

Hallintovaliokunnan mietintö 4/1997 vp

Hallituksen esitys eräiksi muutoksiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaan lainsäädäntöön

Eduskunta on 28 päivänä helmikuuta 1997 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä mainitun hallituksen esityksen 12/1997 vp.

Sivistysvaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut hallintovaliokunnalle lausuntonsa. Lausunto (SiVL 3/1997 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina johtaja Simo Juva ja lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen opetusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Matti Ollinkari sisäasiainministeriöstä, budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Jouko Heikkilä Suomen Kuntaliitosta ja apulaisosastopäällikkö Pertti Aho Opetusalan ammattijärjestö OAJ:stä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia. Kunnan rahoitusosuutta opetustoimen ja kirjaston käyttökustannuksiin alennettaisiin vuoden 1997 alusta. Kunnan rahoitusosuutta lisättiin vuodelle 1997, jolloin tarkoituksena oli, että lisäys kompensoitaisiin asumistuen ja toimeentulotuen yhteen sovituksesta kunnille aiheutuvilla säästöillä. Mainitun hankkeen jäätyä toteuttamatta kuntien rahoitusosuutta opetustoimen ja kirjaston käyttökustannuksiin ehdotetaan vastaavasti alennettavaksi.

Lakia ehdotetaan vuoden 1999 yksikköhintojen laskemisen osalta muutettavaksi siten, että opetus- ja kulttuuritoimessa yksikköhintoja alentamalla toteutetut valtionosuuden vähen-

nykset eivät purkaudu vuonna 1999. Vastaavat muutokset ehdotetaan tehtäviksi myös valtionosuutta saavia kansanopistoja, valtionosuutta saavia liikunnan koulutuskeskuksia ja opinto-keskuksia koskeviin lakeihin.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännökset poikkeusmenettelystä laskettaessa ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen yksikköhintoja vuosiksi 1997—2000. Menettelyllä turvataan yksikköhintojen oikea taso ammattikorkeakouluissa ja ammattikorkeakoulujen pohjana olevissa ammatillisissa oppilaitoksissa ammattikorkeakoulujärjestelmän vakiintumisen edellyttämänä siirtymä kautena.

Ehdotetut lait liittyvät valtion vuoden 1997 talousarvioon ja ne ovat tarkoitettut tulemaan voimaan niin pian kuin mahdollista eduskunnan hyväksyttyä lait.

Hallituksen esityksessä ja sivistysvaliokunnan lausunnossa mainituista syistä sekä muutoinkin saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Sivistysvaliokunnan lausuntoon sisältyvin kannanotoin valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä sellaisinaan.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Helsingissä 8 päivänä huhtikuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Matti Väistö /kesk, varapuheenjohtaja Kaarina Dromberg /kok sekä jäsenet Ulla Juurola /sd, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /skl, Juha Karpio /kok,

Valto Koski /sd, Osmo Kurola /kok, Pehr Löw /r, Hannes Manninen /kesk, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Iivo Polvi /vas, Veijo Puhjo /va-r, Erkki Pulliainen /vihr ja Aulis Ranta-Muotio /kesk.

Vastalause

Hallitus esittää vuoden 1997 alusta voimaan tullutta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia muutettavaksi. Muutoksilla on vaikutusta muun muassa kuntien saamiin valtionosuuksiin, kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon tarkistamisen ajoitukseen sekä ammattikorkeakoulujen yksikköhintojen määräytymiseen siirtymäkauteen 1997—2000.

Käsitellessään kuntien valtionosuusuudistusta eduskunta muutti hallituksen esitystä (HE 149/1996 vp) niin, että kustannustenjaon tarkistus tehtäisiin kaksivuotiskausin esitetyn nelivuotistarkistuksen sijaan. Nyt hallitus esittää tämän eduskunnan yksimielisen tahdon mitätöimistä. Tätä emme voi hyväksyä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vuoden 1999 yksikköhintojen laskemista muutettavaksi siten, että opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhintoja alentamalla toteutetut valtionosuuden vähennykset eivät purkautu vuonna 1999. Vastaaavat muutokset ehdotetaan tehtäviksi myös valtionosuutta saavia kansanopistoja, valtionosuutta saavia liikunnan koulutuskeskuksia ja opintokeskuksia koskeviin lakeihin.

