

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 14/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä syyskuuta 2005 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta (HE 112/2005 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (HaVL 27/2005 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Merja Leinonen, opetusministeriö
- lääninsivistysneuvos Heikki Laakso, Itä-Suomen lääninhallitus
- opetusneuvos Risto Kuosmanen, Helsingin kaupungin suomenkielinen työväenopisto

- hallituksen puheenjohtaja Jorma Kauppila ja rehtori Sisko Halonen, Lehtimäen opisto
- ordförande Gunnar Nyström, Förbundet för arbetar- och medborgarinstitut i Svenskfinland (FAMI)
- puheenjohtaja Mauri Tammela ja toiminnanjohtaja Heljä Nurmela, Kansalais- ja työväenopistojen liitto KTOL ry
- puheenjohtaja Heikki Toivola, Opintokeskusseura
- pääsihteeri Jyrki Ijäs, Suomen Kansanopistoyhdistys ry
- puheenjohtaja Martti Jalkanen ja pääsihteeri Mika Nirvi, Suomen Kesäyliopistot ry
- erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto
- rehtori Alexander Bruk ja rehtori Erkki Koi-vulahti, Suomen Setlementtiliitto
- puheenjohtaja Pekka Sallila, Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö VSY.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet Snellman-korkeakoulu, Vanajaveden Opisto ja Varalan Urheiluopisto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan vapaasta sivistystyöstä annettua lakia muutettavaksi kansalaisopistojen, kesäyliopistojen ja kansanopistojen valtionosuuden määräytymisperusteiden osalta.

Kansalaisopistojen käyttökustannusten valtionosuuden perusteena käytettävän yksikköhin-

nan laskennassa käytettävästä asutusrakenneryhmyksestä ehdotetaan luovuttavaksi ja siirryttäväksi yhteen yksikköhintaan. Yksikköhintaa porrastettaisiin tiheästi asutuissa kunnissa.

Kesäyliopistojen käyttökustannusten valtionosuuden perusteena käytettävän yksikköhinnan

sitomisesta kesäyliopiston sijaintikunnan kansalaisopiston yksikköhintaan ehdotetaan luovuttavaksi. Kesäyliopistojen yksikköhinta ehdotetaan laskettavaksi niiden omien käyttökustannusten perusteella.

Kansanopiston ylläpitäjän, jonka ylläpitämisluvassa määritellyn pääasiallisen koulutustehtävän muodostaa vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus, valtionosuuden määrää ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä.

Vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin tehtäisiin myös kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen edellyttämät yksikköhinnan laskemista ja kustannusten tarkistamista koskevat muutokset. Kaikkien vapaan sivistystyön oppilaitosten valtionosuuden perusteena olevat yksikköhinnat ehdotetaan laskettaviksi kunkin oppilaitosmuodon käyttökustannusten pohjalta joka neljäs vuosi. Yksikkö-

hinnan laskemisvuosi siirtyisi nykyisestä yhtä vuotta aiemmaksi. Valtionosuuden määräytymisperusteita tarkistettaisiin vuosittain kunnallisten peruspalveluiden kustannuskehitystä kuvaavalla hintaindeksillä. Lisäksi vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille myönnettävät valtionavustukset ehdotetaan vähennettäväksi oppilaitosten yksikköhintojen laskemisen perusteena käytettävistä kustannuksista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2006 alusta. Säännöstä, jonka mukaan oppilaitoksen ylläpitäjälle myönnettyt valtionavustukset vähennettäisiin valtionosuuden perusteena käytettävien yksikköhintojen laskennan perusteena käytettävistä kustannuksista, sovellettaisiin kuitenkin vasta määrättäessä yksikköhintoja vuodelle 2008. Esitys liittyy vuoden 2006 valtion talousarvioesitykseen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallituksen esityksen perusratkaisut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettaviksi ne perusteet, joilla määrätään valtionosuus kansalaisopistoille, kansanopistoille ja kesäyliopistoille.

