OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

**Vastine**

6.11.2023

VN/868/2023
VN/868/2023-OKM-35

Sivistysvaliokunta

# Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine sivistysvaliokunnalle koskien valiokunnan saamia lausuntoja

HE 68/2023 vp

Opetus- ja kulttuuriministeriö (jälj. ministeriö) kiittää mahdollisuudesta antaa vastine valiokunnan saamiin lausuntoihin. Lopun liitteessä ministeriö antaa ehdotuksensa sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta koskevasta pykälämuutoksesta, joka ministeriön mielestä voitaisiin ottaa valiokunnan mietinnössä huomioon.

## Osaamismerkkejä koskevat lausunnot

Opetushallitus esittää lausunnossaan valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekisteristä annetun lain nykyistä 9 d §:n 1 momenttia ja esityksessä esitettyä 2 momenttia muutettavaksi siten, että 1 momenttiin lisättäisiin tallennettavaksi tieto koulutuksen alkamispäivästä ja 2 momenttiin lisättäisiin tallennettavaksi tieto osaamismerkin suorittamisen aloituspäivästä. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että osaamismerkeissä on kyse osaamisen todentamisesta, eikä merkkien suorittaminen välttämättä edellytä muodolliseen koulutukseen osallistumista. Osaamismerkillä ei näin ollen ole alkamispäivää, vaan ainoastaan päivämäärä, jolloin osaaminen on osoitettu. Mitä muuhun vapaan sivistystyön koulutuksessa hankittuun osaamiseen tulee, on osaamisen vieminen Koski-tietovarantoon ylläpitäjille vapaaehtoista, eikä opiskelijoiden osallistumisia ja rahoituksen perusteena olevien suoritteiden muodostumista seurata Koskessa kuten tutkintoon johtavassa koulutuksessa. On kuitenkin nähty arvokkaaksi, että vapaassa sivistystyössä hankittu osaaminen voidaan saada näkyviin Koskeen, kun tietty osaaminen on suoritettu. Tietovarannon avulla ei seurata koulutuksia ja niihin osallistumista, vaan osaamisen saavuttamista vapaaehtoiselta pohjalta.

Muutamassa lausunnossa esitettiin huolta ja kritiikkiä hallituksen esityksessä kuvattuja osaamismerkkien kustannusvaikutuksia kohtaan. Uudistukseen sisältyy valinnaisuutta, minkä takia kustannuksia ei ministeriön näkemyksen mukaan ole mahdollista arvioida tarkemmin kuin hallituksen esityksessä on tehty. Esimerkiksi Kansalaisopistojen liitto KoL lausunnossaan katsoi, että suunnitellut valtionosuusleikkaukset ja riittämätön opintosetelien määrä vaikeuttavat osaamismerkkien suoritusten vastaanottamisen aloittamista ja saavutettavuutta. Lisäksi sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa nousi esiin huoli alueellisesta epäyhdenvertaisuudesta, jos osa oppilaitoksista ryhtyy tarjoamaan merkkejä ja osa ei.


| **Postiosoite**<br>**Postadress**<br>**Postal Address**<br>Opetus- ja kulttuuriministeriö | **Käyntiosoite**<br>**Besöksadress**<br>**Office** | **Puhelin**<br>**Telefon**<br>**Telephone** | **Faksi**<br>**Fax**<br>**Fax** | **s-posti, internet**<br>**e-post, internet**<br>**e-mail, internet** |
|---|---|---|---|---|
| PL 29<br>00023 Valtioneuvosto | Meritullinkatu 10<br>Helsinki | 0295 16001<br>+358 295 16001 | 09 135 9335<br>+358 9 135 9335 | kirjaamo.okm@gov.fi |

