

Asia: VN/13573/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa tarkoitetut lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen sekä museoiden ja esittävän taiteen yksikköhinnat sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien ja opetustuntien yksikköhinnat lasketaan voimassa olevan lain mukaan yksikköhinnan määräämistä edeltävää vuotta edeltäneen vuoden toteutuneiden kustannusten ja suoritteiden perusteella.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain säännöksiä siten, että varainhoitovuosien 2023 ja 2024 yksikköhintojen laskemisessa käytettäisiin poikkeuksellisesti vuoden 2019 kustannus- ja suoritustietoja. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Vuosien 2023 ja 2024 yksikköhintojen laskemista koskevat muutokset on tarkoitettu olemaan määräaikaisesti voimassa 31.12.2024 saakka.

Vuosien 2021–2024 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehtyyn hallituksen linjaukseen perustuen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia on tarkoitus muuttaa siten, että koronaepidemiasta johtuvat toiminnan volyymin ja kustannusten pienentyminen eivät vaikuta alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja jakautumiseen.

Vuosien 2020 ja 2021 volyymien ja kustannusten taso ovat olleet poikkeuksellisia. Koronapandemian vaikutuksia – muun muassa tulonmenetyksiä – korvattiin koulutuspalveluiden järjestäjille valtionavustuksina vuosina 2020 ja 2021. Avustukset olivat kertaluonteisia eivätkä kaikki hakijat saaneet niitä hakemaansa määrää.

Koronapandemia on vaikuttanut poikkeuksellisesti opetus- ja kulttuuritoimen palveluiden järjestämismahdollisuuksiin vuosina 2020, 2021 ja 2022. Oppilaitosten kyvyissä ja mahdollisuuksissa tuottaa koulutuksia joko lähi- tai etäopetuksena on ollut suuria eroja. Pandemiasta johtuvia vaikutuksia ei ole ollut myöskään mahdollista arvioida tarkasti etukäteen. Valtioneuvoston keväällä 2020 tekemillä linjauksella on pyritty ennakoivasti varmistamaan se, että koronapandemian vaikutukset eivät ulottuisi tulevien vuosien valtionosuusrahoitustasoon toimintaedellytyksiä heikentävästi.

Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, vuoden 2019 kustannuspohjan käyttämisen vaikutukset eri oppilaitosmuotoihin muodostuvat erilaisiksi. Koska hallituksen linjauksen tavoitteena oli kuitenkin turvata tulevien vuosien rahoitus koronapandemian vaikutuksista huolimatta, Kansalaisopistojen liitto ei voi hyväksyä heikennyksiä voimassa olevaan rahoituspohjaan. Esitysluonnosta ei ole myöskään käsitelty ennen tätä lausuntokierrosta kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Kansalaisopistoille heikennys vuoden 2019 kustannuspohjaa käyttämällä on suurin: esityksen vaikutus yksikköhintaan olisi peräti -9,7 prosenttia, koska yksikköhintojen tarkistuksen tekemättä jättäminen vuoden 2020 toteutuneisiin ja kirjanpidollisesti todennettavissa oleviin kustannuksiin perustuen heikentäisi vuoden 2023 valtionosuutta yli 10 miljoonalla eurolla. On syytä muistaa, että haastavasta vuodesta 2020 huolimatta kansalaisopistoissa kyettiin toteuttamaan opetustunteja yli myönnettyjen valtionosuustuntien (107,69 % saaduista valtionosuustunneista).

Kansalaisopistojen liitto pitää esitystä epäoikeudenmukaisena, koska kuten muun muassa OKM:n, OPH:n, OAJ:n, Kuntaliiton ja Kansalaisopistojen liiton vuosina 2020–2021 tekemistä selvityksistä ilmenee (<https://kansalaisopistojenliitto.fi/kol/selvitykset/>), koronasta aiheutuneita ongelmia on kansalaisopistoissa sitkeästi yritetty ratkoa opettajien ja rehtoreiden työtä säästämättä. Näiden selvitysten keskeiset löydökset julkaistiin myös osana Kansallisen arviointineuvoston raporttia https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/03/KARVI_2020.pdf.

Selvityksistä ilmenee selvästi, että kansalaisopistoissa ei lyöty hanskoja tiskiin, vaan yritettiin jatkuvasti löytää koulutusten turvallisia uusia toteuttamistapoja esimerkiksi tuhansille tuntiopettajille, joista monet ovat taiteilijoita, itsensä työllistäjiä ja muilla erilaisilla pätkätöillä itsensä elättäviä. Laajamittainen etäopetusloikka (7591 opetustuntia vuonna 2019, 157557 opetustuntia vuonna 2020, 1976 %:n kasvu) aiheutti kustannusten kasvua muun muassa ohjelmistojen, laitteiden hankintojen, ohjauksen ja henkilöstön täydennyskoulutuksen osalta. Kansalaisopistot ovat saaneetkin laajamittaista yhteiskunnallista kiitosta merkityksestään kansalaisten hyvinvointia, elämänlaatua ja arjen rutiineja tukevana sekä yksinäisyyttä ja sosiaalisten turvaverkkojen murtumista ehkäisevänä toimintana myös vaikean koronapandemian aikana.