Kansalaisopistojen kohdalla luovutaan valtionosuuden laskemisen perusteena olevasta asutusrakenneryhmyksestä, joka on ollut käytössä vuodesta 1993 alkaen. Järjestelmä on perustunut kunnan asukastiheyden perusteella rakennettuun viisiportaiseen taulukkoon. Jaotellun ensimmäiseen ryhmään ovat kuuluneet ne kunnat, joiden asukastiheys on ollut maaneliökilometriä kohti enintään kaksi, ja vastaavasti viidenteen ne kunnat, joiden asukastiheys maa-

neliökilometriä kohti on ylittänyt sadan asukkaan rajan. Näin tiheä porrastus ei kuitenkaan ole vastannut sääntelyn tarkoitusta, koska hallituksen esityksessä (s. 6) todetuin tavoin opistojen yksikköhintaerot neljässä ensimmäisessä ryhmässä ovat varsin pienet. Toisaalta viidennessä ryhmässä yksikköhinnat ovat nousseet enemmän kuin muissa ryhmissä. Epäkohtana on ollut myös se, että suhteellisen pieni vaihtelu kunnan asukastiheydessä on saattanut muuttaa kansalaisopiston yksikköhintaperustetta ilman, että opiston toimintaan vaikuttavissa kustannustekijöissä olisi tapahtunut vastaavaa muutosta.

Edellä mainituista syistä esityksessä ehdotetaan, että asutusrakenneryhmytykseen perustuvasta yksikköhinnan laskemistavasta luovutaan. Ehdotuksen mukaan keskimääräinen yksikköhinta lasketaan jatkossa kaikkien opistojen valtionosuuden perusteena olevien käyttökustannusten pohjalta. Tiheästi asutuissa kunnissa kansalaisopistoille määrättäviä yksikkökustannuksia voitaisiin kuitenkin porrastaa asukastiheyden perusteella.

Kesäyliopistojen kohdalla ehdotus tarkoittaa luopumista periaatteesta, jonka mukaan valtionosuuden perusteena oleva yksikköhinta ei perustu niiden omiin kustannuksiin vaan asutusrakenteeltaan samanlaisten kuntien kansalaisopistojen yksikkökustannuksiin.

Kansanopistojen kohdalla lakiehdotus merkitsee siirtymistä järjestelmään, jossa valtionosuutta määrättäessä aiempaa paremmin otetaan huomioon, miten paljon opiskelijoista asuu opiston ulkopuolella.

Vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (632/1998) tehdään myös kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden kokonaisuudistusta vastaavat muutokset. Tästä seuraa, että lain soveltamisalaan kuuluvien laitosten yksikköhinnat lasketaan kunkin oppilaitosmuodon kohdalta joka toisen vuoden sijasta joka neljäs vuosi. Samalla yksikköhinnan laskemisvuosi siirtyy yhtä vuotta aiemmaksi nykyjärjestelmään verrattuna.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännös ns. nettoutuksesta. Sen seurauksena jatkossa ennen valtionosuuden määräämistä lain nojalla myönnettyt valtionavustukset vähennetään valtionosuuden perustana olevista kokonaiskustannuksista.

Sivistysvaliokunta hyväksyy ehdotetut perusratkaisut, joita myös hallintovaliokunta lausunnossaan puoltaa. Sivistysvaliokunnan mielestä ehdotetut muutokset ovat tarpeellisia parannuksia nykyjärjestelmän soveltamiskäytännössä ilmenneisiin epäkohtiin samalla, kun ne olennaisella tavalla selkeyttävät valtionosuuden myöntämisen perusteita. Viimeksi mainitun seikan vuoksi ehdotetut uudistukset ovat tärkeitä myös lain soveltamisalaan kuuluvien laitosten kannalta, koska valiokunnan arvion mukaan uudistukset parantavat rahoituksen ennustettavuutta ja siten myös vapaan sivistystyön oppilaitosten mahdollisuutta suunnitella toimintaansa pitkällä aikavälillä.

Sivistysvaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että asiantuntijalausuntojen mukaan eräissä kansanopistoissa ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhinta alenee, vaikka ammatillisen koulutuksen keskimääräinen yk-

sikköhinta nouseekin. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää asiaa ja tarvittaessa ryhtyy toimenpiteisiin sen suhteen.

Vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus

Sivistysvaliokunta on hallituksen esitystä käsitellessään erityisesti perehtynyt vaikeasti vammaisten asemaan. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella korotetaan valtionosuuden perustana olevaa yksikköhintaa niiden kansanopistojen kohdalla, joiden ylläpitäjien luvassa määriteltynä pääasiallisena koulutustehtävänä tai osana tällaista koulutustehtävää on vaikeasti vammaisille tarkoitettu koulutus. Esityksen perustelujen (s. 11) ja valiokunnalle toimitetun asetusluonnoksen mukaan korotus olisi erityiskansanopistoissa 75 prosenttia ja muissa kansanopistoissa 25 prosenttia.

Sivistysvaliokunta ei ole esitettyjen tietojen perusteella voinut vakuuttua siitä, että ehdotukset riittävässä määrin turvaisivat vaikeasti vammaisten opiskelumahdollisuudet. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota etenkin niihin vaikutuksiin, joita lakiehdotuksella on Lehtimäen erityiskansanopistoon. Tämän opiston tehtävänä on järjestää yleissivistävää, ammatillissivistävää ja elämänhallintaan sekä omaehtoiseen opiskeluun valmentavaa koulutusta erityisesti vaikeavammaisille. Kun kansanopistojen opiskelijaviikon yksikköhinta määräytyy kaikkien opistojen toiminnasta aiheutuvien kustannusten mukaan, Lehtimäen opiston kaltaisen muista poikkeavan koulutustehtävän — ja sen vuoksi myös poikkeuksellisen kustannusrakenteen — omaavan opiston erityiset tarpeet eivät sivistysvaliokunnan arvion mukaan tule riittävästi huomioon otetuiksi. Sivistysvaliokunta muistuttaa, että vuoden 2004 talousarvioehdotusta (HE 55/2003 vp) käsitellessään eduskunta hyväksyi lausuman, jossa se edellytti hallituksen selvittävän erityiskansanopistojen rahoitusjärjestelmän toimivuuden ja tekävän tarvittavat muutosehdotukset niin, että vammaisten koulutustarpeen kannalta tärkeä toiminta voidaan turvata. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksen sisältämät ehdotukset eivät täysin riitä täyttämään tällaista tavoitetta. Sen vuoksi sivistysvaliokunta ehdottaa

hyväksyttäväksi lausuman, jonka mukaan hallituksen tulee huolehtia siitä, että kun säädetään kansanopistojen valtionosuuden perustana olevan yksikköhinnan korotuksesta vammaisille tarkoitettua opetusta järjestettäessä, otetaan erityisesti huomioon Lehtimäen erityiskansanopiston opiskelijakunnan koostumuksesta aiheutuva poikkeuksellinen kustannusrakenne ja tästä johtuvat rahoitustarpeet (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Asukastiheyden huomioon ottaminen vapaan sivistystyön oppilaitosten valtionosuutta määrittäessä

Sivistysvaliokunta on edellä puoltanut hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta, jonka mukaan kansalaisopistojen valtionosuutta määrättäessä luovutaan asutusrakenneryhmittymykseen perustuvasta laskentatavasta. Ehdotettu uudistus on merkittävä erityisesti sen vuoksi, että nykyisellään erot hyvinkin lähellä toisiaan sijaitsevien opistojen rahoituksessa voivat olla suurehkoja pelkästään kunnan asukastiheyden vuoksi.

