

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 24/2005 vp

Hallituksen esitys laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä syyskuuta 2005 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 88/2005 vp).

Lakialoitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- LA 91/2005 vp — Virpa Puisto /sd ym: Laki kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, joka on lähetetty valiokuntaan käsiteltäväksi 27 päivänä syyskuuta 2005.
- LA 98/2005 vp — Osmo Soininvaara /vihr ym: Laki kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä

eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, joka on lähetetty valiokuntaan käsiteltäväksi 5 päivänä lokakuuta 2005.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sivistysvaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (SiVL 10/2005 vp, StVL 11/2005 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen ja neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, sisäasiainministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Merja Leinonen ja lainsäädäntöneuvos Marja-Riitta Pönkä, opetusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Olli Kerola ja finanssihoitaja Arto Salmela, sosiaali- ja terveysministeriö
- laskentapäällikkö Raakel Tiuhonen, Opetushallitus

- tutkimusprofessori Unto Häkkinen, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES
- johtaja Martti Kallio ja erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto
- rahoitusjohtaja Tapio Korhonen, Helsingin kaupunki
- kuntayhtymän johtaja Sampo Suihko, Espoon seudun koulutuskuntayhtymä
- kunnanjohtaja Raimo Tieva, Kestilän kunta
- kaupunginjohtaja Erkki Strömmer, Kiuruveden kaupunki
- taloussuunnittelupäällikkö Jaana Kuuva, Kotkan kaupunki
- talous- ja suunnittelujohtaja Kalevi Heikkilä, Kuusamon kaupunki
- apulaiskunnanjohtaja Seppo Piirainen, Siilinjärven kunta
- rehtori Tiina Viitanen, Kelloseppäkoulu
- toiminnanjohtaja Heikki Sederlöf, Ammatillisten Aikuskoulutuskeskusten Liitto ry
- puheenjohtaja Gunnar Nyström, Förbundet för arbetar- och medborgarinstitut i Svenskfinland
- puheenjohtaja Mauri Tammela ja rehtori Kaisa Väyrynen, Kansalais- ja työväenopistojen liitto KTOL ry
- pääsihteeri Kaj Malm, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry
- koulutus- ja teollisuuspoliittisen yksikön johtaja Hannu Saarikangas, Insinööriliitto ry
- vammaisasiamies Jaana Huhta, Invalidiliitto ry
- erikoissuunnittelija Jukka Kaukola, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
- järjestölakimies Esa Iivonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- sosiaaliturvapäällikkö Jaana Penttilä, Näkövammaisten Keskusliitto ry
- kehittämispäällikkö Matti Lahtinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- pääsihteeri Hanna Markkula-Kivisilta, Pelastakaa Lapset ry
- vs. toiminnanjohtaja Sinikka Sipilä, Suomen Kirjastoseura ry
- pääsihteeri Pietari Jääskeläinen, Suomen Kylätoiminta ry
- toiminnanjohtaja Aila Sauramo, Suomen Sinfoniaorkesterit ry
- puheenjohtaja Tuomas Auvinen, Suomen Teatterijärjestöjen Keskusliitto ry
- hallituksen puheenjohtaja Martti Jalkanen ja pääsihteeri Mika Nirvi, Suomen Kesäyliopistot ry
- pääsihteeri Anja-Tuulikki Huovinen, Suomen museoliitto ry
- pääsihteeri Eeva-Inkeri Sirelius, Vapaan siivistystyön yhteisjärjestö VSY.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- taiteen keskustoimikunta
- Jyväskylän kaupunki
- Sodankylän kunta
- Sotkamon kunta
- Siika-Pyhäjokialueen koulutuskuntayhtymä
- Lastensuojelun Keskusliitto
- Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto
- Kynnys ry
- Suomen Kansanopistoyhdistys
- Suomen Kirjastoseura ry.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITTEET

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslakia, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, lastensuojelulakia, ammattikorkeakoululakia, ammatillisesta koulu-

tuksesta annettua lakia, ammatillisesta aikuis- koulutuksesta annettua lakia, teatteri- ja orkesterilakia, museolakia ja valtionavustuslakia.

Kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain säännöksiä valtion ja

kuntien välisen kustannusten jaon tarkistamisesta ehdotetaan muutettaviksi. Joka neljäs vuosi tehtävässä kustannustenjaon tarkistuksessa valtionosuuksien määräytymisperusteina käytettävät laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat tarkistettaisiin toteutuneiden kustannusten mukaisiksi ja valtio osallistuisi näiden määräytymisperusteiden mukaisiin kustannuksiin laissa säädettävällä prosenttiosuudella. Valtionosuusprosentteista säädettäisiin erikseen joka neljäs vuosi. Mainittuja valtionosuuden määräytymisperusteita tarkistettaisiin lisäksi vuosittain uudella kunnallisten peruspalveluiden kustannuskehitystä kuvaavalla täysimääräisellä indeksillä. Kustannustenjakoa koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran määrittäessä valtionosuuksia vuodelle 2008. Uusi indeksin laskentatapa otettaisiin käyttöön vuoden 2006 alusta. Mahdollisuus kompensoida kustannustason muutos täyttä indeksinä alemmalla tasolla poistuisi vuoden 2008 alusta.

Kuntien valtionosuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien yleistä valtionosuutta korotettaisiin uudella kunnan asukasluvun merkittävään muutokseen perustuvalla lisällä. Yleisen valtionosuuden saaristolais- ja syrjäisyyslisän määräytymisperusteita ehdotetaan muutettaviksi ja liikenteen taajamalisä ehdotetaan korvattavaksi taajamarakennelisällä. Esityksessä myös ehdotetaan, että kunnille myönnettävän harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen edellytyksenä olisi, että kunta laatii suunnitelman kunnan talouden tasapainottamiseksi toteuttavista toimenpiteistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien eräiden määräytymisperusteiden osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusperusteena oleva syrjäisyyskerroin esitetään uudistettavaksi siten, että kerroin määräytyisi kuntien valtionosuuslaissa säädetyn paikallisen ja seudullisen väestöpohjan mukaan määräytyvän syrjäisyysluvun perusteella. Uutena määräytymisperusteena otettaisiin käyttöön vammaiskerroin, joka ottaisi huomioon vaikeavammaisten henkilöiden palveluista kunnalle ai-

heutuvia kustannuksia. Lisäksi esityksen mukaan erillinen todellisiin kustannuksiin perustuva lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä korvattaisiin uudella lastensuojelun tarvetta kuvaavalla lastensuojelukertoimella.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi useita muutoksia. Perusopetuksen käyttökustannuksiin myönnettävän valtionosuuden perusteena käytettävien yksikköhintojen laskentatapa ehdotetaan yksinkertaistettavaksi ja yksikköhintojen eri määräytymisperusteiden painoarvoa muutettavaksi. Perusopetuksen valtionosuuteen vaikuttava kouluverkkotunnus otettaisiin huomioon vain harvimmassa asutuissa kunnissa ja saaristokunnissa. Uutena perusopetuksen valtionosuuden porrastusperusteena otettaisiin käyttöön vieraskielisten oppilaiden määrä.

Toiminnan tuloksellisuus ehdotetaan otettavaksi ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen määräytymisperusteeksi. Koulutuksen järjestäjiä palkittaisiin tuloksellisuudesta, jossa otettaisiin huomioon opiskelijoiden sijoittuminen työelämään sekä korkea-asteen jatko-opintoihin, opintojen keskeyttämisen alentuminen, koulutuksen läpäisyaste sekä opetushenkilöstön kelpoisuus ja koulutuksen järjestäjän panostus henkilöstön kehittämiseen.

Ammattikorkeakoulujen rahoitus ehdotetaan muutettavaksi nykyistä vakaammaksi, laskennallisemmaksi ja kannustavammaksi. Rahoituksen perusteena käytettäisiin todellisen opiskelijamäärän sijasta opetusministeriön ja ammattikorkeakoulun ylläpitäjän yhdessä ammattikorkeakoulun kanssa tekemän tavoitesopimuksen mukaista opiskelijamäärää. Ehdotuksen mukaan ammattikorkeakoulun valtionrahoituksen perusteena käytettävä yksikköhinta muodostuisi opiskelijoiden lukumäärän ja suoritettujen tutkintojen mukaan määräytyvästä osasta. Ammattikorkeakoulujen yksikköhintoja ei enää laskettaisi tutkinnoittain. Ammatillista opettajankoulutusta varten myönnettäisiin valtionavustuksen sijasta valtionosuutta.

Ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksessa ehdotetaan luovuttavaksi perustamiskustannuksiin myönnettävistä eril-

lisistä valtionosuuksista, perustamishankkeista aiheutuneiden kustannusten perusteella tehtävästä niin sanotusta investointilisästä ja opetusministeriön vahvistaman vuosivuokran perusteella tehtävästä yksikköhinnan korotuksesta. Niiden sijasta ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien kirjajpidon mukaiset poistot luettaisiin mukaan yksikköhinnan laskennassa käytettäviin valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin.

Kirjastojen käyttökustannusten valtionosuiden perusteena käytettävän yksikköhinnan laskennassa käytettävästä asutusrakenneryhmyksestä ehdotetaan luovuttavaksi ja siirryttäväksi yhteen yksikköhintaan. Yksikköhintaa korotettaisiin kuitenkin harvimmin asutuissa kunnissa. Lisäksi opetusministeriö voisi korottaa yksikköhintaa kirjastolle määrätyn erityisen tehtävän takia.

Teattereiden yksikköhintaan ehdotetaan tehtäväksi vuosittainen indeksitarkistus. Lisäksi teattereiden, museoiden ja orkestereiden valtionosuuden perusteena olevat yksikköhinnat ehdotetaan laskettavaksi kunkin laitospuolen käyttökustannusten pohjalta joka neljäs vuosi.

Eräät koulutuksen ja kulttuuritoiminnan järjestäjille myönnettävät valtionavustukset ehdotetaan vähennettäväksi opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhintojen perusteena käytettävistä kustannuksista.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivästä tammikuuta 2006. Kustannustenjaon tarkistusmenettelyn uudistamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran päätettäessä valtionosuuden perusteista vuodelle 2008. Esitykseen sisältyy uudistuksen voimaantulon vaikutuksia tasaavia siirtymäkauden järjestelyitä. Esitys liittyy vuoden 2006 valtion talousarvioesitykseen.

Lakialoite LA 91/2005 vp

Lakialoite on rinnakkaisaloite hallituksen esitykselle HE 88/2005 vp, ja se liittyy vuoden 2006 talousarvioesitykseen. Lakialoitteessa esitetään, että voimassa oleva lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä säilytetään entisellään. Aloitteessa esitetään luovuttavaksi

hallituksen esitykseen sisältyvästä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden lastensuojelukertoimesta. Muutoin lakialoitteen sisältö on sama kuin hallituksen esityksessä mukaan lukiien säännösten voimaantulo, joka olisi 1.1.2006.

