

**SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO
12/2000 vp**

Hallituksen esitys laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä lokakuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta (HE 138/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen, opetusministeriö
- puheenjohtaja Ville Marjomäki ja pääsihteeri Jyrki Ijäs, Suomen Kansanopistoyhdistys ry
- vs. toiminnanjohtaja Sinikka Sipilä, Suomen kirjastoseura
- erityisasiantuntija Johan Hahkala, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Hannu Lilja, Opintokeskusseura.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kuntien valtionosuuslakia, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia sekä vapaasta sivistystyöstä annettua lakia.

Tarkoituksena on jaksottaa valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon nelivuotistarkistus kolmelle vuodelle siten, että valtion vuoden 2001 talousarvioon sisällytetään kustannustenjaon tarkistuksesta puolet ja vuosien 2002 ja

2003 kumpaankin talousarvioon neljännes vuoden 2001 tasossa lasketusta kustannustenjaon kokonaistarkistuksesta. Ehdotus toteutettaisiin täydentämällä kuntien valtionosuuslakia jaksottamista koskevilla, määrävuosina sovellettavilla säännöksillä.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionrahoituksen perusteena käytettäviin yksikköhintoihin 1990-luvulla valtiontalouden säästötoimenpiteiden vuoksi säädetyt alennukset purettaisiin asteittain vuosina 2001—2003. Järjestely koskisi

perusopetuksen, lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen oppilasta ja opiskelijaa kohden laskettavia yksikköhintoja, valtakunnallisten liikuntakeskusten opiskelijavuorokautta kohden laskettavia yksikköhintoja, kirjaston asukaskohtaisia yksikköhintoja sekä kansalaisopistojen ja taiteen perusopetuksen opetustuntia kohden laskettavia yksikköhintoja. Kansanopistoissa ja opintokeskuksissa vapaana sivistystyönä järjestettävään koulutukseen sovellettavat yksikköhinnat tarkistettaisiin todellisten yksikkökustannusten mukaisiksi jo vuonna 2001.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että kunnan rahoitusosuudessa opetustoimen ja kirjaston käyttökustannuksiin otettaisiin vuodesta 2001 huomioon myös oppisopimuskoulutuksena järjestetyn ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen perusteet. Museoiden valtionosuuden perusteena käytettävää yksikköhintaa henkilötyövuotta kohden ehdotetaan korotet-

tavaksi. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että kuntien valtionosuuslain täytäntöönpanosta eräille kunnille johtuvat erityiset taloudelliset vaikeudet voidaan ottaa huomioon harkinnanvaraista rahoitusavustusta vuodelle 2001 myönnettäessä.

Kuntien valtionosuuslakia, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia sekä vapaasta sivistystyöstä annettua lakia ehdotetaan täydennettäväksi myös säännöksillä kunnille myönnettävien valtionosuuksien laskemisesta sellaisissa kunta-jaon muutoksissa, joissa kunta jaetaan osaksi muita kuntia. Säännökset ovat tarpeen, koska valtionosuuksien laskemiseksi tarvittavat lainmukaiset tiedot kunnan osilta eivät ole käytettävissä valtionosuuspäätöstä tehtäessä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2001 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2001 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sivistysvaliokunnan toimialaan kuuluvilta osin hallitus ehdottaa opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhintojen alimitoituksen korjaamiseksi muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 65 §. Muutoksesta seuraa, että yksikköhintoja korotetaan keskimäärin 5 prosentilla vuonna 2001 ja keskimäärin 3 prosentilla vuonna 2002. Vuoden 2003 yksikköhinnat lasketaan koulutusmuodoittain toteutuneiden keskimääräisten kustannusten perusteella.