Mielestämme rahoitusjärjestelmän toimivuuden kannalta on välttämätöntä, että voimaan tullutta lakia kustannustenjaon osalta toteutetaan sellaisenaan. Esitetty yksikköhintojen leikkaaminen ei sovellu valittuun ylläpitorahoitusmalliin.

Hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa sivistysvaliokunta korostaa, että yksikköhinnat eivät vastaa todellisia kustannuksia. Valiokunta muistuttaa samalla, että opetus- ja kult-

tuuritoimen puolella ei jatkossa enää ole todellisia mahdollisuuksia vähennyksiin koulutuksen perusturvan järkkymättä.

Nyt esitetyllä menettelyllä yksikkökustannukset pidettäisiin keinotekoisesti todellisuutta alemmalla tasolla. Ylimääräiset kustannukset jäisivät näin ollen kuntien ja koulujen ylläpitäjien kannettaviksi. Niinpä esimerkiksi vuoden 1997 yksikköhintoihin verrattuna todelliset kustannukset olivat jo yli kaksi miljardia markkaa korkeammat kuin valtionosuusperusteiksi hyväksytyt kustannukset.

Mietinnössään hallintovaliokunnan olisi mielestämme tullut edellyttää, että yksikköhinnat vastaavat todellisia kustannuksia ja hyväksyä seuraava perustelulausuma:

Valiokunta edellyttää, että hallitus huolehtii koulutuksen ylläpitäjien riittävästä ja oikeudenmukaisesta rahoituksesta ja että hallitus lisäksi huolehtii mahdollisimman pian erillisen valmistelun jälkeen lakiehdotuksen antamisesta eduskunnalle yksikköhintojen tarkistamiseksi toteutuneiden kustannusten perusteella joka toinen vuosi.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisena,
että 3., 4. ja 5. lakiehdotus hylättäisiin ja
että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

1.

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 3 päivänä elokuuta 1992 annetun lain (705/1992) 9 §:n 4 momentin 3 kohta ja 40 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1151/1996, sekä *lisätään* (*poist.*) lakiin uusi 51 a § seuraavasti:

9 ja 40 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

51 §
(*Poist.*)

51 a §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 8 päivänä huhtikuuta 1997

Aulis Ranta-Muotio /kesk

Toimi Kankaanniemi /skl

Matti Väistö /kesk

SIVISTYSVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 3/1997 vp

Hallituksen esitys 12/1997 vp

*Hallintovaliokunnalle***Johdanto***Vireilletulo*

Eduskunta on 26 päivänä helmikuuta 1997 lähettänyt otsikossa mainitun hallituksen esityksen hallintovaliokuntaan ja samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen ja johtaja Heikki Mäenpää opetusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Martti Kallio sisäasiainministeriöstä, erityisasiantuntija Jouko Heikkilä Suomen Kuntaliitosta, apulaisosastopäällikkö Pentti Aho Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry:stä sekä puheenjohtaja Veijo Hintsanen ja pääsihteeri Eero Leminen Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry:stä.

Lisäksi kirjalliset lausuntonsa valiokunnalle ovat antaneet Suomen kansanopistoyhdistys ja Urheiluopistojen yhdistys.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia. Kunnan rahoitusosuutta opetustoimen ja kirjaston käyttökustannuksiin alennettaisiin vuoden 1997 alusta. Kunnan rahoitusosuutta lisättiin vuodelle 1997, jolloin tarkoituksena oli, että lisäys kompensoitaisiin asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovitukselta kunnille aiheutuvilla säästöillä. Mainitun hankkeen jäätyä toteuttamatta kuntien rahoitusosuutta opetustoimen ja kirjaston käyttökustannuksiin ehdotetaan vastaavasti alennettavaksi.