Lakialoite LA 98/2005 vp

Tämä lakialoite on rinnakkaisaloite hallituksen esitykselle HE 88/2005 vp, ja se liittyy vuoden 2006 talousarvioesitykseen.

Nopea väestönkasvu tai väestön nopea aleneminen tuottaa ylimääräisiä kustannuksia kunnille. Väestön väheneminen vaikeuttaa palvelutarjonnan sopeuttamista sen kysyntään, koska kiinteistä rakenteista ei pääse eroon. Väestön nopea kasvu taas aiheuttaa kunnille noin 10 000 euron ylimääräiset kustannukset kuntaan muuttajaa kohden investointeina lähinnä sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja sivistystoimen rakennuksiin. Se, että nopeasti kasvavat kunnat eivät ole kyenneet näitä kustannuksia kantamaan, on johtanut kaavoituksen hidastumiseen. Kunnilla ei ole varaa kasvaa nopeasti. Tämä taas on johtanut kaupunkirakenteen hajoamiseen kasvavilla kaupunkiseuduilla, koska muuttopaine on kohdistunut kaupunkikeskuksesta kauempana sijaitseviin kehyskuntiin.

Hallitus esittää nyt ylimääräistä tukea nopeasti kasvaville kunnille. Tuki olisi 38,65 euroa asukasta kohden niille kunnille, joiden asukasluvu on varainhoitovuotta edeltäneen kolmen vuoden aikana noussut yli 6 prosentilla.

Esityksessä on kaksi ongelmaa. Ensiksikin tuki kohdistuu kuntiin hyvin sattumanvaraisesti. Jos asukasluvun nousu jää yhtä asukasta vajaaksi, tuki jää kokonaan saamatta, mutta jos raja ylittyy yhdelläkin asukkaalla, tuen saa kokonaan. Helsingin kaupungille yksi asukas voisi merkitä yli 21 miljoonan euron tulonlisäystä tai -menetystä. Siksi lakialoitteessa esitetään, että tuki muuttuisi liukuvaksi siltä osin kuin väkiluvun muutos ylittää tietyn rajan.

Toinen ongelma on se, että tässä muodossaan tuki entisestään vauhdittaisi kaupunkirakenteen hajoamista, koska prosentuaalinen raja sulkee suuret kaupunkikunnat kokonaan tuen ulkopuo-

lelle ja tuki suuntautuu vain kehyskuntiin. Tämä on täysin takaperoista kehitystä.

Edellä olevan perusteella lakialoitteessa esitetään, että tukea jaettaisiin kunnille, jos niiden väkiluku on kolmen vuoden aikana muuttunut 4,5 prosentilla tai 3 000 asukkaalla. Tukea tulisi jokaista tämän rajan ylittävää asukasta kohden kasvavilla kunnilla 13 kertaa valtionosuuden henkeä kohden laskettu perusosa (364 euroa) ja väkilukuaan menettävillä kunnilla 38 kertaa valtionosuuden perusosa (1 064 euroa). Nämä luvut eroavat toisistaan, koska esitys on haluttu tehdä kustannusneutraalisti siten, että sekä kasvaville

että väkilukuaan menettäville kunnille suunnataan sama euromäärä kuin hallituksen esityksessä.

Todettakoon, että kasvavien kuntien tuki on vain kymmenes osa asukasluvun kasvusta aiheutuvista lisäkustannuksista.

Niiden kuntien lukumäärä, jotka saavat tukea asukasluvun kasvun vuoksi, kasvaa tämän esityksen mukaisesti yhdeksällätoista. Tähän joukkoon kuuluvat mm. Espoo, Vantaa, Tampere, Oulu ja Jyväskylä. Tukea saavien, asukasluvuaan menettäneiden kuntien määrä kasvaa peräti kolmellakymmenelläkuudella.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen (HE 88/2005 vp) mukaan kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistus on tarkoitus toteuttaa kaksivaiheisesti. Nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvät vuoden 2006 alusta voimaan tulevat ensimmäisen vaiheen muutokset valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi sekä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistusmenettelyä koskevien säännösten uudistamiseksi. Toisessa vaiheessa rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän rakenteita varaudutaan uudistamaan siten, että järjestelmä yksinkertaistuu, lisää tuottavuutta ja kannustaa kuntien yhteistoiminnan lisäämiseen.

Nyt käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvät muun muassa ehdotukset kuntien valtionosuuslain (1147/1996), sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuusperusteista annetun lain (733/1992) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) muuttamiseksi. Valtionosuusuudistukseen liittyy myös esitys vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamiseksi (HE 112/2005 vp), josta hallintovaliokunta on antanut lausunnon HaVL 27/2005 vp. Uudistukseen kytkeytyy myös esitys kiinteistöverolain muuttamiseksi (HE 145/2005 vp), josta hallintovaliokunta on

antanut lausunnon HaVL 23/2005 vp. Näiden esitysten, kuten myös työmarkkinatuki uudistuksen (HE 164/2005 vp), taloudelliset vaikutukset on sisällytetty nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen taloudellisiin vaikutuksiin.

Hallintovaliokunta pitää valtionosuusjärjestelmää perusrakenteeltaan toimivana. Valtionosuuksien yleiskatteisuus on yksi laskennallisen valtionosuusjärjestelmän peruselementti, ja se on esityksessä säilytetty. Yleiskatteisuus on myös kunnallisen itsehallinnon kannalta olennainen kysymys. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä on keskitytty lähinnä sellaisiin valtionosuusperusteisiin, jotka eivät sovellu laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään tai jotka muutoin ovat vanhentuneita. Lisäksi valtionosuusjärjestelmään ehdotetaan eräitä sellaisia uusia perusteita, joilla pyritään nykyistä paremmin ottamaan huomioon kuntakohtaisia poikkeuksellisia olosuhteita, palvelutarpeita tai kustannuksia. Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistukseen liittyy ehdotus uudesta peruspalveluiden hintaindeksistä, jolla valtionosuuksia korjataan vuosittain kuntien kustannusten kehityksen perusteella.

Valiokunta tiedostaa käynnissä olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen ja sen, että siitä mahdollisesti voi aiheutua uusia muutostarpeita myös valtionosuusjärjestelmään. Valiokunta katsoo, että nykyistä järjestelmää on kuitenkin

tarpeen tarkistaa jo sitä ennen, ja pitää nyt käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä perusteltuna. On tärkeää, että järjestelmä tunnistaa kuntien palvelu- ja kustannusrakenteissa sekä olosuhteissa — esimerkiksi väestön ikääntyminen, muuttoliike — tapahtuvan kehityksen. Valiokunta pitää tarpeellisena muun muassa myös sitä, että järjestelmän ennakoitavuutta ja selkeyttä lisätään ja että muutoksilla pyritään myös edistämään kuntien välistä yhteistyötä. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä jäljempänä olevin eräin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yhtenä valtionosuusjärjestelmän uudistamisen lähtökohtana nyt käsiteltävässä esityksessä on se, että muutokset edellytetään tehtävän kustannusneutraalilla tavalla. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty kriittisiä huomioita eri valtionosuusperusteita kohtaan. Etenkin sosiaali- ja terveystoimen ja opetustoimen kertoimet ja laskentaperusteet ovat vaikeita asioita. Lisäksi on tuotu esiin huolia määrärahan riittävydestä. Valiokunta toteaa, että ehdotetut muutokset valtionosuusperusteisiin muodostavat kokonaisuuden, jossa eri perustemuutokset voivat kunnissa vaikuttaa taloudellisesti eri suuntiin. Myös hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset on arvioitu tältä pohjalta. Yksittäisen perusteen muuttaminen voi johtaa kokonaisuuden kannalta ei-toivottuun lopputulokseen. Valiokunta toteaa, että edellä kuvatut seikat asettavat paineita valtionosuusuudistuksen seuraavaan vaiheeseen.

Hallintovaliokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa hallituksen edellytetään seuraavan tarkkaan valtionosuusuudistuksen ensimmäisen vaiheen eri valtionosuskertoimien ja laskentaperusteiden toimivuutta sekä muutokin uudistuksen vaikutuksia ja ottavan seurannassa ilmenneet seikat huomioon valtionosuusuudistuksen toisessa vaiheessa (*Valiokunnan lausumaehdotus I*).

Kuntien valtionosuuslain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistusmenet-

tely sovitetaan yhteen kullekin hallituskaudelle valtiontalouden kehysten kanssa. Tarkistukseen liittyvä valtionosuusprosentin määrittely tapahtuisi peruspalveluohjelmassa poikkihallinnollisesti tehtävän kokonaisarvioinnin pohjalta hallituskauden alussa. Tämän vuoksi kustannustenjaon tarkistus tehtäisiin joka neljäs vuosi. Valtionosuusprosenttien lisäksi kustannustenjaon tarkistuksessa valtionosuuden perusteena käytettävät laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat tarkistettaisiin toteutuneiden kustannusten mukaisiksi joka neljäs vuosi. Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotus parantaa valtionosuusjärjestelmän ennakoitavuutta ja selkeyttä. Neljän vuoden käytäntöä sovelletaan jo nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Opetustoimessa ja kirjastossa ehdotus merkitsee, että yksikköhinnat tarkistetaan joka neljäs vuosi joka toisen vuoden asemesta. Asiantuntijakuulemisessa on myös tehty ehdotuksia, että tarkistus tulisi tehdä joka toinen vuosi tai jopa vuosittain. Hallintovaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä kustannustenjaon uusi tarkistusmenettely muodostaa eri hallinnonalat kattavan erottamattoman kokonaisuuden. Näin uudessa tarkistusmenettelyssä sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä opetus- ja kulttuuritoiminta on käsiteltävä myös aikataulullisesti samalla tavalla. Myös sivistysvaliokunta (SiVL 10/2005 vp) on pitänyt tarkoituksenmukaisena, että myös opetustoimessa kustannustenjaon tarkistus tehdään joka neljäs vuosi. Hallintovaliokunta toteaa, että kustannustenjaon tarkistus on valtion ja kuntien välinen kokonaistaloudellinen järjestely, ja valiokunta pitää perusteltuna, että kustannustenjaon tarkistusmenettely toteutetaan kaikilta osin hallituskauden kehysaikataulussa.