Esitysluonnoksen valmistelussa on päädytty toteamaan, että ”kaavamainen vuoden 2019 tietojen käyttö...olisi perusteltua, koska koronapandemian vaikutusten yksityiskohtainen erottelu olisi erittäin haastavaa”. Koronapandemian vaikutuksista on kuitenkin jo olemassa olevaa dataa mm. erityisavustusten käyttöraporttien muodossa. Datan täydentäminen olisi ollut täysin mahdollista,

sillä oppilaitosten ylläpitäjät ja kulttuuritoimijat ovat tahoillaan koonneet tilinpäätöstietoa koronan vaikutuksista. Esitysluonnos ei vakuuta vertailulla yksityisen ja julkisen koulutuksenjärjestäjän välillä. Erilaisia koulutustoimijoita olisi pitänyt verrata pidemmällä aikavälillä ja tarkemmalla analyysillä, koska esimerkiksi kansalaisopistojen osalta ei ole mitään tarvetta poiketa voimassa olevasta kustannuslaskentamallista vuoden 2023 osalta. Toisin kuin esitysluonnoksessa väitetään, ehdotetut muutokset eivät turvaisi kaikille toimintamuodoille vertailukelpoista ja vakaata rahoituksen tasoa varainhoitovuosina 2023 ja 2024. Kansalaisopistojen liitto ihmettelee myös tekstissä olevaa mainintaa siitä, että ”vuoden 2020 toteutuneet tiedot eivät siis kuvasta koulutustoiminnan laadukkaaseen järjestämiseen tarvittavaa rahoitusta”.

Kansalaisopistojen valtionosuusrahoituksen keskituntihinta perustuu kolme vuotta vanhaan kustannuspohjaan, joka indeksikorjataan rahoitusvuoteen. Jälkijättöisyys ja vanhojen kustannusten käyttö johtuvat siitä, että valtion budjettiin liittyvät valmistelut joudutaan ministeriöissä aloittamaan hyvin varhain. Oikeusvarmuuden periaate puolestaan edellyttää, että oikeusvaikutuksen omaavien päätösten tulee olla sekä ennakoitavia että hyväksyttäviä. Oikeusvarmuuden periaatteeseen liittyvä oikeusturvaodotus voidaan liittää kahteen seikkaan: mielivallan ja ennakoimattoman lainkäytön tai päätöksenteon kieltoon sekä siihen, että päätöksen tulee olla materiaalisesti oikeudenmukainen ja vastata tapahtuneita tosiasioita. Varsin yleisesti katsotaankin, että lainkäytössä ja hallinnollisessa päätöksenteossa ennakoitavuuden tulee liittyä jutun tosiasioihin ja relevanttiin normistoon.

Kansalaisopistojen liitolla ja kansalaisopistoilla on täysi syy olettaa (erityisesti koska tästä esitysluonnoksesta ei ole käyty minkäänlaista vuoropuhelua etukäteen) myös opetus- ja kulttuuriministeriön noudattavan sekä oikeusvarmuutta että luottamuksensuojaperiaatetta. Luottamuksensuojaperiaatteen keskeisenä sisältönä on oikeusjärjestyksen ja siihen perustuvan päätöksenteon ennakoitavuuden vaatimus.

Edellä mainittuun viitaten Kansalaisopistojen liitto vaatii, että voimassa olevaan valtionosuusrahoitusmalliin ehdotettua merkittävää ja ennakoimatonta poikkeusta (heikennystä) ei toteuteta kansalaisopistojen osalta vuonna 2023. Vaihtoehtoisia toimintatapoja voivat olla kansalaisopistojen jättäminen tämän esityskokonaisuuden ulkopuolelle tai vuoden 2020 kustannus- ja suoritustietojen käyttäminen vuoden 2023 rahoituksen pohjana. Liitto ilmaisee myös huolensa esitykseen sisältyvän liikunnan koulutuskeskusten ja taiteen perusopetuksen rahoituksen heikkenemisen puolesta vuodelle 2023. Koska vuotta 2021 koskevat suorite- ja kustannustiedot eivät ole tätä kirjoitettaessa tiedossa, liitto katsoo, että vuoden 2024 rahoitusta koskevia vaikutuksia tulee arvioida vielä myöhemmin erikseen.

Nuottanen Jaana
Kansalaisopistojen liitto KoL