Yksikköhintojen tasokorotus lisää kuntien rahoitusosuutta opetustoimen ja kirjaston käyttökustannuksiin vuonna 2001 yhteensä 600 miljoonalla markalla ja vuonna 2002 lisäksi yhteensä 362 miljoonalla markalla. Hallituksen ehdottamien toimenpiteiden seurauksena yksikköhinnat nousevat vuonna 2001 perusopetuksessa keskimäärin 6 prosentilla, lukiossa keskimäärin 3 prosentilla, ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakouluissa keskimäärin 8 prosen-

tilla, opetustuntimäärien perusteella rahoitettavassa taiteen perusopetuksessa ja valtakunnallisissa liikunnan koulutuskeskuksissa keskimäärin 6 prosentilla sekä kansalaisopistoissa keskimäärin 5 prosentilla. Kansanopistojen yksikköhinta alenee 12 prosentilla ja opintokeskusten yksikköhinta alenee 15 prosentilla. Kirjastojen yksikköhinta alenee yhdellä prosentilla.

Valiokunta pitää hallituksen ehdottamia toimenpiteitä opetus- ja kulttuuritoimen alueella yleisesti ottaen myönteisinä. Erityisesti voidaan purkaa opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhintoihin syntynyttä jälkeenjääneisyyttä.

Kirjastojen valtionosuudet

Vaikka opetus- ja kulttuuritoimen sekä kirjastojen valtionosuuksissa toteutetaan keskimäärin viiden prosentin suuruinen tasokorotus yksikköhintoihin vuonna 2001, määräytyy lopullinen valtion rahoitus kunkin vuoden toteutuneiden oppilas-, opiskelija-, opetustunti- ja asukasmää-

rien perusteella. Kirjastojen osalta tämä tarkoittaa sitä, että kirjaston yksikköhinta muuttuu sen mukaan kuin kirjastopalvelujen järjestäjät ovat vuonna 1999 todellisuudessa käyttäneet rahaa kirjastopalvelujen tuottamiseen verrattuna vuoteen 1997. Valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteilla keskimääräinen asukaskohtainen yksikköhinta putoaa kuluvan vuoden tasosta yhdellä markalla 228 markkaan asukasta kohti. Tämä johtuu siitä, että kirjastojen suhteellinen osuus kirjastopalvelujen järjestäjien rahanjaossa on pienentynyt.

Ottaen huomioon valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteet, valiokunta ei ehdota muutosta säännöksiin kirjastojen yksikköhinnan osalta. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että koko 1990-luvun Suomen kirjastotoiminnalle on ollut ominaista kirjastojen käytön ja lainauksen voimakas kasvu, tietotekniikan laaja hyödyntäminen ja kirjastotoiminnan monipuolistuminen sekä toiminnan tehokkuus ja taloudellisuus. Suomen kirjastojen kansainvälisesti tunnustettu hyvä maine on syntynyt juuri näistä ominaisuuksista sekä siitä, että harvaan asutussa maassamme on ollut maan eri osissa melko tasaisesti kehittynyt kirjastoverkko. Tällä vuosikymmenellä kunnat ovat kuitenkin kirjastojen käytön kasvusta huolimatta supistaneet uuden aineiston hankintamäärärahoja, vähentäneet kirjastojen ammattihenkilöstöä ja lakkauttaneet kirjastoyksiköitä ja kirjastoautoja. Kirjastojen menot kunnan kaikista käyttömenoista ovat muutamassa vuodessa laskeneet noin 1,5—2 prosentista noin 1 prosenttiin. Vuoden 1998 kirjastoja koskevien tilastojen mukaan pitkään jatkunut henkilöstön supistaminen ja uuden aineiston hankinnan väheneminen jatkuu. Valiokunta korostaa kuntien vastuuta kirjastopalvelujen järjestämisessä. Suomen kirjastot toimivat tehokkaasti ja taloudellisesti mutta kunnan organisaatiossa kirjasto on pieni hallintokunta, jossa määrärahojen supistaminen ja toimintamahdollisuuksien kaventuminen nopeasti johtaa palvelujen ratkaisevaan heikkenemiseen.