Hallituksen esityksen mukaan kustannustason muutos määräytyisi jatkossa uuden peruspalveluiden hintaindeksin mukaan, joka perustuisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenoilla painotettuun kustannustason muutokseen. Uutta indeksiä sovelletaan ensimmäisen kerran määrättäessä valtionosuuksia vuodelle 2006. Hallintovaliokunta pitää ehdotusta kannatettavana. Uuden indeksin voidaan katsoa kuvaavan nykyistä paremmin

kuntien peruspalveluiden kustannusten todellista kehitystä ja vähentävän kuluttajahintaindeksin satunnaisesta vaihtelusta aiheutuvia ongelmia. Myönteistä on myös se, että indeksitarkistus on tarkoitus tehdä täysimääräisenä vuosittain. Siirtymäsäännöksen mukaan mahdollisuus tehdä lakisääteinen kustannustason tarkistus täysimääräistä pienempänä poistuisi vuoden 2008 alusta. Hallintovaliokunta viittaa vuoden 2006 valtion talousarvioesityksestä antamaansa lausuntoon (HaVL 20/2005 vp), jossa se on kiinnittänyt huomiota indeksitarkistuksiin ja toistanut sen jo aikaisempien talousarvioesitysten yhteydessä (mm. HaVL 24/2004 vp ja HaVL 4/2003 vp) esittämänsä kannan, että kustannustason nousu tulee kompensoida täysimääräisesti. Ottaen huomioon kuntien vaikean taloustilanteen on valiokunnan mielestä perusteltua, että tässä tilanteessa indeksitarkistukset tehdään täysimääräisinä jo ennen vuotta 2008.

Valtionosuusperusteiden tarkistaminen muuttaa kuntien valtionosuuksia asukaskohtaisesti laskettuna. Hallintovaliokunta pitää perusteltuna ehdotusta, että kunnille valtionosuusperusteisiin ehdotetuista muutoksista aiheutuvia valtionosuusmuutoksia lievennetään kolmen vuoden siirtymäkauden ajan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtionosuusmenetykset voivat jossain kunnassa nousta yli 200 euroon/asukas eli yhteensä noin 3,8 miljoonaan euroon. Seitsemässä kunnassa valtionosuusmenetys on yli 100 euroa/asukas. Noin 40 kunnassa valtionosuusmenetys on yli 50 euroa/asukas. Edellä mainittu siirtymäkauden tasaus rajaa menetyksen kunnassa —50 euroon asukasta kohden vuodessa vuosina 2006—2008. Valiokunnan käsityksen mukaan yksi merkittävistä tekijöistä on syrjäisyyskertoimen korvaaminen valtionosuus-uudistuksessa syrjäisyyslukuun perustuvalla kertoimella. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kunnan talous voi olla jo myös muista syistä heikko. Hallintovaliokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa hallituksen edellytetään varautuvan siihen, että valtionosuus-uudistuksen ensimmäisen vaiheen valtionosuusperusteiden muutoksista johtuvia huomattavia valtionosuusmenetyksiä voidaan tarvittaessa ot-

taa huomioon myönnettäessä kunnille harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia siirtymäkauden 2006—2008 aikana, ja — ottaen huomioon vuoden 2009 alusta mahdollisesti säädettävät rahoitusjärjestelmän muutokset — tarvittaessa vielä mainitun siirtymäkauden jälkeenkin (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Teknisenä muutoksena hallintovaliokunta ehdottaa, että 1. lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentissa säädettävää yleisen valtionosuuden perusteena käytettävää keskimääräistä euromäärää tarkistetaan hallituksen esityksen antamisen jälkeen täsmentyneiden laskelmien mukaisesti. Täsmentynyt luku on 27,81 euroa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksista

Lastensuojelukerroin

Esityksessä ehdotetaan lastensuojelun suurten kustannusten erillisestä tasausjärjestelmästä luopumista ja sen korvaamista uudella lastensuojelukertoimella. Perustelujen mukaan nykyinen järjestelmä on osoittautunut kustannuksiltaan vaikeasti ennakoitavaksi ja alueellisesti eriarvoiseksi eikä se ole tehokkaasti tukenut pienempien kuntien toimintaa. Ongelmana on pidetty myös muun muassa kasvavia hallintokuluja sekä resurssien siirtymistä kuntien omasta ennaltaehkäisevästä ja avohuoltoa painottavasta lastensuojelutyöstä ja sen kehittämisestä tasausjärjestelmän rahoitusosuuksiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa (StVL 11/2005 vp) on kuvattu valiokuntakäsittelyssä esiin tuotuja sekä nykyiseen tasausjärjestelmään kriittisesti suhtautuvia että sitä puoltavia kokemuksia. Samoja seikkoja nousi esiin myös hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että uusi lastensuojelukerroin valtionosuiden määräytymisperusteena perustuu yksinomaan lastensuojelulain mukaisten lasten huostaottojen määrään. Ehdotettu kerroin ei ota huomioon esimerkiksi niitä huomattavia kustannuksia, joita kunnalle aiheutuu avohuollon sijoituksista. Hallintovaliokunta pitää sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin tärkeänä, ettei rahoitus-

järjestelmä ohjaa lastensuojelun painopistettä varhaisesta puuttumisesta ja ehkäisevästä toiminnasta korjaavaan toimintaan, joka on ennaltaehkäisyä kalliimpaa ja sekä lapsen että perheen kannalta raskaampaa. Lastensuojelulain mukaan avohuollon tukitoimet ovat ensisijaisia ja pääsääntöisiä perhe- ja yksilökohtaisia lastensuojelutoimenpiteitä. Lastensuojelutoimenpiteitä arvioitaessa ensisijaisena on lapsen etu. Hallintovaliokunnan mielestä on tärkeää varmistaa, ettei järjestelmä edes välillisesti kavenna lastensuojelupalvelujen järjestämismahdollisuuksia.

Lastensuojelulain kokonaisuudistusta valmistellaan parhaillaan työryhmässä, jonka työn on tarkoitus valmistua maaliskuun lopussa 2006. Uudistus liittyy vuosina 2004—2007 toteutettavaan lastensuojelun laajapohjaiseen kehittämissuunnitelmaan. Hallintovaliokunta katsoo, että lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä tulee myös selvittää lastensuojelukertoimen toimivuutta ja valmistella ehdotukset valtionosuuskriteerit täyttävälle lastensuojelun avohuollon määrätymisperusteelle. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mukaan kerroinmallia tulee kehittää niin, että siinä huomioitaisiin niin lastensuojelun avohuollossa, sijaishuollossa kuin jälkihuollossa olevien asiakkuuksien määrä. Tämä edellyttää myös, että lastensuojelua koskevaa tilastointia kehitetään.

Hallintovaliokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa hallituksen edellytetään lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä kiireellisesti selvittävän lastensuojelukertoimen toimivuutta ottaen huomioon kertoimen kehittämisessä, että siihen voidaan sisällyttää huostaanottomäärän ohella valtionosuuskriteerit täyttävä avohuollon määrätymisperuste ja että tilastointia tähän liittyen kehitetään, sekä selvitystyön perusteella valmistelevalle eduskunnalle antamista varten tarvittavat muutosehdotukset ensi tilassa ja jopa ennen lastensuojelulakiin liittyvien kehittämishankkeiden ja muiden uudistusten toteuttamista (*Valiokunnan lausumaehdotus 3*).

Tässä yhteydessä hallintovaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota lastensuojeluperusteiden kotikunnan ulkopuolelle sijoitettujen lasten koulunkäynnistä asuinkunnalle aiheutuvien kustannus-

ten korvaamiseen. Myös sivistysvaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt asiaan huomiota. Kotikuntalain (201/1994) mukaan kotikuntansa ulkopuolelle lastensuojeluperusteiden asumaan sijoitettujen lasten kotikunta ei muutu. Toisaalta velvollisuus järjestää lapsen perusopetus sekä vastuu erityisopetuksen ja muun koulunkäynnissä tarvittavan erityisen avun järjestämisestä on lapsen asuinkunnalla. Käytännössä voi käydä esimerkiksi niin, että lapsen ensimmäisenä sijoitusvuonna lapsen kotikunta saa valtionosuuden, mutta asuinkunta joutuu kustantamaan osan lukuvuodesta lapsen opetuksen ja siihen liittyvät tukitoimet ilman valtionosuutta. Silloinkin, kun asuinkunta saa sijoitetusta lapsesta valtionosuuden, se ei saadun tiedon mukaan käytännössä välttämättä kata erityisopetusta ja/tai paljon tukitoimia tarvitsevien lastensuojelulasten opetuksen kustannuksia. Hallintovaliokunnan mielestä asiaan on syytä kiinnittää huomiota esimerkiksi lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä.

Vammaiskerroin

Hallituksen esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi vammaiskerroin, joka määräytyy kunnassa asuvien vaikeavammaisten henkilöiden suhteellisen osuuden mukaan. Kertoimessa otettaisiin huomioon ainoastaan tavanomaista suuremmat vammaisuudesta kunnille aiheutuvat kustannukset. Kerroin on rajattu niihin vaikeavammaisiin henkilöihin, joiden mahdollisuudet opiskella tai sijoittua työelämään ovat erittäin rajalliset ja edellyttävät mittavia tukitoimia. Kertoimen perusteena olevien vammaisuuksien saajat ovat henkilöitä, jotka tarvitsevat ja käyttävät monia kunnallisia sosiaali- ja terveyspalveluja.

Hallintovaliokunta pitää uutta vammaiskerointia tarpeellisena. Se parantaa omalta osaltaan vammaisten palveluiden saatavuutta ja tasoittaa kuntien välisiä eroja palveluiden toteuttamisessa. Valtakunnan tasolla järjestelmä ei tuo lisää resursseja vammaispalveluihin, mutta se kohdentaa resursseja uudelleen ja helpottaa osaltaan kuntien rahoitustilannetta. Etenkin pienille kunnille vammaisten palveluiden kustannuksilla on suuri merkitys.

Hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa viitattiin myös esimerkiksi vaikeavammaisen eri laeissa oleviin määritelmiin, vammaisuuden vuoksi laitoshuollossa oleviin sekä mielenterveyskuntoutujiin. Ehdotettiin myös, että vammaiskertoimen tulisi huomioida muun ohella myös vaikeavammaisten palveluasuminen ja henkilökohtaisen avustajan käyttö. Lisäksi tähdennettiin vammaisten ja vanhusten erilaisia palvelutarpeita. Hallintovaliokunta toteaa, että näihin kysymyksiin on muiden ohella mahdollista kiinnittää huomiota esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevassa jatkotyössä.