Asukastiheyden vaikutus kansalaisopistojen rahoitukseen ei kuitenkaan kokonaan poistu, koska valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää, että valtionosuuden perustana olevaa yksikköhintaa korotetaan 15 prosentilla, jos opiston sijaintikunnan asukastiheys on yli sata. Sivistysvaliokunnan mielestä suunniteltu ratkaisu on melko kaavamainen. Esityksestä johtuvien taloudellisten muutosten hallitsemiseksi opetusministeriön tulee valiokunnan mielestä vielä harkita, että tiheästi asuttujen kuntien yksikköhintojen määrittämisessä otettaisiin käyttöön useampia portaita ja että yksikköhinta määräytyisi eri portaiden välillä liukuvasti. Tällöin sivistysvaliokunnan mielestä olisi myös mahdollista ottaa paremmin huomioon muun muassa niistä maahanmuuttajille tarjottavaan opetukseen liittyvistä erityistehtävistä aiheutuvat kustannukset, joihin hallintovaliokunta lausunnoissaan viittaa.

Asukastiheyden käyttäminen valtionosuuden määrittämiseen vaikuttavana seikkana ei kuitenkaan ole aivan ongelmatonta, koska tällöin esi-

merkiksi kuntajaotuksessa tapahtuvista muutoksista voi aiheutua merkittäviä johdannaisvaikutuksia kansalaisopistojen rahoitus pohjaan. Sivistysvaliokunnan mielestä esimerkiksi suunnitellusta kunta- ja palvelurakennemuutoksesta ei saa seurata, että kansalaisopistojen yhdistyessä niiden rahoitus pohja äkillisesti muuttuu. Valiokunta pitää muutoinkin tärkeänä, että mahdollisten kuntaliitosten yhteydessä kansalaisopistojen toiminta voi jatkua suunnitelmallisesti ilman jyrkkiä muutoksia toiminnan taloudellisissa edellytyksissä. Asian keskeisen merkityksen vuoksi valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi tätä tarkoittavan lausuman (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Vapaan sivistystyön suhde muuhun opetukseen

Hallituksen esityksestä ilmenee, että vapaan sivistystyön alaan luettava koulutustoiminta on nykyisellään varsin monimuotoista. Monin kohdin esityksen taustalla onkin havainto, jonka mukaan vapaasta sivistystoiminnasta annetun lain soveltamisalaan kuuluva toiminta on käytännössä muotoutunut toisenlaiseksi kuin lakia säädettäessä ennakoitiin. Esimerkkinä toiminnan luonteen muuttumisesta on kesäyliopistojen toiminta, josta hallituksen esityksen perusteluissa (s. 7/1) todetaan, että se ei ole ollut yhtä lähellä kansalaisopistojen toimintaa kuin lakia säädettäessä oletettiin.

Sivistysvaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä esiin tuodut ongelmat ansaitsevat laajempaakin huomiota kuin nyt käsiteltävänä oleva esitys sisältää. Esimerkkinä valiokunta mainitsee kesäyliopistotoiminnan suhteen yliopistojen täydennyskoulutuskeskusten tuottamaan opetukseen. Valiokunta ehdottaakin, että eduskunta hyväksyy lausuman, jonka mukaan hallituksen tulee arvioida, missä määrin yhtäältä vapaan sivistystyön eri muotojen välillä sekä toisaalta vapaan sivistystyön ja muiden koulutusmuotojen välillä on päällekkäisyyttä. Lausumaehdotuksen mukaan hallituksen tulee myös tehdä tarvittavat ehdotukset mahdollisten haitallisten päällekkäisyyksien poistamiseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus 3*).