Suomeen on saatu viime vuosina kouluihin ja kirjastoihin laaja tietotekniikkainfrastruktuuri. Myös sen ylläpitäminen on tärkeää, mutta tule-

vina vuosina kehittämisen painopistealueena on oltava sisältötuotannon kehittäminen ja kirjastojen roolin vahvistaminen tietoverkkojen tarjoamien sivistyksellisten palvelujen lisäämisessä.

Kirjastojen toiminnan turvaamiseksi valiokunta pitääkin välttämättömänä, että valtion vuoden 2001 talousarviossa myönnetään kirjastoille vähintään 3 miljoonan markan suuruinen määräraha käytettäväksi sisältötuotannon kehittämiseen. Tämä edellyttää mm. henkilöstön koulutusta.

Kansanopistojen valtionosuudet

Muusta koulutuksesta poiketen kansanopistojen yksikköhinnat ovat vuoden 1999 kustannustietojen perusteella osoittautuneet todellisia kustannuksia suuremmiksi. Tästä seuraa, että vuoden 2001 yksikköhinnat alenevat kansanopistoissa 12 prosentilla. Valiokunta pitää tärkeänä laajan kansanopistoverkon säilyttämistä Suomessa. Kansanopistoilla on merkittävä osuus siinä, että koko Suomi voidaan pitää henkisesti asuttuna.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kansanopistot osaltaan osallistuivat 1990-luvulla säästöihin muun muassa vuosittain kansanopistoille myönnettävän opiskelijaviikkokiintiön puitteissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansanopistojen koulutustarjontaa ylläpidettiin ja vapaan sivistystyön koulutustehtävää hoidettiin kansanopistoissa tuottamalla 10—25 prosenttia enemmän opiskelijaviikkoja, kuin mitä kansanopistoille valtionosuuteen oikeuttavia opiskelijaviikkoja oli myönnetty.

Ottaen huomioon koko valtionosuusjärjestelmän periaatteet, valiokunta ei ehdota muutosta kansanopistojen yksikköhintoihin. Valiokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että valtion vuoden 2001 talousarvion yhteydessä opiskelijaviikkojen kokonaismäärää tarkistetaan. Hallituksen esityksessä vuoden 2001 talousarvioksi opiskelijaviikkojen enimmäismäärä on 260 000. Valiokunta pitää välttämättömänä, että määrää nostetaan lähemmäksi todellista suoritemäärää ja vähintään 20 000 opiskelijaviikolla.

Sivistysvaliokunta tulee esittämään valtiovarainvaliokunnalle edellä todettujen kirjastoja ja

kansanopistoja koskevien muutosten tekemistä valtion vuoden 2001 talousarvioon.

Oppisopimuskoulutus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että oppisopimuskoulutuksena järjestettävän ammatillisen peruskoulutuksen ja muulla tavoin järjestettävän ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusperusteet ehdotetaan yhtenäistettäväksi siltä osin, että kunnan valtionosuuden perusteessa otetaan huomioon myös oppisopimuskoulutuksena järjestettävä ammatillinen peruskoulutus muun ammatillisen peruskoulutuksen tavoin. Oppisopimuskoulutuksen rahoitukseen ehdotetut muutokset vähentävät kuntien valtionosuuksia noin 158 miljoonalla markalla vuonna 2001. Hallituksen esitys on laskettu olettamuksella, että vuonna 2001 oppisopimuskoulutuksena järjestettävää ammatillista peruskoulutusta järjestetään 12 000 opiskelijalle ja opiskelijakohtainen yksikköhinta on 30 577 markkaa. Hallituksen