Päivähoitokerroin

Hallituksen esityksessä ehdotetaan nykyisen työssäkäyntikertoimen nimi muutettavaksi päivähoitokertoimeksi. Selvityksen mukaan nykyisen kertoimen on katsottu edelleen korreloivan parhaiten päivähoidon todellisia kustannuksia, ja esityksessä on tämän vuoksi päädytty pitämään nykyinen kerroin perusteiltaan entisellään. Päivähoitokerroin lasketaan jakamalla palvelu- ja jalostusaloilla toimivien kunnan asukkaiden ja kunnan työllisen työvoiman osamäärä koko maan vastaavalla osamäärällä. Hallintovaliokunta viittaa lasten päivähoitoa koskevaan subjektiiviseen oikeuteen ja kiinnittää huomiota siihen, ettei kerroin näytä huomioivan päivähoitosta aiheutuvien kustannusten rakennetta niissä yleensä maaseutuvaltaisissa kunnissa, joissa on paljon pienyritystä ja maataloustoimintaa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

Perusopetus

Perusopetuksen osalta ehdotetaan käyttökustannuksiin myönnettävän valtionosuuden perusteena käytettävien yksikköhintojen laskentatapaa yksinkertaistettavaksi ja yksikköhintojen eri määräytymisperusteiden painoarvoa muutettavaksi. Yksikköhinnan määräytymistekijät säilyisivät pääosin ennallaan. Uutena porrastusperusteena otettaisiin käyttöön vieraskielisten oppilaiden lukumäärä. Sivistysvaliokunta on lausunnossaan tukenut tehtyjä ehdotuksia ja kiirehti-

nyt perusopetuksen yksikköhinnan jälkeenyneisyyden korjaamista. Hallintovaliokunta pitää esityksiä kannatettavina. Porrastustekijöistä ja niiden kertoimista säätäminen lainsäädännössä edistää myös kuntien mahdollisuuksia arvioida nykyistä paremmin rahoituksensa muodostumista etukäteen.

Hallituksen esityksen mukaan kouluverkkotekijä otettaisiin huomioon vain harvimmassa asuissa kunnissa ja saaristokunnissa, joissa koulutuksen saavutettavuuden takia joudutaan ylläpitämään laajaa kouluverkkoa pienilläkin oppilasmäärillä. Selvityksen mukaan kouluverkkotekijän muutos ei vähennä jaettavan yksikköhintarahoituksen kokonaismäärää, vaan aikaisemmin kouluverkon perusteella jaettu valtionosuus jaettaisiin muiden porrastusten perusteella. Tällöin muun muassa asukastiheyden merkitys korostuu perusteena kasvaa, mikä ohjaisi valtionosuutta pääsääntöisesti samoille kunnille kuin nykyinen kouluverkkotekijä. Kouluverkkotekijän poistuminen ei siis sinällään merkitse koulujen lakkauttamista. Mahdollisimman kattavan kouluverkon säilyminen on hallintovaliokunnan mielestä tärkeää. Samalla valiokunta korostaa, että koko valtionosuusjärjestelmä on laskennallinen ja että kuntien itsehallinnon mukaisesti kouluverkkoa koskevat päätökset tehdään kunnissa. On myös tärkeää, etteivät päätökset johda oppilaiden ja opiskelijoiden kannalta epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin. Tässä yhteydessä hallintovaliokunta tähdentää myös lähi- ja kyläkoulujen merkitystä hyvänä oppimisympäristönä ja alueen vetovoimatekijänä. Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että opetusministeriö seuraa, millaisia mahdollisia vaikutuksia valtionosuuksiin ehdotetuilla muutoksilla on kouluverkon kannalta ja ottaa seurannan tulokset huomioon valtionosuusuudistuksen seuraavaa vaihetta valmisteltaessa.

Hallintovaliokunta korostaa myös lasten koulumatka järjestelyiden laadun ja toimivuuden merkitystä. Peruspalveluiden arviointisuunnitelman mukaan lääninhallitukset arvioivat vuosittain perus- ja esiopetuksen osalta koulumatkaan käytettävän ajan pituutta. Valiokunta pitää tätä tärkeänä. Samalla valiokunta kiinnittää huomio-

ta koulumatkajärjestelyiden kokonaisuuteen ja tarpeeseen järjestää ne lapsen kokonaisuhyvinvointia tukevalla tavalla. Valiokunta katsookin, että seuraavaan lääninhallitusten peruspalveluiden arviointiohjelmaan on paikallaan sisällyttävä myös koulumatkajärjestelyiden ja -prosessin arviointi.

Ammatillinen koulutus

Ammatilliseen koulutukseen ehdotetaan tuloksellisuuden ottamista käytökustannusten laskennallisen rahoituksen uudeksi porrastusperusteeksi. Tuloksellisuutta mitattaisiin työllistymistä, jatko-opintoihin siirtymistä, opintojen keskeyttämistä, koulutuksen läpäisyastetta sekä opetushenkilöstön kelpoisuutta ja henkilöstön kehittämistä koskevien tekijöiden perusteella. Rahoitus perustuisi kuitenkin edelleen pääosin opiskelijamäärän ja yksikköhinnan tuloon perustuvaan rahoitukseen. Tuloksellisuusrahoituksen ulkopuolelle jäisivät muun muassa erityisoppilaitokset. Sivistysvaliokunta on lausunnossaan pitänyt esityksen tuloksellisuuteen ja kannustavuuteen tähtääviä tavoitteita kannatettavina. Se on pitänyt myös hyvänä, että tuloksellisuutta ei mitata vain yhden tekijän perusteella, vaan useamman tekijän muodostaman kokonaisuuden perusteella, ja korostanut muun ohella erilaisten koulutuksen järjestäjien toimintaedellytysten huomioon ottamista. Hallintovaliokunta yhtyy näihin näkemyksiin. Hallintovaliokunta tähdentää lisäksi, että myös koulutuksen laadun kehittämismahdollisuuksiin tulee kiinnittää huomiota.

Ammattikorkeakoulut

Ammattikorkeakouluja koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2003. Vastauksessaan hallituksen esitykseen ammattikorkeakoululaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi eduskunta edellytti rahoitusjärjestelmän uudistamistoimenpiteisiin ryhtymistä (EV 306/2002 vp — HE 206/2002 vp). Hallintovaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että uudistus on sisällytetty nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksessä ammattikorkeakoulujen rahoituksen perusteena käytettäisiin todelli-

sen opiskelijamäärän sijasta opetusministeriön ja ammattikorkeakoulun ylläpitäjän yhdessä ammattikorkeakoulun kanssa tekemän tavoitesopimuksen mukaista opiskelijamäärää. Ammattikorkeakoulun valtionrahoituksen perusteena käytettävä yksikköhinta muodostuisi opiskelijoiden lukumäärän ja suoritettujen tutkintojen mukaan määräytyvästä osasta. Ammattikorkeakoulujen yksikköhintoja ei enää laskettaisiin tutkinnoittain. Ammatillista opettajankoulutusta varten myönnettäisiin valtionavustuksen sijasta valtionosuutta.

Sivistysvaliokunta on lausunnossaan kannattanut hallituksen esittämiä muutoksia perusteisiin, joiden mukaan valtionosuus jakautuu ammattikorkeakoulujen kesken, investointien rahoitusjärjestelmään sekä ammatillisen opettajankoulutuksen rahoitukseen. Se on pitänyt myös ammattikorkeakoulujen valtionosuusperusteissa huomioon otettavaa tuloksellisuutta myönteisenä muutoksena. Tutkintojen vaikutus rahoitukseen luo paineita kehittää läpäisyastetta ja vähentää keskeyttämistä. Uusi rahoitusmalli poistaa myös sen pitkään tiedossa olleen ongelman, mikä on aiheutunut opiskelijamäärien yllättävistä muutoksista. Hallintovaliokunta voi yhtyä näihin näkemyksiin. Lisäksi hallintovaliokunta korostaa koulutuksen laadun kehittämistä ja hyvän koulutustarjonnan ylläpitämistä.

Hallintovaliokunta toteaa, että lopulliseen uuteen rahoitukseen vaikuttavat yksikköhinnan perustan muuttumisen lisäksi investointien uusi rahoitusmalli sekä viiden ammattikorkeakoulun kohdalla opettajankoulutuksen ottaminen mukaan yksikköhintarahoitukseen. Ammattikorkeakoulukohtaisia muutoksia pienennetään siirtymäsäännöksellä, joka rajoittaa rahoituksen muutoksen määrää kolmen vuoden ajan lain voimaantulosta.

Hallintovaliokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman, jossa hallituksen edellytetään seuraavan ja arvioivan ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmän toimivuutta ja uudistuksen vaikutuksia muun muassa järjestelmän läpinäkyvyyteen, koulutuksen tuloksellisuuteen ja laatuun sekä rahoitusperustaan ja ensi tilassa ryhtyvän tarvittaessa seurannan ja arvioinnin perus-

teella tarpeellisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin (*Valiokunnan lausumaehdotus 4*).

Ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen investointien rahoitusjärjestelmä

Ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen valtionosuusrahoituksessa esitetään luovuttavaksi erillisestä investointirahoituksesta. Tilojen ja laitteiden rakentamisesta ja hankkimisesta syntyvät perustamiskustannukset otettaisiin huomioon käyttökustannusten yksikköhintarahoituksessa ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kirjanpitoon perustuvien poistojen kautta. Koska poistojärjestelmä ei alkuvaiheessa tuota kaikkien poistuvien erien suuruista rahoitusta muun muassa lahjoitettujen kiinteistöjen ja perustamishankkeisiin myönnettujen valtionosuuksien vuoksi, uudistukseen liitetään siirtymäkauden järjestelyinä vuoden 2005 rahoitustason mukainen korotus yksikköhintaan (takuusumma).

Hallintovaliokunta pitää siirtymistä uudenmalliseen järjestelmään sinänsä perusteltuna. Uusi järjestelmä antaa valiokunnan näkemyksen mukaan nykyistä paremmat edellytykset suunnitelmalliselle investointitoiminnalle, kun hankkeiden toteutus ei ole sidoksissa valtion rahoitussuunnitelmaan ja investoinnit voidaan siten toteuttaa toiminnan kannalta haluttuna ajankohdana. Kustannusneutraaliuussyistä vuoden 2005 tasosta olevasta perustamishankerahoituksesta voidaan siirtää vuosittain käyttökustannusten yksikköhintoihin se osa, jota kyseisenä vuonna ei tarvita perustamishankkeiden hankekohtaisiin niin sanottuihin jälkirahoitteisiin valtionosuuksiin. Tällöin takuusummasta vähennetään lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaisesti vuosittain talousarviossa jälkirahoituksena maksettava osuus. Valiokunnan mielestä on myönteistä, että muutos tuo yksikköhintaan lisärahoitusta heti lain tullessa voimaan. Selvityksen mukaan ammatillisen koulutuksen rahoitukseen saadaan vuodelle 2006 noin 33 euron korotus opiskelijaa kohti. Tämä korotus kasvaa jo myönnettujen valtionosuuksien jälkirahoituserien maksujen pienentyessä.

Hallituksen esityksen mukaan ammatillisen koulutuksen vuoden 2006 yksikköhintojen valmistelussa on lähdetty siitä, että eräille pienille koulutuksen järjestäjille myönnettäisiin rahoitussuunnitelmassa olevan hankkeen perusteella yksikköhinnan harkinnanvarainen korotus, koska rakennushankkeen toteuttamisen on arvioitu muutoin muodostuvan näille koulutuksen järjestäjille taloudellisesti erityisen rasittavaksi. Valiokunta pitää ehdotusta perusteltuna ja katsoo, että mahdollisuuteen myöntää harkinnanvaraista korotusta olisi tarpeen varautua eräissä tapauksissa myös vuosina 2007—2008.