Lakia ehdotetaan vuoden 1999 yksikköhintojen laskemisen osalta muutettavaksi siten, että opetus- ja kulttuuritoimessa yksikköhintoja

alentamalla toteutetut valtionosuuden vähennykset eivät purkautu vuonna 1999. Vastaavat muutokset ehdotetaan tehtäviksi myös valtionosuutta saavia kansanopistoja, valtionosuutta saavia liikunnan koulutuskeskuksia ja opinto-keskuksia koskeviin lakeihin.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännökset poikkeusmenettelystä laskettaessa ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen yksikköhintoja vuosiksi 1997–2000. Menettelyllä turvataan yksikköhintojen oikeaa taso ammattikorkeakouluissa ja ammattikorkeakoulujen pohjana olevissa ammatillisissa oppilaitoksissa ammattikorkeakoulujärjestelmän vakiintumisen edellyttämänä siirtymä kautena.

Ehdotetut lait liittyvät valtion vuoden 1997 talousarvioon ja ne ovat tarkoitettut tulemaan voimaan eduskunnan hyväksyttyä lait niin pian kuin mahdollista.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Vuoden 1997 alusta oli tarkoitus toteuttaa asumistuki- ja toimeentulotukijärjestelmien yhteensovitus. Se olisi merkinnyt sitä, että kuntien toimeentulotukimenot olisivat vähentyneet vuodesta 1997 lukien. Toimeentulotukimenojen vähennys oli tarkoitus ottaa huomioon vähentämällä kuntien valtionosuuksia. Opetus- ja kulttuuritoimen osalta vähennykset on vuoden 1997 alusta voimaan tullessa valtionosuusjärjestelmässä toteutettu korottamalla asukasta kohden laskettua kunnan rahoitusosuutta. Asumistukea ja toimeentulotukea ei kuitenkaan yhteensovitetu kuluvan vuoden alusta. Siten kunnille ei aiheu-

du sellaisia toimeentulotukimenojen vähennyksiä, jotka on opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevassa lainsäädännössä vuoden alusta lukien otettu huomioon kunnan rahoitusosuuden lisäyksenä. Voimassa oleva lainsäädäntö vähentää siten kuntien valtionosuuksia liikaa. Tämän estämiseksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki ehdotetaan muutettavaksi. Lisäksi ehdotus sisältää säännöksen, joka estää yksikköhintoja alentamalla toteutettujen valtionosuuksien säästöjen purkautumisen vuonna 1999. Vuoden 1999 yksikköhinnat ehdotetaan laskettaviksi vuonna 1997 toteutuneiden kustannusten perusteella siten, että vuoden 1999 yksikköhinnoilla ja vuoden 1998 valtionosuuksia laskettaessa sovelletuilla oppilas-, opiskelija-, opetustunti- ja asukasmäärillä lasketut valtionosuuden perusteet eivät ylitä kustannustason muutoksilla korjattuja vuoden 1998 valtionosuuden laskennallisia perusteita.

Valiokunta ei voi pitää hyvänä sitä, että hallituksen esitys jättää huomiotta eduskunnan päätöksen, jonka mukaan yksikköhinnat tarkistetaan toteutuneiden kustannusten perusteella joka toinen vuosi. Valiokunta kiinnittääkin jälleen huomiota siihen, että yksikköhinnat eivät vastaa todellisia kustannuksia. Valiokunnan mielestä opetus- ja kulttuuritoimen puolella ei enää ole mahdollisuuksia jatkossa vähennyksiin koulutuksen perusturvan järkkymättä. Yksikköhinnoilla on kuitenkin ohjaavaa vaikutusta kunnallisten ylläpitäjien toimintaan, eikä yksityisillä ylläpitäjillä ole mahdollisuutta korvata saamatta jääviä valtionosuuksia muilla julkisilla tulolähteillä. Sen vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että yksikköhinnat vastaisivat todellisia kustannuksia.

