

EHDOTUS ASETUKSEKSI VAPAASTA SIVISTYSTYÖSTÄ ANNETUN ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

1 ASIAN TAUSTA, ASETUKSENANTOVALTUUS JA VALMISTELU

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) otti yhteyttä opetus- ja kulttuuriministeriöön vuonna 2022 puoluerahoituksen valvonnan tiimoilta niiltä osin kuin on kyse opintokeskusten myöntämästä koulutustuesta puoluelaisissa (10/1969) säädetyn valvonnan kohteena oleville järjestöille. VTV:n mukaan nykytilannetta olisi syytä selkiyttää läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja puoluerahoitusvalvonnan sujuvoittamiseksi.

Opintokeskuksen tämänhetkiset ylläpitäjät eivät ole sellaisia puoluetoimijoita, jotka olisivat välittömästi puoluerahoituksen valvonnan piirissä. Sen sijaan puoluerahoituksen valvonta koskee joitakin järjestöjä, jotka järjestävät opintoja yhdessä opintokeskusten kanssa.

Muun muassa näistä lähtökohdista opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 21.10.2022 työryhmän (VN/24195/2022-OKM-14) ajaksi 24.10.2022—31.3.2023 selvittämään opintokeskusten valtionosuusrahoitukseen liittyviä käytäntöjä sekä opintokeskusten keskimääräisen yksikköhinnan laskentaan vaikuttavia opintokeskusten käyttökustannuksiin hyväksyttäviä kustannuksia. *Opintokeskusten rahoitusjärjestelmää selvittävän työryhmän loppuraportissa* (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja: 2023:30) esitettyihin suosituksiin pohjaten valmisteltiin hallituksen esitys 68/2023 vp.

Eduskunta on juuri hyväksynyt vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin säännökset opintokeskusten järjestöille tai itsenäisille opintokerhoille maksamasta koulutus- ja opintokerhotuesta sekä järjestöjen tai itsenäisten opintokerhojen kustannusten huomioimisesta opintokeskusten valtionosuuden yksikköhintalaskennassa. Asetuksenanto-toimivalta perustuu vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) uuteen 13 b §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on EV 48/2023 vp johdosta 21.12.2023 vahvistetussa laissa (1212/2023).

Uuden vapaasta sivistystyöstä annetun lain 13 b §:n 1 momentin mukaan opintokeskus voi sopimukseen perustuen maksaa järjestölle tai itsenäiselle opintokerholle koulutus- tai opintokerhotukea yhteisten opintojen järjestämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan tuen maksamiseen ja kirjanpitoon liittyvistä menettelyistä voidaan antaa tarkempaa sääntelyä vapaan sivistystyön asetuksella. Tuen maksamisella on pykälän perusteluiden mukaan tarkoitettu opintokeskuksen tekemiä toimenpiteitä tuen maksamiseen liittyen. Kirjanpitoon liittyvät menettelyt koskevat puolestaan tuettua toimintaa.

Asetusehdotus on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä. Asetusluonnos ja sen vaikutukset ovat olleet sisällytettyinä hallituksen esityksessä (HE 68/2023 vp). Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla sivustolla <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM022:00/2023>

2 KESKEISET EHDOTUKSET JA NIIDEN VAIKUTUKSET

Ehdotetaan lisättäväksi vapaasta sivistystyöstä annettuun asetukseen (805/1998) uusi 5 § koulutus- ja opintokerhotuen maksamisesta ja kirjanpidosta. Ehdotus on luonteeltaan tekninen. Ehdotettavan 5 §:n 1 momentin mukaan opintokeskuksen olisi annettava koulutus- tai opintokerhotuen maksamisesta järjestölle ja itsenäiselle opintokerholle tosite, josta ilmenisi, että tuki on peräisin opintokeskuksen saamasta valtionosuudesta valtion talousarvion momentilta. Ehdotettavan 5 §:n 2 momentin mukaan puoluerahoitusvalvonnan piiriin kuuluvan järjestön tulisi voida osoittaa kirjanpidostaan erikseen sellaisen opintotoiminnan menot ja tulot, johon on saatu koulutus- tai opintokerhotukea opintokeskukselta.