Ammatillisen koulutuksen erityisopetuksen yksikköhintaan ehdotetaan tehtäväksi valtioneuvoston asetuksella säädettävä korotusten muutos, joka on saadun selvityksen mukaan luonteeltaan tekninen. Muutos johtuu siitä, että yksikköhinnassa investointien takuusumma sisältyy sekä ammatillisen koulutuksen keskimääräiseen yksikköhintaan että koulutusalaakohtaisiin hintoihin. Keskimääräiseen yksikköhintaan sidottuja korotuksia muutetaan, jotta niiden vaikutus rahoitukseen ei olisi useammankertainen. Asiassa ei ole siten kyse nykyisten korotusten tason laskemisesta. Ammatillisten erityisoppilaitosten rahoitusmuutos vastaa pääsääntöisesti ammatillisen koulutuksen rahoituksen keskimääräistä neljän prosentin kasvua.

Tässä yhteydessä hallintovaliokunta tähdentää, että ammatillisen erityisopetuksen rahoituksessa tulee jatkossakin huolehtia siitä, että erityistä tukea saavilla on mahdollisuus edellytystensä mukaiseen laadukkaaseen ammatilliseen erityisopetukseen. Myös erityisopetuksen tarpeen jatkuva lisääntyminen on rahoituksessa otettava huomioon. Tähän liittyy myös se, että erityisoppilaitosten toiminnan kehittämisedellytyksistä huolehditaan.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota vuokratiloissa toimivien koulutuksen järjestäjien asemaan. Selvyyden vuoksi hallintovaliokunta toteaa, että jatkossa vuokratilakustannukset sisältyvät kustannuspohjaan ja koulutusalaakohtaisiin kustannuksiin ja vaikuttavat sitä kautta koulutusalaakohtaisiin ja järjestäjäkohtaisiin yksikköhintoihin. Hallituksen esityksen peruste-

luissa on todettu, että eräiden koulutuksen järjestäjien yksikköhintaa on tarpeen poistuvien erillisten vuokrien perusteella korottaa hakemuksesta ainakin siirtymävaiheessa sillä perusteella, että erillisten vuokrien poistumisen vaikutus yksittäisen koulutuksen järjestäjän rahoitukseen on merkittävä. Hallintovaliokunta katsoo, että erityisesti eräiden pienten yksityisten koulutuksen järjestäjien osalta menettelyä on tarpeellista jatkaa siirtymävaiheen jälkeenkin.

Valtionavustusten nettouttaminen

Nykyisen järjestelmän mukaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain ja ammattikorkeakoululain mukaisen kehittämis- ja muun toiminnan kustannukset, joihin myönnetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisia valtionavustuksia, voidaan ilmoittaa myös valtionosuusrahoituksen piiriin kuuluviksi kustannuksiksi. Tätä on pidetty epäkohtana. Hallituksen esityksessä ehdotetaan päällekkäisen rahoituksen poistamiseksi, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain ja ammattikorkeakoululain nojalla valtionrahoituksen piiriin kuuluvaa toimintaa varten myönnettyjä avustuksia vastaava euromäärä vähennetään asianomaisen toiminnan kokonaiskustannuksista. Muutos alentaisi sekä valtionosuuden että kuntien rahoitusosuuden määrää. Nettoutus ei koskisi ammattikorkeakoululain mukaista tuloksellisuusrahoitusta vastaavaa euromäärää eikä pelkästään valtion talousarvioon perustuvia valtionavustuksia. Nettouttamista sovellettaisiin ensimmäisen kerran laskettaessa valtionosuuden perusteena käytettäviä yksikköhintoja vuodelle 2008.

Valiokunta pitää päällekkäisen rahoituksen välttämistä sinänsä hyväksyttävänä lähtökohtana. Samanaikaisesti valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtionavustuksilla on merkittävä rooli oppilaitosten kehittämistyössä ja suuntauksessa. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin huoli siitä, että oppilaitosten kehittämistoiminta voisi vaarantua, jos kehittämistyöhön tarkoitettuja avustuksia ei haeta sen vuoksi, että myönnetty avustukset pienentäisivät valtionosuuden perusteena olevaa kustannus-

jaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että oppilaitosten mahdollisuuksiin kehittää koulutustarjontaa ja toiminnan laatua kiinnitetään riittävästi huomiota.

Kirjastot ja kulttuuritoimi

Kirjastojen kohdalla suurin muutos on siirtymisen asutusrakenneryhmiin pohjautuvista yksikköhinnoista yhteen yksikköhintaan. Kirjastopalveluiden saatavuuden kannalta hallintovaliokunta pitää sivistysvaliokunnan tavoin myönteisenä sitä, että yksikköhintaa voidaan porrastaa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla harvaan asutuissa kunnissa ja saaristolakunnissa. Myönteistä on myös se, että sellaisen kunnan yksikköhintaa korotetaan, jonka kirjasto on määrätty hoitamaan yleisten kirjastojen keskuskirjaston tai maakuntakirjaston tehtäviä. Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että kirjastojen yksikköhintojen laskentatapaan ehdotettavat muutokset eivät lisää kirjastojen valtionosuusrahoituksen kokonaismäärää.

Teattereiden yksikköhintaan ehdotetaan tehtäväksi vuosittainen indeksitarkistus. Lisäksi lakiin ehdotetaan tuotavaksi neljän vuoden välein tapahtuva yksikköhinnan tarkistus. Hallintovaliokunta pitää sivistysvaliokunnan tavoin muutoksia myönteisinä. Tärkeä lisä on myös teattereille ja orkestereille tuleva mahdollisuus anoa harkinnanvaraista valtionavustusta erilaisiin kehittämishankkeisiin. Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotukset parantavat taide- ja kulttuurilaitosten toimintaedellytyksiä ja turvaavat osaltaan kulttuuripalveluiden saatavuutta eri puolilla maata.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen valvontaan ja tarkastukseen liittyvät säännökset

Hallintovaliokunta pitää asianmukaisena, että lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset rahoituksen valvonnasta, takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, tietojen saannista ja virka-avusta. Muilta osin viitattaisiin valtionavustusten osalta valtionavustuslakiin (688/2001). Opetus- ja kulttuuritoimen sektorilla on suuri

määrä myös yksityisten ylläpitämiä laitoksia. On asianmukaista, että viranomaisten toimivaltuuksien rajat ja tarkastuksen kohteena olevan oikeudet ja velvollisuudet määritellään selkeästi laisissa.

Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota 4. lakiehdotuksen 54 §:n 2 momentin sanamuotoon, joka synnyttää vaikutelman, että Opetushallituksen toimivalta tarkastuksen toimittamiseen voisi perustua opetusministeriön päätökseen. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan (esim. PeVL 38/2004 vp ja PeVL 52/2001 vp) tarkastustoiminnan kaltaisen julkisen vallan käyttämisen tulee perustua suoraan lakiin. Säännöksen perusteluista ilmenee myös, että käytännössä tarkastuksesta päättää opetusministeriö ja sen toteuttavat opetushallituksen virkamiehet. Toisaalta myös opetusministeriöllä itsellään tulee olla mahdollisuus suorittaa tarkastuksia. Valiokunta ehdottaa, että säännöstä muutetaan näiden perusteiden mukaisesti.

Edellä mainitun 2 momentin mukaan rahoituksen saajan on annettava tarkastusta suorittavalle virkamiehelle kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset, asiakirjat, talenteet ja muu aineisto sekä muutoinkin avustettava tarkastuksessa. Käytännössä säännöksessä tarkoitetut tiedot ovat yleensä muita kuin henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään (esim. PeVL 47/2005 vp, PeVL 42/2005 vp ja PeVL 4/2005 vp) pitänyt kuitenkin asianmukaisena, että viranomaisen tietojensaantioikeus ulotetaan tällöinkin vain sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Hallintovaliokunta ehdottaa säännöstä muutettavaksi tämän mukaisesti.

Lisäksi edellä mainitussa 2 momentissa perustettaisiin tarkastusta suorittavalle virkamiehelle myös oikeus päästä tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa rahoituksen saajan hallinnassa tai käytössä oleviin rahoitettavassa toiminnassa käytettäviin tiloihin ja muille alueille. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön (esim. PeVL 43/2005 vp ja PeVL 39/2005 vp) viitaten hallintovaliokunta ehdottaa, että tarkastusoikeuden ulkopuolelle rajataan kotirau-

han piiriin kuuluvat tilat. Samanlainen rajaus on myös valtionavustuslain 17 §:n 3 momentissa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin ehdotettavat tekniset muutokset

Hallintovaliokunta ehdottaa sivistysvaliokunnan lausuntoon viitaten, että 4. lakiehdotuksen johtolauseessa kumottaisiin tarpeettomana opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 33 §:n 4 momentti (1389/2001).

Lisäksi hallintovaliokunta ehdottaa 4. lakiehdotuksen 28 §:n 1 momenttia täsmennettäväksi siten, että säännöksestä ilmenee selkeästi, että museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhinnat määrää opetusministeriö.

Hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksen 44 §:n 2 momentissa säädetään ammattikorkeakoulujen rahoituksen laskemisen perusteena käytettävistä opiskelijamääristä ja suoritettujen tutkintojen määristä. Säännöksessä käytetty ilmaisu viittaa vain ammattikorkeakoulututkintoon, vaikka tutkintojen määrään luetaan mukaan sen ohella ylemmät ammattikorkeakoulututkinnot sekä ammatillisesta opettajankoulutuksesta valmistuneet. Hallintovaliokunta ehdottaa säännöstä tarkennettavaksi siten, että ilmaisu kattaa myös nämä seikat.

Lakialoitteet

Koska valiokunta on hyväksynyt lakiehdotukset hallituksen esityksen HE 88/2005 vp pohjalta, valiokunta ehdottaa, että lakialoitteisiin LA 91/2005 vp ja LA 98/2005 vp sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 2., 3. ja 5.—10. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 1. ja 4. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset),

että lakialoitteet LA 91/2005 vp ja LA 98/2005 vp hylätään ja

että hyväksytään neljä lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

kuntien valtionosuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 4 §:n 3 momentti sekä 5 ja 29 §,
sellaisena kuin niistä on 4 §:n 3 momentti laissa 1102/1997,
muutetaan 3 §, 4 §:n 2 momentti, 6 §, 8 §:n 3 momentti, 9 ja 11 §, 13 §:n 2 momentti, 16 §:n 3 momentti ja 27 §,
sellaisina kuin niistä ovat 3 § osaksi mainitussa laissa 1102/1997, 9 § laissa 1360/2001, 16 §:n 3 momentti mainitussa laissa 1102/1997 sekä 27 § osaksi viimeksi mainitussa laissa ja laissa 1061/1998; sekä
lisätään 10 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1360/2001, uusi 2 momentti ja lakiin uusi 12 a § seuraavasti:

3, 4, 6, 8—11, 12a, 13 ja 16 §
(Kuten HE)

(2 mom. kuten HE)

27 §

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Yleisen valtionosuuden perusteena oleva euromäärä

Vuonna 2006 yleisen valtionosuuden perusteena käytettävä keskimääräinen euromäärä on *27,81 euroa* asukasta kohden.