Yksityiskohtaiset perustelut

21 §. *Tietojen toimittaminen, tarkastusoikeus ja virka-apu.* Pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan opetusministeriöllä ja ministeriön päätöksen mukaisesti Opetushallituksella on oikeus rahoituksen määrittämiseksi tarvittavien tietojen oikeellisuuden toteamiseksi suorittaa tarpeellisia rahoituksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota säännöksen sanamuotoon, joka synnyttää vaikutelman, että Opetushallituksen toimivalta tarkastuksen suorittamiseen voisi perustua opetusministeriön päätökseen. Valiokunnan mielestä jo perustuslain 2 §:n 3 momentista seuraa, että tarkastustoiminnan kaltaisen julkisen vallan käyttämisen tulee perustua suoraan lakiin (ks. myös esim. PeVL 38/2004 vp ja PeVL 52/2001 vp). Säännöksen perusteluista (s. 18/I) 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.

Momentin toisen virkkeen mukaan rahoituksen saajan on korvauksetta annettava tarkastusta suorittavalle virkamiehelle kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset, asiakirjat, tallenteet ja muu aineisto sekä muutoinkin avustettava tarkastuksessa. Sivistysvaliokunta toteaa, että säännöksessä tarkoitetut tiedot ovat yleensä muita kuin henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään kuitenkin pitänyt asianmukaisena, että viranomaisen tietojensaantioikeus ulotetaan tällöinkin vain sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin (ks. esim. PeVL 47/2005 vp, PeVL 42/2005 vp ja PeVL 4/2005 vp). Valiokunta on muuttanut säännöstä tämän mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa perustetaan tarkastusta suorittavalle virkamiehelle myös oikeus päästä tarkastuksen edellyttämässä laajuudessa ra-

hoituksen saajan hallinnassa tai käytössä oleviin rahoitettavassa toiminnassa käytettäviin tiloihin ja muille alueille. Säännökseen ei sisälly mitään rajoitusta tarkastettavien tilojen suhteen. Koska kansanopistot toimivat vapaasta sivistystyöstä annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan sisäoppilaitoksina, tarkastus voisi ehdotetun säännöksen perusteella kohdistua myös vakinaisuolanteeseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Sivistysvaliokunnan mielestä tämä ei ole tarkastuksen suorittamiseksi tarpeen. Tähän nähden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön viitaten (ks. esim. PeVL 43/2005 vp ja PeVL 39/2005 vp) sivistysvaliokunta ehdottaa, että tarkastusoikeuden ulkopuolelle rajataan kotirauhan piiriin kuuluvat tilat. Samanlainen raja on myös valtionavustuslain (688/2001) 17 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä.

21 a §. *Tietojensaantioikeus.* Pykälän 1 momentin mukaan oppilaitoksen ylläpitäjällä on tehtäviään hoitaessaan mahdollisuus saada valtion ja kunnan viranomaiselta koulutuksen suunnittelussa ja järjestämisessä tarvittavat välttämättömät tilastotiedot ja muut vastaavat tiedot.

Valiokunnan mielestä säännös on oikeudellisesti epämääräinen. Sen vuoksi se ehdottaa säädettäväksi, että koulutuksen järjestäjällä on oikeus säännöksessä tarkoitettujen tietojen saamiseen.

Voimaantulosäännös. Valiokunta on tehnyt 3 momenttiin lakitekniisen tarkistuksen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään kolme lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

*Valiokunnan muutosehdotukset***Laki****vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan vapaasta sivistystyöstä 21 päivänä elokuuta 1998 annetun lain (632/1998) 12 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1147/2000,

muutetaan 2 §:n 4 momentti, 9—11 §, 11 a §:n 1—3 momentti, 12 §:n 1 momentti, 13 a §:n 1 momentti, 6 luvun otsikko ja 21 §, sellaisina kuin niistä ovat 9 § osaksi laeissa 1390/2001 ja 704/2002, 11 § osaksi mainituissa laeissa 1147/2000, 1390/2001 ja 704/2002, 11 a §:n 1—3 momentti laissa 1292/2004, 12 § mainitussa laissa 1147/2000 ja 13 a §:n 1 momentti mainitussa laissa 1390/2001, sekä

lisätään 13 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 1390/2001, uusi 3 ja 4 momentti sekä lakiin uusi 18 a, 21 a ja 21 b § seuraavasti:

2, 9—11, 11 a, 12, 13 ja 13 a §
(Kuten HE)

6 luku

Muut rahoitusta ja tiedonsaantia koskevat säännökset

18 a §
(Kuten HE)

21 §

Tietojen toimittaminen, tarkastusoikeus ja virka-apu

(1 mom. kuten HE)

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 muutoinkin 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)

21 a §

Tietojensaantioikeus

Oppilaitoksen ylläpitäjällä on tehtäviään hoidessaan *oikeus* saada valtion ja kunnan viranomaiselta koulutuksen suunnittelussa ja järjestämisessä tarvittavat välttämättömät tilastotiedot ja muut vastaavat tiedot.

(2 mom. kuten HE)

21 b §
(Kuten HE)

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Kuntien valtionosuuslain *muuttamisesta annetun lain* (/) 4 §:n 2 momentissa *tarkoitettua* peruspalveluiden hintaindeksiä sovelletaan ensimmäisen kerran määrättäessä valtionosuuksia vuodelle 2006.

(4—6 mom. kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että säädettäessä kansanopistojen valtionosuuden perustana olevan yksikköhinnan korotuksesta vammaisille tarkoitettua opetusta järjestettäessä otetaan erityisesti huomioon Lehtimäen erityiskansanopiston opiskelijakunnan koostumuksesta aiheutuva poikkeuksellinen kustannusrakenne ja tästä johtuvat rahoitustarpeet.*
2. *Eduskunta edellyttää, että kuntaliitoksia toteutettaessa esimerkiksi tarpeellisin siirtymäjärjestelyin huolehditaan*

yhdistyvien kansalaisopistojen rahoituspohjan säilymisestä vähintään samalla tasolla kuin ennen kuntajaotuksen muutosta.

3. *Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi, missä määrin yhtäältä vapaan sivistystyön eri muotojen välillä sekä toisaalta vapaan sivistystyön ja muiden koulutusmuotojen kesken on päällekkäisyyttä ja että hallitus tekee tarvittavat ehdotukset mahdollisten haitallisten päällekkäisyyksien poistamiseksi.*

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kaarina Dromberg /kok
 vpj. Sade Tahvanainen /sd
 jäs. Esko Ahonen /kesk
 Hanna-Leena Hemming /kok
 Sinikka Hurskainen /sd
 Tuomo Hänninen /kesk
 Tatja Karvonen /kesk
 Rauno Kettunen /kesk
 Minna Lintonen /sd

Pehr Löf /r (osittain)
 Seppo Särkiniemi /kesk
 Marja Tiura /kok
 Jutta Urpilainen /sd
 Raija Vahasalo /kok
 Unto Valpas /vas
 vjäs. Irina Krohn /vihr
 Paula Risikko /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksen mukaan kaikkien vapaan sivistystyön oppilaitosten valtionosuuden perusteena olevat yksikköhinnat lasketaan kunkin oppilaitosmuodon käyttökustannusten pohjalta joka neljäs vuosi nykyisen joka toisen vuoden asemesta.

Selvityksen mukaan esitys parantaisi valtionosuusjärjestelmän ennakoitavuutta ja selkeyttä. Näin asia varmaan onkin valtionhallinnon kannalta katsottuna. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ja niiden toimintaa tukevien kuntien kannalta katsottuna lakiesityksen toteutuminen merkitsee päinvastoin ennakoitavuuden ja selkeyden puutteen takia epävarmuutta toimintojen kehittämisessä sekä heikennystä valtion rahoituksen taholta. Asiantuntijalausunnoissa on todettu, että valtionosuuden määräytymisperusteiden muuttamisen ja opetusministeriön valmistelussa olevien useiden samanaikaisten muutosten kokonaisvaikutuksista ei ole tehty yhteenvetoa tai kokonaisarviota ylläpitäjien näkökulmasta.