Osana HE 68/2023 vp puoluelain 8 ja 8 a §:n on selkeytetty, että vastaavasti kuin valtionavustusta, myöskään valtionosuutta ei pidettäisi puoluelain tarkoittamana tukena puolueelle ja puolueyhdistykselle. Näin ollen opintokeskusten saamaan valtionosuuteen perustuvaa koulutus- ja opintokerhotukea ei ole tarpeen ilmoittaa puoluerahoituksen valvontaan. Tositteen avulla etenkin järjestön olisi helpompi myöhemmin todentaa koulutus- ja opintokerhotuen alkuperä, esimerkiksi puoluerahoitusvalvontaa ajatellen. Myös kirjanpidollinen tuetun toiminnan tulojen ja menojen osoittaminen helpottaisi puoluerahoituksen valvontaa. Ehdotuksen tavoitteena on samalla tehdä opintokeskusten ja järjestöjen sekä itsenäisten opintokerhojen välisestä rahaliikenteestä ja raportoinnista nykyistä täsmällisempää ja läpinäkyvämpää.

Tukeen liittyvää tarkempaa sääntelytarvetta asetustasolla perustelee se, että hyvän taloudenhoidon periaatteisin kuuluvat muun ohella varojen käytön seurattavuus ja asianmukaiset taloudenhoidon menettelytavat. Yhdistyslain (503/1989) 37 a §:n 3 momentin mukaan tilinpidon tarkoitus on pitää erillään yhdistyksen tulot, menot, varat ja velat (tapahtumat), jotta jäsenet sekä avustusten antajat ja viranomaiset voivat seurata taloudenpitoa tehtäviensä hoitamisen edellyttämällä tavalla.

Vaikutukset

Ehdotuksen vaikutukset on selostettu hallituksen esityksessä 68/2023 vp eikä asetusehdotuksella ole tästä poikkeavia vaikutuksia.

Tositteen laatiminen olisi ainakin osalle opintokeskuksia uusi menettelytapa. Tositteen laatimisesta ei kuitenkaan arvioida syntyvän merkittävästi lisää hallinnollista työtä opintokeskuksille. Tositteen saamisen arvioidaan parantavan järjestöjen taloudenpitoa, kun tuen alkuperä ja määrä ovat paremmin todennettavissa.

Puoluejärjestöjen kirjanpitoon liittyvän esityksen arvioidaan selkeyttävän kyseisten järjestöjen taloudenpitoa sekä raportointia VTV:lle. Suurin osa kyseisistä järjestöistä toimii näin jo nykyisin. Kirjanpidollisia edellytyksiä asetettaisiin tässä vaiheessa vain puoluerahoitusvalvonnan alaisille järjestöille, jolloin puoluerahoitusvalvonnan alaiset järjestöt on asetettu eri asemaan kuin muut järjestöt. Kirjanpitoon liittyvä menettelyvaatimus perustuu kuitenkin puoluelaisissa säädettyyn puoluerahoitukseen ja sen valvontaan. Eri asemaan asettaminen perustuu näin ollen hyväksyttävään yhteiskunnalliseen intressiin eikä sitä pidetä kohtuuttomana.

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia valtiontalouteen, koska esitettävät muutokset ovat luonteeltaan nykytilaa tarkentavia. VTV:n edellytykset toteuttaa puoluerahoituksen valvontaa parantuisivat, kun koulutus- ja opintokerhotuen maksamisesta annettavasta tositteesta ja kirjanpidosta olisi nykyistä tarkempaa sääntelyä. Puoluerahoitusvalvonnan helpottuminen edistäisi valtion taloudenpitoa.

3 LAUSUNTOPALAUTE

Asetusluonnos on ollut lausuntokierroksella hallituksen esityksen mukana. Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -palvelussa 14.8.–8.9.2023.