esityksen perustelujen mukaan muutokset eivät vaikuta järjestettävän koulutuksen määrään, koska rahoitusosuus kunnan asukasta kohden on kaikissa kunnissa yhtä suuri eikä yksittäisen kunnan järjestämän koulutuksen määrä siten vaikuta asianomaisen kunnan rahoitusosuuteen. Valiokunta korostaa sitä, että koulutustarjonnan tulee säilyä monipuolisena ottaen huomioon paikalliset ja alueelliset koulutustarpeet. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainmuutoksen vaikutuksia oppisopimuskoulutuksen järjestämiseen seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että hallintovaliokunta mietintöä laatiessaan ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kaarina Dromberg /kok
vpj. Jukka Gustafsson /sd
jäsen. Tapio Karjalainen /sd
Tanja Karpela /kesk
Jyrki Katainen /kok
Inkeri Kerola /kesk
Irina Krohn /vihr
Markku Markkula /kok (osittain)
Margareta Pietikäinen /r

Osmo Puhakka /kesk
Leena Rauhala /skl
Säde Tahvanainen /sd
Ilkka Taipale /sd
Irja Tulonen /kok
Unto Valpas /vas
Pia Viitanen /sd
vjäs. Leena-Kaisa Harkimo /kok (osittain)
Lauri Oinonen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

1. Yksikköhintojen tarkistus tehtävä täysimääräisenä vuoden 2001 alusta

Kuntien valtionosuuslainsäädännön keskeisimpiä tavoitteita on kuntien ja valtion kustannustenjaon säilyttäminen ennallaan. Tämän takaimiseksi on valtionosuuslainsäädännössä säädetty valtionosuuksien nk. nelivuotistarkistuksesta ja kustannustason nousun turvaavista indeksitarkistuksista. Ne kunnat, joiden palvelujen rahoituksessa valtionosuudet ovat merkittävä osuus, ovat muutoinkin taloudellisen tuen tarpeessa. Nk. nelivuotistarkistuksen jaksottaminen hallituksen esittämällä tavalla ja indeksitarkistusten puolittaminen vaikeuttavat palvelujen tasapuolista saatavuutta.

Siksi esitämme, että valtionosuuslain edellyttämä kustannustenjaon tarkistus tehdään täysimääräisesti. Tämä merkitsee 12 prosentin korotusta opetustoimen yksikköhintoihin.

Julkisuudessa on muodostunut etenkin opetustoimen osalta virheellinen käsitys siitä, että valtionosuuksien nelivuotistarkistuksella hyvitetään kunnille 1990-luvun aikana tehdyt valtionosuusleikkaukset. Opetustoimessa ehdotetaan ainoastaan purettaviksi ennen vuotta 1996 säädetyt yksikköhintojen alennukset. Vanhoja

valtionosuusleikkauksia vuosilta 1996—1998 ei pureta miltään osin.

2. Oppisopimuskoulutuksen rahoitusuudistusta ei tule hyväksyä hätiköiden

Opetustoimessa esitetään uutta rahoitusosuutta kunnille oppisopimuskoulutuksessa. Tämä merkitsee kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon muutosta kuntien tappioksi 158 miljoonalla markalla. Rahoitusosuus tulisi myös kunnille, joilla ei ole mitään tekemistä oppisopimuskoulutuksen kanssa. Näin toteutettuna esitys vaarantaisi oppisopimuskoulutuksen kehittämisen vaihtoehtoisena tienä ammatilliseen perustutkintoon.

Mielestämme oppisopimuskoulutuksen peruskoulutukseen liittyvää periaatteellista tarkastelua osana kunta-valtio-suhdetta ja osana ammatilliseen perustutkintoon johtavaa koulutusta ei tule toteuttaa tällä tavalla valmisteltuna talousarvioon liittyvänä hätäratkaisuna.

Ehdotus

Tämän vuoksi ehdotamme,

että kuntien rahoitusosuutta oppisopimuskoulutukseen ei tule hyväksyä.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2000

Inkeri Kerola /kesk
Tanja Karpela /kesk

Osmo Puhakka /kesk
Leena Rauhala /skl