Hallituksen yhtenä lähtökohtana on ollut, että kuntien rahoitus- ja valtionosuusuudistus tarkistustenmennyneen sovitettaisiin kunkin hallituskauden valtiontalouden kehyksiin. Se merkitsee vapaan sivistystyön kehittämisen osalta hyppyyä tuntemattomaan, koska pitkäjänteinen suunniteltu toiminnan kehittämiseksi käynee vaikeaksi tulevien poliittisten suhdanteiden ennakoimattomuuden takia. Valtiontalouden kehykset ovat osoittautuneet jo tällä eduskuntakaudella useiden epäkohtien tai välttämättömien uudistusten esteeksi valtion miljardien eurojen ylituloista huolimatta.

Asiantuntijalausunnoissa on esitetty, että neljä vuotta kustannusten tarkistuksen välinä on liian pitkä sekä että yksikköhinnat jäävät liiaksi jälkeen todellisista kustannuksista, kun yksikköhinnan laskemisvuosi siirtyisi yhtä vuotta nykyistä aiemmaksi.

Kannatamme kansalaisopistojen keskimääräisen yksikköhinnan laskennassa siirtymistä yh-

teen kustannuspohjaan nykyisen viiden eri kustannuspohjan sijasta. Kannatamme myös tiheästi asutettujen kuntien korotettuja ja porrastettuja yksikköhintoja. Mielestämme kansalaisopistoille määrättäviä yksikköhintoja tulisi porrastaa myös saaristokunnissa sekä harvaan asutuissa kunnissa.

Valtion ensi vuoden talousarvioon sisältyy kansalaisopistojen valtionosuusleikkaus vuodelle 2006. Esitetty muutos aiheuttaa kansalaisopistojen valtionosuusrahoituksen vähentymisen nykyisen asutusrakenneryhmä viiteen kuuluvien kansalaisopistojen ylläpitäjille. Vuoden 2006 talousarviossa esitetään valtionosuuteen oikeuttavien opetustuntien määrän vähentämistä 24 000 tunnilla kuluvaan vuoteen verrattuna. Tämä leikkaus tulee vähentämään valtionosuutta kuluvaan vuoteen verrattuna useiden kansalaisopistojen osalta. Vuoden 2006 valtionosuuden perusteena olevien tuntien määrä tulisi palauttaa vuoden 2005 tasolle, jotta määräytymisperusteiden muutoksista johtuvaa valtionosuuden vähentymistä voidaan tasapainottaa.

Opetusministeriön ja Opetushallituksen toimivaltuudet

Nykyinen opetus- ja kulttuuritoimen toimintalainsäädäntö, valtionosuuksia ja -avustuksia koskeva kuntien valtionosuuslainsäädäntö, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuslainsäädäntö sekä muu lainsäädäntö, kuten esim. kuntalaki, luovat riittävät edellytykset mahdollisten valtionosuustehtäviin liittyvien väärinkäytösepäilyjen selvittämiseksi.

Emme kannata valtionosuusviranomaiselle esitettyjä 18 a ja 21 §:n mukaisia toimivaltuuksia. Opetus- ja kulttuuritoimen osalta ei ole perusteita siirtyä käyttämään merkittävästi voimakkaampia toimenpiteitä kuin mitä on voimassa muussa laskennallisella valtionosuudella rahoitettavassa toiminnassa. Tätä osaa säädosluonnospaketista ei myöskään tuotu aiemmin

yhteisvalmisteluun, vaikka asian luonne tätä vaatisi. Esitetyt toimivaltuudet ovat ylimitoitettuja ja perusteettomia.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena pait-si 11, 11 a ja 21 § hyväksytään muutettuina seuraavasti:

Vastalauseen muutosehdotus

11 §

Yksikköhinta

(1 mom. kuten SiVM)