4.

Laki**opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 21 päivänä elokuuta 1998 annetun lain (635/1998) 19 §:n 5 momentti, 29 ja 30 §, 33 §:n 4 momentti sekä 46 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1389/2001,

muutetaan 1 §:n 1 momentin 5 kohta, 9 ja 10 §, 11 §:n 3 momentti, 14 §, 16 §:n 1 momentti, 17 §:n 1 ja 2 momentti, 18 §:n 1 momentti, 19 §:n 1, 2 ja 7 momentti, 20 §, 21 §:n 2 momentti, 23 b §:n 1 ja 2 momentti, 24 §, 24 a §:n 1 ja 2 momentti, 28 §, 31 §:n 2 ja 3 momentti, 43 §:n otsikko ja 1 momentti, 44 §, 45 §:n 2 momentti, 46 §:n 5 ja 6 momentti, 49 § ja 54 §:n otsikko,

sellaisena kuin niistä ovat 9, 10 ja 14 §, 16 §:n 1 momentti, 19 §:n 2 ja 7 momentti sekä 46 §:n 5 ja 6 momentti mainitussa laissa 1389/2001, 11 §:n 3 momentti ja 43 §:n otsikko laissa 1280/2002, 17 §:n 1 momentti laissa 1140/2003 ja 2 momentti laissa 1186/1998, 19 §:n 1 momentti mainitussa laissa 1211/2000, 20 § osaksi mainitussa laissa 1389/2001 ja laissa 412/2005, 23 b §:n 1 ja 2 momentti sekä 24 a §:n 1 ja 2 momentti laissa 1291/2004, sekä

lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainituissa laeissa 1186/1998, 1211/2000 ja 1389/2001, uusi 5 momentti, jolloin nykyinen 5 momentti siirtyy 6 momentiksi, 23 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 1389/2001, uusi 2—4 momentti, lakiin uusi 47 a §, 54 §:ään uusi 2—4 momentti sekä lakiin uusi 57 b § seuraavasti:

1, 9—11, 14, 16—21, 23, 23 b, 24 ja 24 a §
(Kuten HE)

31 ja 43 §
(Kuten HE)

28 §

44 §

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhinnat

Oppilas-, opiskelija- ja tutkintomäärien laskeminen

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhinnat lasketaan erikseen kunkin taide- ja kulttuurilaitosmuodon osalta joka neljäs vuosi jakamalla yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna niiden toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset asianomaisten kulttuurilaitosten saman kalenterivuoden todellisten henkilötyövuosien yhteismäärällä. *Opetusministeriö määrää yksikköhinnan varainhoitovuodelle arvioidun kustannustason mukaiseksi ja ottaen huomioon valtion toimenpiteistä aiheutuvat toiminnan laajuuden ja laadun muutokset soveltuvin osin siten kuin kuntien valtionosuuslain 3 §:n 1—3 kohdassa sekä 4 §:ssä säädetään.*

(2—5 mom. kuten HE)

(1 mom. kuten HE)

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, ammattikorkeakoulujen varainhoitovuoden rahoitus ja yksikköhinnat lasketaan ammattikorkeakoululain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun sopimuksen mukaan määräytyvän opiskelijamäärän ja ammattikorkeakoulussa suoritettujen *tutkintojen määrän sekä ammatillisesta opettajan- koulutuksesta valmistuneiden määrän* perusteella.

(3—5 mom. kuten HE)

45, 46, 47 a ja 49 §
(Kuten HE)

54 §

Tietojen toimittaminen, tarkastusoikeus ja virka-apu

Opetusministeriö päättää 1 momentissa tarkoitettujen tietojen oikeellisuuden toteamiseksi suoritettavista rahoituksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvista tarkastuksista. Opetusministeriö voi antaa tarkastuksen suorittamisen myös Opetushallituksen tehtäväksi. Rahoituksen saajan on korvauksetta annettava tarkastusta suorittavalle virkamiehelle kaikki tarkastuksen kannalta välttämättömät tiedot ja selvitykset, asiakirjat, tallenteet ja muu aineisto sekä muu-

toinkin avustettava tarkastuksessa. Tarkastusta suorittavalla virkamiehellä on oikeus päästä tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa rahoituksen saajan hallinnassa tai käytössä oleviin rahoitettavassa toiminnassa käytettäviin tiloihin ja muille alueille. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa.

(3 ja 4 mom. kuten HE)

57 b §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. Eduskunta edellyttää hallituksen seuraavan tarkkaan valtiosuus uudistuksen ensimmäisen vaiheen eri valtiosuus kertomien ja laskentaperusteiden toimivuutta sekä muutoinkin uudistuksen vaikutuksia ja ottavan seurannassa ilmenneet seikat huomioon valtiosuus uudistuksen toisessa vaiheessa.
2. Eduskunta edellyttää hallituksen varautuvan siihen, että valtiosuus uudistuksen ensimmäisen vaiheen valtiosuusperusteiden muutoksista johtuvia huomattavia valtiosuusmenetyksiä voidaan tarvittaessa ottaa huomioon myönnettäessä kunnille harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia siirtymäkauden 2006—2008 aikana, ja — ottaen huomioon vuoden 2009 alusta mahdollisesti säädettävät rahoitusjärjestelmän muutokset — tarvittaessa vielä mainitun siirtymäkauden jälkeenkin.
3. Eduskunta edellyttää hallituksen lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä kiireellisesti selvittävän lastensuojelukertoimen toimivuutta ottaen huomioon kertoimen kehittämisessä, että siihen voidaan sisällyttää huostaanottomäärän ohella valtiosuus kriteerit täyttävä lasten avohuollon määrätymisperuste ja että tilastointia tähän liittyen kehitetään, sekä selvitystyön perusteella valmistelevan eduskunnalle antamista varten tarvittavat muutosehdotukset ensi tilassa ja jopa ennen lastensuojelulakiin liittyvien kehittämishankkeiden ja muiden uudistusten toteuttamista.
4. Eduskunta edellyttää hallituksen seuraavan ja arvioivan ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmän toimivuutta ja uudistuksen vaikutuksia muun muassa järjestelmän läpinäkyvyyteen, koulutuksen tuloksellisuuteen ja laatuun sekä rahoitusperustaan, ja ensi tilassa ryhtyvän tarvittaessa seurannan ja arvioinnin perusteella tarpeellisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Kari Kärkkäinen /kd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Lauri Oinonen /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk (osittain)	Ahti Vielma /kok
	Jyrki Kasvi /vihr	Tuula Väätäinen /sd
	Esko Kurvinen /kok	vjäs. Aulis Ranta-Muotio /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallitus on alkuvuonna 2005 käynnistänyt kuntien palvelurakennemuutoksen, jonka seurauksena Suomen kuntarakenne ja palvelujen tuottaminen uudistuvat. Nyt hallitus on kuitenkin tuonut eduskunnalle valtionosuusmuutoksen, joka tekee valtionosuusjärjestelmästä entistä monimutkaisemman ja vaikeaselkoisemman eikä juuri tuo lisäarvoa nykytilanteeseen. Hallituksen esitys on kokonaisuutena katsoen epäonnistunut, koska se ei tuo helpotusta kuntien talousahdinkoon eikä selkeyttä nykyjärjestelmää.

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjako

Hallituksen esityksessä valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa esitetään muutettavaksi tavalla, joka ei ole mielestämme perusteltu. Esitys heikentää sitä periaatetta, että valtion tulee tehtäviä antaessaan varmistaa, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet rahoittaa lakisääteiset palvelut. Esitys merkitsee lisääntyvää epävarmuutta siihen nähden, missä määrin valtio tulee osallistumaan tehtävien rahoitukseen.

Kustannustenjaon tarkistaminen opetustoimissa nykyistä harvemmin, vain joka neljäs vuosi, on huononnut nykytilanteeseen, emmekä voi sitä hyväksyä. Sen vuoksi hallintovaliokunnan olisi tullut hylätä 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 4. kohta sekä 6 §:n 1 momentti.

Kuntien yleinen valtionosuus

Yleisen valtionosuuden saaristolisen ja syrjäisyyssuhteiden määrätymisperusteita ehdotetaan muutettavaksi. Liikenteen taajamallisä esitetään korvattavaksi taajamarakennellessä, jonka määrä alenisi taajamissa asuvien määrän kasvaessa. Tämä ei ole millään järjestyksellä perusteltavissa. Eiväthän taajamien ongelmat poistu sen mukaan kuin taajama kasvaa. Hallintovaliokunnan olisi tullut hylätä taajamarakennetta koskeva 1. lakiehdotuksen 11 §.

Lastensuojelukerroin

Vastuu lastensuojelusta kuuluu viime kädessä kunnalle, jossa lapsi asuu. Vuonna 1999 eduskunnan aktiivisella työllä saatiin voimaan lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä, jolla tasataan lastensuojelun kustannuksia erityishuoltopiireittäin jäsenkuntien kesken. Järjestelmässä kunnalla on oikeus saada 70 %:n korvaus sellaisista kuluista, jotka aiheutuvat hoitosuunnitelmaan kirjattua lastensuojelutoimenpiteestä ja ylittävät perhekohtaisen 25 000 euron omavastuurajan. Tästä järjestelmästä ovat hyötäneet kaikki ne kunnat, joilla lastensuojelutarvetta on ilmennyt.

Hallituksen esityksessä tämä tasausjärjestelmä ehdotetaan purettavaksi. Uudeksi järjestelmäksi ehdotetaan lastensuojelukertoimen mukaisesti maksettavaa valtionosuutta. Lastensuojelukertoimen määräytymisessä otetaan huomioon vain kunnissa tehdyt huostaanotot, vaikka lastensuojelu on paljon muutakin kuin vain huostaanottoa.

Ehdotetun järjestelmän myötä kunnille muodostuu esitetystä kertoimesta kannustin lisätä huostaanottoja, vaikka huostaanoton tulisi olla viimesijainen keino puuttua lastensuojelutapauksiin. Mielestämme lastensuojelullisia ongelmia tulisi ehkäistä ennalta ja huolehtia lasten hyvinvoinnista ensisijaisesti avohuollon tukitoimin.