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Kirsti Ala-Harja /kok, varapuheenjohtaja Jukka Gustafsson /sd, jäsenet Jouko Jääskeläinen /skl, Tapio Karjalainen /sd, Ossi Korteniemi /kesk, Reino

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 51 a § poikkeusmenettelystä ammattikorkeakoulujen sekä ammatillisten oppilaitosten ja ammatillisten erityisoppilaitosten yksikköhintojen määrittämisestä. Valiokunta pitää ehdotusta myönteisenä.

Valiokunta toteaa, että ammattikorkeakouluilla on merkittävä vaikutus muun muassa paikallistason elinkeinoelämään ja innovaatioiden käytännöllistämisessä. Sen vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että nyt ammattikorkeakouluille osoitettava ylimääräinen valtionavustus, jota käytetään ensisijaisesti hanke- ja tuloksellisuusrahoitukseen, korotetaan ensi tilassa vähintään 5—6 prosenttiin käyttökustannuksista. Valiokunta pitää tärkeänä, että ammattikorkeakoulujen yksikköhintojen laskutapaa kehitetään sellaiseksi, että ammattikorkeakoulujen todellinen ja joustava kehittäminen on mahdollista.

Muutokset koskevat myös muun muassa kansanopistoja. Eduskunta on useassa yhteydessä kiinnittänyt huomiota kansanopistojen toiminnan turvaamiseen. Valiokunta kiinnittää tässäkin yhteydessä huomiota siihen, että kansanopistojen valtionosuuteen oikeuttavien laskennallisten opiskelijaviikkojen enimmäismäärän ja kansanopistojen tuottamien opiskelijaviikkojen yhteismäärän välillä on epäsuhta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että erityisesti rakentamisen johdosta velkaantuneiden, terveellä pohjalla toimivien kansanopistojen rahoitus turvataan.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallintovaliokunta ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Laine /vas, Markku Markkula /kok, Arja Ojala /sd, Kalevi Olin /sd, Aino Suhola /kesk, Hannu Takkula /kesk, Irja Tulonen /kok ja Anu Vehviläinen /kesk.

Eriävä mielipide

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vuoden 1999 yksikköhintojen laskemista muutettavaksi siten, että opetus- ja kulttuuritoimessa yksikköhintoja alentamalla toteutetut valtionosuuden vähennykset eivät purkaudu vuonna 1999. Vastaavat muutokset ehdotetaan tehtäviksi myös valtionosuutta saavia kansanopistoja, valtionosuutta saavia liikunnan koulutuskeskuksia ja opintokeskuksia koskeviin lakeihin.

Hallituksen esityksessä valtionosuusuudistukseksi (HE 149/96 vp) esitettiin nelivuotistarkistusta kustannustenjaon ennallaan pitämiseksi. Eduskunta muutti kuitenkin hallituksen esitystä niin, että kustannustenjaon tarkistus tehtäisiin kaksivuotiskausin. Nyt esitetyllä lainmuutoksella tämä eduskunnan tahto mitätöitäisiin.

Nyt esitetyllä menettelyllä yksikkökustannuk-

set pidettäisiin keinotekoisesti todellisuutta alemmalla tasolla. Ylimääräiset kustannukset jäisivät näin ollen kuntien ja koulujen ylläpitäjien kannettaviksi. Esimerkiksi vuoden 1997 yksikköhintoihin verrattuna todelliset kustannukset olivat jo yli 2 miljardia markkaa korkeammat kuin valtionosuusperusteiksi hyväksytyt kustannukset.

Mielestämme hallituksen esitys on muutoin perusteltu, mutta edellä esitetyillä perusteilla katsoimme, että valiokunnan olisi tullut lausuntoon esittää

ensimmäiseen lakiehdotukseen sisältyvän 51 §:n sekä 3., 4. ja 5. lakiehdotuksen hylkäämistä.

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 1997

Ossi Korteniemi /kesk
Anu Vehviläinen /kesk

Aino Suhola /kesk
Hannu Takkula /kesk

Jouko Jääskeläinen /skl