Ministeriö toteaa, että vapaan sivistystyön koulutus on vapaata ja oppilaitosten ylläpitäjät päättävät aina tarjoamistaan palveluista ja siitä, mitä koulutusta järjestää. Vapaassa sivistystyössä ei ole säännönmukaista koulutusta, jota olisi velvollisuutta tai mahdollisuutta toteuttaa jokaisessa oppilaitoksessa. Koulutustarjonta muotoutuu yleensä alueellisesta tai paikallisesta sivistystarpeesta ja ylläpitäjien mahdollisuuksista vastata siihen. Ministeriön näkemyksen mukaan eri vapaan sivistystyön oppilaitosten opiskelijoiden ja asiakkaiden ei voida katsota olevan eriarvoisessa asemassa sen vuoksi, että jossakin oppilaitoksessa voisi jatkossa suorittaa osaamismerkkejä ja jossakin toisessa oppilaitoksessa ei. Lisäksi on syytä huomioida, että Opetushallitus tulee laatimaan osaamismerkeille yhtenäiset osaamis- ja arviointikriteerit. Näin ollen oppilaitoksen ei itse tarvitse laatia osaamismerkeille omia osaamis- ja arviointikriteerejä, kuten Koski-tietovarantoon vietävässä koulutuksessa yleensä, mistä syystä osaamismerkkien käyttöönotto on helpompaa myös pienemmille oppilaitoksille.

**Opintokeskustyöryhmään pohjaavia ehdotuksia koskevat lausunnot**

Opetushallitus on esittänyt lausunnossaan, että vapaasta sivistystyöstä annetun lain 13 §:n 5 momenttiin lisättäisiin sana ”hallintokustannuksia”. Ministeriön näkemyksen mukaan tämä lisäys voitaisiin ottaa huomioon pykälässä, sillä juuri näistä kustannuksista kyseisessä lauseessa on kyse. Sanan lisääminen parantaisi momentin luettavuutta. Ministeriö esittää lisäystä liitteessä.

Suomen Kuntaliitto ry:n lausunnon mukaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain 3 §:än ehdotetun 3 momentin ”perusteella syntyy vaikutelma, että oppilaitoksen ylläpitäjän järjestäessä 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua koulutusta tukevaa tai siihen läheisesti liittyvää kehittämis- ja palvelutoimintaa tai esimerkiksi elinkeinotoimintaa, tilanteessa ei noudatettaisi kuntalain tarkoittamaa yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä vaan ehdotetun uuden 3 §:n 3 momentin mukainen toiminnan eriyttäminen olisi riittävää. Vaikuttaa siltä, että ehdotetun säännöksen perusteella vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjä esimerkiksi kunta voisi harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa kuntamuodossa.”

Ministeriö toteaa, että vapaan sivistystyön ylläpitämislupia on myönnetty erilaisille toimijoille, joista osa on kuntia, osa rekisteröityjä yhteisöjä ja osa säätiöitä. Kaikkia ylläpitäjiä eivät siis koske kuntalain mukaiset velvoitteet. Ehdotetun sääntelyn onkin ajateltu kohdistuvan ennen kaikkea muihin ylläpitäjiin kuin kuntiin ja kuntayhtymiin. Ehdotetun sääntelyn on myös arvioitu toteutuvan tällä hetkellä varsin hyvin, eli lakiin kirjattaisiin vakiintunut käytäntö. Erottamisvaatimusta pidettiin lausuntokierroksella, jonka aikana kyseinen ehdotus oli asetusluonnoksessa, perusteltuna ja tarpeellisena.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ”sääntely koskisi siis tilanteita, joissa oppilaitoksen ylläpitäjä harjoittaa myös muuta kuin vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitämistä, kuten pykälän 1 ja 2 momentissa kuvattua toimintaa taikka esimerkiksi elinkeinotoimintaa. Toiminnan eriyttämisellä tarkoitettaisiin kirjanpidollisia tai vastaavia toimia. Mikäli muu kuin oppilaitoksen ylläpitämiseen liittyvä toiminta olisi järjestetty erillisen kirjanpitovelvollisen yksikön kautta, toiminta olisi jo eriytetty. Toiminnot eriyttämällä valtionosuudella rahoitettu oppilaitostoiminta voitaisiin vaikeudetta tunnistaa ja erottaa ylläpitäjän muusta kirjanpidosta. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n 2 momentissa säädetään jo nykyisin, että oppilaitosta ei voida perustaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Toiminnan eriyttämisen vaatimus tukisi tämän sääntelyn toteutumista. Vastaavaa sääntelyä on olemassa ammatillisen koulutuksen osalta (asetus 673/2017, 8 §).”