Se, ettei lastensuojelun määrärahoja enää kohdenneta, vaan ne upotetaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten määrärahaan, tulee väistämättä vähentämään kuntien panostusta lastensuojeluun ja erityisesti ongelmien ennalta ehkäisyyn. Taustalla on kuntien heikko taloustilanne. Uuden järjestelmän rahoituksesta puuttuu myös kuntien nyt erityishuoltopiireille maksamat maksut, joten kuntien lastensuojeluun budjetoimat määrärahat pienenevät tältäkin osin. Siksi hallintovaliokunnan olisi tul-

lut poistaa 2. lakiehdotuksen 15 b § sekä hylätä 3. lakiehdotus kokonaan.

Perusopetuksen rahoitus

Opetustoimessa siirtyminen joka neljäs vuosi tapahtuvaan kustannustenjaon tarkistamiseen vähentää toiminnan ja talouden yhteyttä. Yksikköhintojen korotustarve tulee ainakin nykyinen vuosittainen kustannuskehitys huomioon ottaen kerralla hyvin suureksi. Mielestämme hallintovaliokunnan olisi tullut muuttaa hallituksen esitystä siten, että opetustoimessa säilytetään nykyinen menettely, jossa yksikköhinnat määrätään joka toinen vuosi toteutuneiden kustannusten pohjalta. Saman tulisi koskea myös muita opetus- ja kulttuuritoimen kustannusten jaon tarkistuksia eli lukioiden ja ammatillisen koulutuksen yksikköhintoja sekä taiteen perusopetusta.

Kouluja on lakkautettu reilut 50 vuosittain. Näyttää siltä, että vauhti on kiihtymässä yli 100 kouluun tänä vuonna. 168 kunnassa on menossa kouluverkon tarkistaminen tai ainakin sitä valmistellaan. Hallituksen esitys, jonka mukaan kouluverkkotunnus huomioidaan vain harvimmassa asutuissa kunnissa ja saaristokunnissa, kiihdyttää tätä kehitystä. Vaarana on, että moni elin-kelpoinen koulu lakkautetaan ja koulutuksen saavutettavuus heikkenee. Kouluverkkotekijän poistaminen on hallituspuolueilta merkittävä väestöä keskittävä ja alueita autioittava linjanveto.

On selvää, että opetusministeriön on jatkossa seurattava nyt tehtävien muutosten vaikutuksia kouluverkkoon. Mielestämme hallintovaliokunnan olisi kuitenkin tullut muuttaa hallituksen esitystä siten, ettei perusopetuksen valtionosuusperusteita kouluverkon osalta muuteta vielä tässä vaiheessa, kun kuntien palvelurakennemuutoksen ratkaisut ja uusi kuntarakenne eivät ole vielä tiedossa.

Tämän vuoksi hallintovaliokunnan olisi tullut hylätä 4. lakiehdotuksen pykälät 17, 18, 19 ja 21, jolloin kustannusten jaon tarkistukset tehdään edelleen joka toinen vuosi ja kouluverkkotekijää koskevat säännökset pysyvät ennallaan.

Ammattikorkeakoulujen rahoitus

Mielestämme hallintovaliokunnan olisi pitänyt lausua, että ammattikorkeakoulujen rahoituksen pitää perustua todelliseen opiskelijamäärään ja rajoitetusti tutkintojen määrään. Laskennallisen opiskelijamäärän perusteella määräytyvä rahoitus johtaa tehottomuuteen ja tyhjiin opiskelupaikkoihin sekä suosii niitä ammattikorkeakouluja, joiden keskeyttämisaste on suuri. Hallintovaliokunnan olisi tullut korostaa, että ammattikorkeakoulujen rahoitus perustuu kokonaisopiskelijamäärän tarkasteluun ja opiskelijan poissaolo-oikeutta muutetaan siten, että poissaolosta on ilmoitettava hyvissä ajoin ennen lukukauden alkua.

Pidämme ammattikorkeakoulujen valtionosuusperusteissa huomioon otettavaa tuloksellisuutta jossain määrin myönteisenä muutoksena. Tutkintojen vaikutus rahoitukseen luo paineita kehittää läpäisyastetta ja vähentää keskeyttämisestä. Vaarana on kuitenkin, että oppilaitoksissa nostetaan läpäisyastetta rahoituksen varmistamiseksi tutkintojen laadun kustannuksella. Valiokunnan olisi tullut lausua, että se katsoo välttämättömäksi luoda arviointijärjestelmä, jolla tutkintojen laatu ja taso jatkossa varmistetaan.

Hallintovaliokunnan olisi tullut kiinnittää lausunnossaan myös huomiota siihen, että esityksessä aiotaan luopua tutkintokohtaisesta rahoituksesta porrastuksineen. Hallituksen esityksen mukaan tutkintojen määriä laskettaessa huomioitaisiin ainoastaan tutkintojen laajuuteen liittyvät erot. Sen sijaan mitään alakohtaisia eroja ei laskelmissa otettaisi huomioon. Tämä muutos aiheuttaa merkittäviä resurssien siirtymiä eri koulutusalojen välillä, mitä ei mitenkään perustella. Näin keskimääräistä kalliimman koulutuksen järjestäminen jää kokonaan ylläpitäjien lisärahoituksen varaan, mikä johtaa useat oppilaitokset kohtuuttomiin tilanteisiin. Valiokunnan olisi tullut yhtyä sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa esille tulleisiin näkemyksiin, joiden mukaan tutkintojen hinnoittelussa tulee jatkossa ottaa huomioon erihintaiset tutkinnot ja eripituiset koulutukset.

Ottaen huomioon edellä mainitut epäkohdat ja asiantuntijoiden taholta esille tuodut epävar-

muustekijät hallintovaliokunnan olisi tullut hylätä ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistus tässä vaiheessa tai ainakin muuttaa hallituksen esitystä siten, että nykyinen rahoitusjärjestelmä on voimassa vielä vuoden 2006, jonka aikana esityksen vaikutukset selvitetään perusteellisesti ja muutosesityksestä pyydetään ammattikorkeakoulujen lausunnot. Näin ollen valiokunnan olisi tullut hylätä 4. lakiehdotuksen pykälät 20, 44 ja 45, jolloin ammattikorkeakoulujen rahoitus laskettaisiin toistaiseksi nykypohjalta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 5.—10. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisina,

että 3. lakiehdotus hylätään ja

että 1., 2. ja 4. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Vastalauseen muutosehdotukset).

Vastalauseen muutosehdotukset

1.

Laki

kuntien valtionosuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun kuntien valtionosuuslain (1147/1996), 4 §:n 3 momentti, 5 ja 29 §, sellaisena kuin niistä on 4 §:n 3 momentti laissa 1102/1997
muutetaan 3 §:n johdantokappale ja 1—3 kohta, 4 §:n 2 momentti, 6 §:n 2 ja 3 momentti, 8 §:n 3 momentti, 9 (*poist.*) §, 13 §:n 2 momentti, 16 §:n 3 momentti ja 27 §, sellaisina kuin niistä ovat 3 § osaksi mainitussa laissa 1102/1997, 9 § laissa 1360/2001, 16 §:n 3 momentti mainitussa laissa 1102/1997 sekä 27 § osaksi viimeksi mainitussa laissa ja laissa 1061/1998; sekä
lisätään 6 §:ään uusi 4 momentti, 10 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1360/2001, uusi 2 momentti ja lakiin uusi 12 a § seuraavasti:

3 §

Valtionosuuksien vahvistamisperusteet

Keskimääräiset euromäärät tai laskennalliset kustannukset, joita käytetään valtionosuuksien perusteena tai valtionosuuksien määräämisen perusteena, vahvistetaan vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten. Tällöin otetaan huomioon:

(1—3 kohta kuten HaVM)

(4 kohta *poist.*)

4 §

(Kuten HaVM)

6 §

Kustannustenjaon tarkistaminen

(1 mom. *poist.*)

(2—4 mom. kuten HaVM)

8—10 §

(Kuten HaVM)

11 §
(Poist.)

12 a, 13, 16 ja 27 §
(Kuten HaVM)

Voimaantulosäännös
(Kuten HaVM)

2.

Laki

sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 3 päivänä elokuuta 1992 annetun lain (733/1992), 17 §:n 3 momentti, 4 a luku ja 45 a §,

sellaisina kuin ne ovat, 17 §:n 3 momentti laissa 1150/1996, 4 a luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen sekä 45 a § laissa 1364/2004,

muutetaan 11 §:n 2 momentti, 12 §:n 1—3 momentti, 15 §:n otsikko ja 1 momentti, 16 ja 16 a § sekä 16 b §:n 1 momentti ja 18 §,

sellaisina kuin ne ovat, 11 §:n 2 momentti, 12 §:n 1—3 momentti, 15 §:n otsikko ja 1 momentti, 16 ja 16 a § sekä 17 §:n 3 momentti mainitussa laissa 1150/1996 sekä 16 b §:n 1 momentti laissa 1145/2000 sekä 18 § mainitussa laissa 1150/1996 sekä laeissa 974/1998, 1409/2001 ja 1290/2004, sekä

lisätään lakiin uusi 15 a (*poist.*) ja 18 a § seuraavasti:

11, 12, 15 ja 15 a §
(Kuten HaVM)

16, 16 a, 16 b, 18 ja 18 a §
(Kuten HaVM)

15 b §
(Poist.)

Voimaantulosäännös
(Kuten HaVM)

4.

Laki**opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 21 päivänä elokuuta 1998 annetun lain (635/1998) (*poist.*) 29 ja 30 §, 33 §:n 4 momentti sekä 46 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1389/2001,

muutetaan 1 §:n 1 momentin 5 kohta, 9 ja 10 §, 11 §:n 3 momentti, 14 §, 16 §:n 1 momentti, (*poist.*) 23 b §:n 1 ja 2 momentti, 24 §, 24 a §:n 1 ja 2 momentti, 28 §, 31 §:n 2 ja 3 momentti, 43 §:n otsikko ja 1 momentti, (*poist.*) 46 §:n 5 ja 6 momentti, 49 § ja 54 §:n otsikko,

sellaisena kuin niistä ovat 9, 10 ja 14 §, 16 §:n 1 momentti (*poist.*) sekä 46 §:n 5 ja 6 momentti mainitussa laissa 1389/2001, 11 §:n 3 momentti ja 43 §:n otsikko laissa 1280/2002, (*poist.*) 23 b §:n 1 ja 2 momentti sekä 24 a §:n 1 ja 2 momentti laissa 1291/2004, sekä

lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainituissa laeissa 1186/1998, 1211/2000 ja 1389/2001, uusi 5 momentti, jolloin nykyinen 5 momentti siirtyy 6 momentiksi, 23 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 1389/2001, uusi 2—4 momentti, lakiin uusi 47 a §, 54 §:ään uusi 2—4 momentti sekä lakiin uusi 57 b § seuraavasti:

1, 9—11, 14 ja 16 §
(Kuten HaVM)

44 ja 45 §
(*Poist.*)

17—21 §
(*Poist.*)

46, 47 a, 49, 54 ja 57 b §
(Kuten HaVM)

23, 23 b, 24, 24 a, 28, 31 ja 43 §
(Kuten HaVM)

Voimaantulosäännös
(Kuten HaVM)

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2005

Esko Kurvinen /kok
Ahti Vielma /kok
Sirpa Asko-Seljavaara /kok

Veijo Puhjo /vas
Kari Kärkkäinen /kd

VASTALAUSE 2

Perustelut

Kuntien valtionosuusjärjestelmä on monimutkainen ja sekava, ja monet kunnat kokevat järjestelmän kohtelevan itseään epäoikeudenmukaisesti. Järjestelmään on vaadittu muutoksia, ja nyt hallitus onkin tuonut eduskunnalle pitkään odotetun valtionosuusuudistuksen. Valitettavasti uudistuksen alkuperäiset tavoitteet ja perustelutekstin periaatteet eivät esityksessä toteudu. Päinvastoin, järjestelmä muuttuu entistä vaikeaselkoisemmaksi eikä ohjaa kuntia laadukkaaseen ja kokonaistaloudelliseen palvelutuotantoon.

