laatuun panostaen. Mielestämme oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhintaa ei pidä alentaa vaan pitää se ennallaan. Sen vuoksi ehdotamme 19 §:n hylkäämistä, mikä tarkoittaa, että voimassa oleva laki jää ennalleen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena pait-si 19 § hylätään.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2008

Tuula Peltonen /sd
Anneli Kiljunen /sd
Tommy Tabermann /sd

Pauliina Viitamies /sd
Paavo Arhinmäki /vas
Leena Rauhala /kd