Ministeriön käsityksen mukaan lausunnonantaja on pitänyt epäselvänä em. yksityiskohtaisten perusteluiden eriyttämistermiä, vrt. pykälässä käytetty erottamistermi. Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn ja kilpailulain 30 d §:n nojalla kunnat ja kuntayhtymät ovat velvollisia eriyttämään kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan kirjanpidon (pois lukien kuntalain 127 §:ssä tarkoitetut tilanteet). Mikäli kunta on yhtiöittänyt toiminnan kuntalain mukaisesti, tämä toiminta on erillisessä kirjanpitovelvollisessa yksikössä, jolloin vapaasta sivistystyön annetun lain mukainen velvollisuus erottaa kirjanpidossa ylläpitämisluvan mukaisen toiminnan menot ja tulot olisi jo tullut täytetyksi. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 3 §:n 3 momenttiin ehdotetun sääntelyn onkin tarkoitettu toimivan eräänlaisena

perälautana: mikäli muun toiminnan menoja ja tuloja ei olisi erotettu kirjanpidossa muun lain nojalla, se tulisi tehdä vapaasta sivistystyöstä annetun lain nojalla. Ehdotettu sääntely ohjaa nimenomaan kirjanpidollisiin toimenpiteisiin, osana esityksen muita pitkälti kirjanpitoa ja valtionosuuslaskentaa täsmentäviä esityksiä. Ylläpitäjän kirjanpidosta olisi siis selkeästi ilmettävä, mitkä kustannukset ovat vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitämisestä aiheutuneita vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaisia käyttökustannuksia, jotta ne voidaan raportoida oikeasisältöisinä Opetushallitukselle valtionosuusrahoituksen laskentaa varten. Muut kustannukset olisi pidettävä kirjanpidossa erillään näistä kustannuksista esimerkiksi seurantakohteella tai erillisellä kustannuspaikalla. Esityksellä ei siis ole tarkoitettu säätää poikkeusta kuntalain mukaisesta yhtiöittämisvelvollisuudesta. Edellä kerrotun perusteella ministeriö katsoo, että yksityiskohtaisissa perusteluissa käytettyä eriyttämistermiä voidaan pitää harhaanjohtavana, mutta pykälässä olevalle erottamistermille ei ole muutostarvetta. Selvyyden vuoksi ministeriö ehdottaa, että pykälämuotoilu voitaisiin tehdä siten, että erottamisen täsmennetään tapahtuvan kirjanpidossa ja että erotettavana ovat toiminnan sijaan menot ja tulot. Ministeriö esittää lisäystä liitteessä.

Edelleen Kuntaliitto lausuu vapaasta sivistystyöstä annetun lain 3 §:n 1 momentista, mihin ei ole hallituksen esityksessä esitetty muutosta. ”Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tai sen esitöissä ei ole tarkemmin määritelty mitä koulutusta tukevalla tai siihen läheisesti liittyvällä kehittämis- ja palvelutoiminnalla tarkoitetaan ja tavoitellaan. Kuntaliiton mukaan tässä yhteydessä olisi myös tarkoituksenmukaista määrittää mitä koulutusta tukevalla ja siihen läheisesti liittyvällä kehittämistoiminnalla toiminnalla tarkoitetaan. Tämä on tarpeellista kuntaorganisaatiomuodossa toimivien oppilaitoksen ylläpitäjien oikeusvarmuuden turvaamiseksi. Näin myös sääntelyn kohde täsmentyy, mikä helpottaa lain soveltamista käytännössä.”

Ministeriön tiedossa ei ole, että sanamuodosta olisi aiheutunut epäselvyyksiä eikä 3 §:n 1 momentille ole havaittu täsmennystarpeita. Sanamuotoa on käytetty vapaansivistystyön lainsäädännössä, myös nykyistä lakia edeltäneessä, 1990-luvulta alkaen. Palvelutoiminta voi ministeriön käsityksen mukaan liittyä esimerkiksi oppilaitoksen ruokailu- ja majoitustilojen käyttöön vuokraustoimintana. Palvelutoimintaa ovat myös esimerkiksi maksulliset tilauskoulutukset sekä ELY-keskusten kilpailutuksen kautta hankkima kotoutumiskoulutus. Koulutusta tukeva tai siihen läheisesti liittyvä kehittämistoiminta voi olla esim. vapaan sivistystyön koulutukseen läheisesti liittyvää julkaisutoimintaa, kuten oppimateriaalien, koulutusmallien tai selvitysten julkaisemista.