Kuntien yleinen valtionosuus

Asukasluvun muutokseen perustuva lisä on sinänsä hyvin perusteltu, mutta yksiportaisena liian jyrkkä. Jo 12 a §:n perusteluissakin todetaan, että "noin yhden prosentin pysyvä muutos vuosittain ei vielä aiheuta kunnan talouden sopeutumisen kannalta muutoksia". Miksi lisäksi saisivat vain sellaiset kunnat, joiden asukasluku muuttuu yli kuusi prosenttia? Hallintovaliokunnan olisi tullut muuttaa asukasluvun muutosta koskeva 1. lakiehdotuksen 12 a § ehdotuksen mukaisella tavalla.

Vammaiskerroin

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä ei riittävässä määrin ota huomioon asukkaiden vammaisuudesta kunnalle aiheutuvia lisäkustannuksia. Myös hallituksen esityksen tuen määrittelyyn käyttämä laskennallinen malli on ongelmallinen palvelujen kehittämisen kannalta, sillä esitys ei sido kuntien vammaisten asukkaiden tarvitsemien palveluiden perusteella saamaa valtionosuutta järjestettyjen palvelujen määrään tai laatuun.

Eräissä selvityksissä on esitetty tiettyjen tai kaikkien vammaispalveluiden tosiasiallisiin

kustannuksiin perustuvaa valtion tukea. Viime keväänä selvitysmies Erkki Paara ehdotti, että valtion olisi kustannettava puolet vammaisuu- den kunnille aiheuttamista kustannuksista. Malli oli osa hänen esitystään kehitysvammalain ja vammaispalvelulain yhteensovittamiseksi.

Katsomme, että kuntien vammaispalveluiden kehittämisen tulisi perustua tosiasiallisten kustannusten korvaamiseen. Tällä tavoin voidaan osaltaan vähentää kuntien välisiä suuria eroja vammaispalveluiden järjestämisessä.

Perusopetuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoitus

Hallituksen esitys muuttaa ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen perustamishankkeiden tuen hankekohtaisesta valtionosuudesta tai -avustuksesta käyttömenoihin perustuvaan tukeen. Muutos on perusteltu, ja se kohtelee omissa ja vuokratiloissa toimivia oppilaitoksia samalla tavalla. Muutos tapahtuu kuitenkin hyvin nopeassa aikataulussa, ja jo vuonna 2006 alkaviksi suunniteltujen hankkeiden valmiiksi neuvotellut valtionavustukset peruuntuvat. Samalla myös kyseiset perustamishankkeet lykkäntyvät useilla vuosilla. Valiokunnan olisi tullut lausua, että hallituksen on valmisteltava pikaisesti siirtymäaikajärjestely, jolla jo valmiiksi neuvotellut hankkeet olisi voitu toteuttaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 5.—10. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisina,

että 3. lakiehdotus hylätään,

että 1., 2. ja 4. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Vastalauseen muutosehdotukset) ja

että hyväksytään kaksi lausumaa (Vastalauseen lausumaehdotukset).

Vastalauseen muutosehdotukset

1.

Laki

kuntien valtionosuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun kuntien valtionosuuslain (1147/1996), 4 §:n 3 momentti sekä 5 ja 29 §,
 sellaisena kuin niistä on 4 §:n 3 momentti laissa 1102/1997
muutetaan 3 §:n johdantokappale ja 1—3 kohta, 4 §:n 2 momentti, 6 §:n 2 ja 3 momentti, 8 §:n 3 momentti, 9 (*poist.*) §, 13 §:n 2 momentti, 16 §:n 3 momentti ja 27 §,
 sellaisina kuin niistä ovat 3 § osaksi mainitussa laissa 1102/1997, 9 § laissa 1360/2001, 16 §:n 3 momentti mainitussa laissa 1102/1997 sekä 27 § osaksi viimeksi mainitussa laissa ja laissa 1061/1998; sekä
lisätään 6 §:ään uusi 4 momentti, 10 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 1360/2001, uusi 2 momentti ja lakiin uusi 12 a § seuraavasti:

3 §

(2—4 mom. kuten HaVM)

Valtionosuuksien vahvistamisperusteet

Keskimääräiset euromäärät tai laskennalliset kustannukset, joita käytetään valtionosuuksien perusteena tai valtionosuuksien määräämisen perusteena, vahvistetaan vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten. Tällöin otetaan huomioon:

(1—3 kohta kuten HaVM)
 (4 kohta *poist.*)

8—10 §
 (Kuten HaVM)

11 §
 (*Poist.*)

12 a §

Asukasluvun muutokseen perustuva lisä

Kunnalle, jonka asukasluvun muutos kolmena varainhoitovuotta edeltävänä vuonna on (poist.) vähintään kolme prosenttia, myönnetään asukasluvun muutoksen perusteella asukasluvun muutokseen perustuvaa lisää, jonka euro-

4 §
 (Kuten HaVM)

6 §

Kustannustenjaon tarkistaminen

(1 mom. *poist.*)

määrä saadaan kertomalla valtionosuuden perusosa seuraavilla kertoimilla:

13, 16 ja 27 §
(Kuten HaVM)

Voimaantulosäännös
(Kuten HaVM)

<i>asukasluvun muutos kolmena varainhoitovuotta edeltävänä vuonna</i>	<i>kerroin</i>
3,0—3,99 %	0,15
4,0—4,99 %	0,35
5,0—5,99 %	0,60
yli 6,0 %	1,00

2.

Laki

sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 3 päivänä elokuuta 1992 annetun lain (733/1992), 17 §:n 3 momentti, 4 a luku ja 45 a §, sellaisina kuin ne ovat, 17 §:n 3 momentti laissa 1150/1996, 4 a luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen sekä 45 a § laissa 1364/2004,
muutetaan 11 §:n 2 momentti, 12 §:n 1—3 momentti, 15 §:n otsikko ja 1 momentti, 16 ja 16 a § sekä 16 b §:n 1 momentti ja 18 §, sellaisina kuin ne ovat, 11 §:n 2 momentti, 12 §:n 1—3 momentti, 15 §:n otsikko ja 1 momentti, 16 ja 16 a § sekä 17 §:n 3 momentti mainitussa laissa 1150/1996 sekä 16 b §:n 1 momentti laissa 1145/2000 sekä 18 § mainitussa laissa 1150/1996 sekä laeissa 974/1998, 1409/2001 ja 1290/2004, sekä

lisätään lakiin uusi 15 a § (*poist.*) ja 18 a § seuraavasti:

11, 12, 15 ja 15 a §
(Kuten HaVM)

15 b §
(*Poist.*)

16, 16 a, 16 b, 18 ja 18 a §
(Kuten HaVM)

Voimaantulosäännös
(Kuten HaVM)

4.

Laki**opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 21 päivänä elokuuta 1998 annetun lain (635/1998) (*poist.*) 29 ja 30 §, 33 §:n 4 momentti sekä 46 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1389/2001,

muutetaan 1 §:n 1 momentin 5 kohta, 9 ja 10 §, 11 §:n 3 momentti, 14 §, 16 §:n 1 momentti, (*poist.*) 23 b §:n 1 ja 2 momentti, 24 §, 24 a §:n 1 ja 2 momentti, 28 §, 31 §:n 2 ja 3 momentti, 43 §:n otsikko ja 1 momentti, (*poist.*) 46 §:n 5 ja 6 momentti, 49 § ja 54 §:n otsikko,

sellaisena kuin niistä ovat 9, 10 ja 14 §, 16 §:n 1 momentti (*poist.*) sekä 46 §:n 5 ja 6 momentti mainitussa laissa 1389/2001, 11 §:n 3 momentti ja 43 §:n otsikko laissa 1280/2002, (*poist.*) 23 b §:n 1 ja 2 momentti sekä 24 a §:n 1 ja 2 momentti laissa 1291/2004, sekä

lisätään 1 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainituissa laeissa 1186/1998, 1211/2000 ja 1389/2001, uusi 5 momentti, jolloin nykyinen 5 momentti siirtyy 6 momentiksi, 23 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 1389/2001, uusi 2—4 momentti, lakiin uusi 47 a §, 54 §:ään uusi 2—4 momentti sekä lakiin uusi 57 b § seuraavasti:

1, 9—11, 14 ja 16 §
(Kuten HaVM)

44 ja 45 §
(*Poist.*)

17—21 §
(*Poist.*)

46, 47 a, 49, 54 ja 57 b §
(Kuten HaVM)

23, 23 b, 24, 24 a, 28, 31 ja 43 §
(Kuten HaVM)

Voimaantulosäännös
(Kuten HaVM)

Vastalauseen lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että vammaispalveluiden valtionosuuksia kehitetään siten, että ne perustuvat tunnuslukujen asemesta tosiasiallisten kustannusten korvaamiseen.*

2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee pikaisesti siirtymäaikajärjestelyn, jolla jo valmiiksi neuvotellut ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen perustamishankkeet voidaan toteuttaa sovitulla tavalla suunnitellussa aikataulussa ennen käytömenoihin perustuvaan tukijärjestelmään siirtymistä.*

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2005

Jyrki Kasvi /vihr

Veijo Puhjo /vas Yhdyn vastalauseeseen 2 vain 1. lakiehdotuksen 12 a §:n muutoksen ja sitä koskevien perustelujen sekä vammaiskerrointa koskevien perustelujen osalta, en kuitenkaan lausumaehdotukseen.

Sirpa Asko-Seljavaara /kok Yhdyn vastalauseeseen 2 vain vammaiskerrointa koskevien perustelujen osalta, en kuitenkaan lausumaehdotukseen.