Opiskelijaviikon yksikköhinta lasketaan kansanopistoille joka *toinen* vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kansanopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset opistojen saman vuoden opiskelijaviikkojen määrällä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään yksikköhinnan korottamisesta opistoissa, joiden ylläpitäjien ylläpitämisluvassa määriteltynä pääasiallisena koulutustehtävänä tai osana koulutustehtävää on vaikeasti vammaisille tarkoitettu koulutus taikka enintään kymmenen päivän pituisten kursien järjestäminen. Valtioneuvoston asetuksella säädetään myös opiston ulkopuolella asuvien opiskelijaviikoista yksikköhintaan tehtävästä vähennyksestä.

Valtakunnallisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijavuorokauden yksikköhinta lasketaan joka *toinen* vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna liikunnan koulutuskeskusten toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset koulutuskeskusten saman vuoden opiskelijavuorokausien määrällä. Alueellisten liikunnan koulutuskeskusten opiskelijapäivän yksikköhinta määrätään vuosittain valtion talousarviossa olevan määrärahan puitteissa.

Opetustunnin yksikköhinta kansalaisopistoille lasketaan joka *toinen* vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kansalaisopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset kansalaisopistojen saman vuoden opetustuntien määrällä. Kansalaisopistoille määrättäviä yksikköhintoja porrastetaan *saaristokunnissa, harvaan asutuissa sekä* tiheästi asutuissa kunnissa kansalaisopiston sijaintikunnan asukastiheyden perusteella. Porrastusten suuruudesta ja yksikköhintojen tarkemmasta laskemisesta sekä siitä, mitä kuntia pidetään *harvaan asuttuina, saaristokuntina ja* tiheästi asuttuina kuntina säädetään valtioneuvoston asetuksella. Kansalaisopistojen keskimääräisen yksikköhinnan vahvistamisesta on soveltuvien osin voimassa, mitä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 16 §:ssä säädetään.

Opetustunnin yksikköhinta kesäyliopistoille lasketaan joka *toinen* vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna kesäyliopistojen toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset kesäyliopistojen saman vuoden opetustuntien määrällä.

Opetustunnin yksikköhinta opintokeskuksille lasketaan joka *toinen* vuosi jakamalla yksikköhinnan määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna opintokeskusten toiminnasta aiheutuneet käyttökustannukset opintokeskusten saman vuoden opetustuntien määrällä.

(7—11 mom. kuten SiVM)

11 a §

Vapaan sivistystyön yksikköhintojen laskeminen vuosina 2005—2006

Sen estämättä, mitä 11 §:ssä säädetään yksikköhintojen laskemisesta, vapaan sivistystyön vuosien 2005—2006 yksikköhinnat lasketaan siten kuin jäljempänä tässä pykälässä säädetään.

Vuoden 2003 vapaan sivistystyön eri toimintojen kustannusten perusteella vuodelle 2005 laskettavia yksikköhintoja verrataan eri toimintoja varten vuodelle 2004 vahvistettujen yksikköhintojen perusteella vuodelle 2005 laskettaviin yksikköhintoihin. Tästä erotuksesta otetaan

vuoden 2005 yksikköhinnoissa huomioon 27 prosenttia ja 82 prosenttia vuonna 2006.

Yksikköhintojen laskemisessa kustannustason arvioidut muutokset otetaan huomioon (*poist.*) täyteen (*poist.*) määrään kustannustason arvioidusta muutoksesta.

— — — — —

21 §

Tietojen toimittaminen ja tarkastusoikeus

(1—3 mom. kuten SiVM)
(4 mom. *poist.*)

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2005

Kaarina Dromberg /kok
Raija Vahasalo /kok
Marja Tiura /kok

Irina Krohn /vihr
Hanna-Leena Hemming /kok
Paula Risikko /kok

Yhdyn vastalauseeseen 11 ja 11 a §:n osalta.

Unto Valpas /vas