Lausunnon antoivat Akava ry, Ammattiosaamisen kehittämissyhistys AMKE ry, Bildningsalliansen rf, Etelä-Pohjanmaan Opisto, Helsingin Evankelisen Opiston Säätiö, Helsingin kaupunki, Iitin kansalaisopisto, Inarin kansalaisopisto, Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta, Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Kansalaisopistojen liitto KoL, Kansallinen Sivistysliitto ry, Kansan Sivistystyön Liitto KSL ry, Kouvolan kaupunki, Maaseudun Sivistysliitto, Muonion kunta, oikeusministeriö, Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry, Opetushallitus, Opintokeskukset ry, Opintokeskus Visio / Vihreä Sivistysliitto ry, Opintotoiminnan Keskusliitto / Opintokeskus Sivis, Palvelualojen ammattiliitto PAM, Posion kansalaisopisto, Pro Lukio ry, Riihimäen kaupunki, SAK ry, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi SKAF ry, Sivistystyönantajat ry, STTK ry, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus, Suomen Kansanopistoyhdistys-Finlands Folkhögskolförening ry, Suomen kesäyliopistot ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Opiskelija Allianssi - OSKU ry, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry, Svenska folkskolans vänner, Tampereen kaupunki, Teollisuusliitto ry, Tietosuoja-valtuutetun toimisto, Tilastokeskus, Toimihenkilöjärjestöjen Sivistysliitto ry, Työväen Sivistysliitto, Vapaa Sivistystyö ry ja valtiovarainministeriö. Lisäksi lausunnon antoi yksi yksityishenkilö. Sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ilmoittivat, etteivät ne lausu asiassa.

Lausuttavina olleita säädösmuutoksia pidettiin pääsääntöisesti nykytilannetta selkeyttävinä ja kannatettavina. Opintokeskusten rahoitusta koskevia säädösmuutosehdotuksia pidettiin hyvinä, koska niiden katsottiin vahvistavan nykyisen koulutuskäytännön, lisäävän läpinäkyvyyttä, selkeyttävän opintokeskuksen ja sen kansajärjestäjien asemaa ja suhdetta toisiinsa sekä helpottavan puoluerahoituksen valvontaa.

Lausuntojen vuoksi esityksen perusteluita ja vaikutusarvioita täsmennettiin. Oikeusministeriön lausunnon vuoksi asetustalonnoksen lausuntokierroksella sisältämä toinen pykälä siirrettiin lain tasolle vapaasta sivistystyöstä annetun lain 3 §:än. Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä edelleen täsmennettiin mainitun 3 §:n sanamuoto kuulumaan: ”Mikäli vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjä harjoittaa myös muuta kuin oppilaitoksen ylläpitämislupaan mukaista toimintaa muutoin kuin erillisen kirjanpitovelvollisen yksikön kautta, oppilaitoksen ylläpitäjän tulee voida osoittaa kirjanpidostaan erikseen ylläpitämislupansa mukaisen toiminnan menot ja tulot sekä muun toimintansa menot ja tulot”. Tämä sanamuoto on otettu huomioon myös nyt asetukseen ehdotettavan 5 §:n 2 momentissa, koska aihepiiriltään kyse on vastaavan kaltaisesta kirjanpidollisesta osoittamisvelvollisuudesta.

4 YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Ehdotettavan 5 §:n 1 *momentin* mukaan opintokeskuksen olisi annettava koulutus- tai opintokerhotuen maksamisesta järjestölle ja itsenäiselle opintokerholle tosite, josta ilmenisi, että tuki on peräisin opintokeskuksen saamasta valtionosuudesta valtion talousarvion momentilta. Tämä tieto on tärkeää ajatellen VTV:n suorittamaan puoluerahoitusvalvontaa. Tositteesta olisi ilmentävä lisäksi tuen saaja, käyttötarkoitus, määrä, mille varainhoitovuodelle tuki kohdentuu sekä maksupäivä. Tositteen avulla järjestön olisi helpompi myöhemmin todentaa rahoituksen alkuperä esimerkiksi puoluerahoitusvalvontaa ajatellen.

Ehdotettavan 5 §:n 2 *momentin* mukaan, puoluerahoitusvalvonnan piiriin kuuluvan järjestön tulisi voida osoittaa kirjanpidostaan erikseen sellaisen opintotoiminnan, johon on saatu koulutus- tai opintokerhotukea opintokeskukselta, menot ja tulot sekä muun toimintansa menot ja tulot. Osoittamisen voisi tehdä esimerkiksi hyödyntämällä eri kustannuspaikkoja.

5 VOIMAANTULO

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 15 päivänä tammikuuta 2024.

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen muuttamisesta.