**Muut lausunnot**

Suomen Kansanopistoyhdistys ry on lausunnossaan katsonut, että vapaasta sivistystyöstä annetun lain 24 § vaatisi laajemman tarkastelun. Kansanopistoyhdistys esittää, että opintojen maksuttomuuden ja kotoutumissuunnitelman välinen kytkös poistetaan.

Ministeriön käsityksen mukaan lausunnossa viitataan siihen, että koulutuksen maksuttomuutta pitäisi mahdollistaa laajemmalle kohderyhmälle kuin nykyisellään. Pykälän tarkoituksena on säilyttää nykyinen oikeustila, kun kotoutumisaika lyhenee kotoutumislain uudistuksen mukaisesti vuodesta 2025 lukien. Pykälään ei ole nyt esitetty sisällöllisiä muutoksia, vaan pykälään on ehdotettu teknisiä, kirjoitusvirheeseen rinnastuvia korjauksia. Kansanopistoyhdistyksen esittämä opintojen maksuttomuuden ja kotoutumissuunnitelman kytköksen poistaminen laajentaisi maksuttomuuden kohderyhmää nykyisestä, mikä ei ole mahdollista ilman samanaikaista rahoituksen lisäystä.

**Liitteen ehdotuksia koskevat perustelut:**

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 3 §:n 3 momentin muutoksen perustelut:

Täsmennetään ehdotettua 3 momenttia siten, että erottamisvaatimus kohdistuu nimenomaan muuhun kuin ylläpitämisluvan mukaiseen toimintaan. Lisäksi täsmennetään, että erottaminen on kirjanpidossa tapahtuvaa ja että erotettavana eivät ole toiminnat vaan toiminnan menot ja tulot.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 13 §:n 5 momentin muutoksen perustelut:

Lisätään ehdotettuun 5 momenttiin sana ”hallintokustannuksia” parantamaan momentin luettavuutta ja ymmärrettävyyttä.

Hallitussihteeri Jenni Nuutinen

Liitteet Pykäläehdotukset

Jakelu Sivistysvaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Anita Lehikoinen
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Laura Ollila

**LIITE**

Muutosehdotuksia pykäliin huomioon otettavaksi valiokunnan mietinnössä:

3 §
Muut tehtävät ja yhteistyö

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Mikäli vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjä harjoittaa myös muuta kuin oppilaitoksen ~~ylläpitämiseen liittyvää~~ ylläpitämisluvan mukaista toimintaa muutoin kuin erillisen kirjanpitovelvollisen yksikön kautta, oppilaitoksen ylläpitäjän tulee voida kirjanpidossa erottaa ~~toiminta~~ muun toiminnan menot ja tulot oppilaitoksen ~~ylläpitämiseen liittyvästä toiminnasta~~ ylläpitämisluvan mukaisista toiminnan menoista ja tuloista.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

13 §
Yksikköhintoja laskettaessa huomiotta jätettävät kustannukset

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Opintokeskus voi sisällyttää käyttökustannuksiinsa järjestön tai itsenäisen opintokerhon osuuden yhdessä järjestetyn opinnon kustannuksista vain, jos opintokeskus on maksanut opintoon 13 b §:ssä säädetyn mukaista koulutus- tai opintokerhotukea. Opintokeskuksen pitää varmistaa, että järjestön tai mainitun opintokerhon kustannuksiin ei sisälly 1 momentin 1—7 kohdassa tarkoitettuja kustannuksia. Järjestön tai opintokerhon käyttökustannuksina ei myöskään pidetä muita hallintokustannuksia kuin välittömästi järjestön tai opintokerhon sisäisestä hallinnosta yhteisen opinnon järjestämiseksi aiheutuneita kustannuksia. Jos opintokeskus ei voi varmistua huomiotta jätettävistä kustannuksista, käyttökustannusten laskentaan saa sisällyttää ainoastaan järjestölle tai opintokerholle 13 b §:n mukaan myönnetyn tuen määrän. Edellä 4 momentissa säädettyä ei sovelleta järjestön tai opintokerhon kirjanpidon mukaisiin poistoihin.