

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 20/1997 vp

Hallituksen esitys laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain, valtionosuutta saavista kansanopistoista annetun lain 12 ja 28 §:n sekä opintokeskuslain 23 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä syyskuuta 1997 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 122/1997 vp laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain, valtionosuutta saavista kansanopistoista annetun lain 12 ja 28 §:n sekä opintokeskuslain 23 §:n muuttamisesta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen, opetusministeriö

- budjettineuvos Heikki Seppälä ja lainsäädäntöneuvos Tommi Parkkola, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Jouko Heikkilä, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Veijo Hintsanen ja pääsihteeri Eero Leminen, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry.

Lisäksi Suomen Kansanopistoyhdistys ry., Lehtimäen opisto, Temporära Yrkeshögskolan Sydväst, Espoon-Vantaan ammattikorkeakoulu, Diakonia-ammattikorkeakoulu Oy ja Pirkanmaan ammattikorkeakoulu Oy ovat antaneet asiasta kirjalliset lausuntonsa.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia kunnan rahoitusosuuden laskemisen osalta. Markkamäärissä, jotka lisätään kunnan rahoitusosuuteen lukion ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuen, ammatillisen lisäkoulutuksen kustannusten sekä julkisen talouden tasapainottamiseksi toteutettujen valtionosuuksien vähennysten perusteella, otettaisiin huomioon kustannustason arvioitu muutos. Kunnan rahoitusosuudessa otettaisiin lisäksi huomioon valtion ylläpitämän Pelastusopiston laskennalliset kustannukset.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain säännöksiä perustamishankkeeseen myönnetyn valtionosuuden maksamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtionosuus voitaisiin myös vuoden 1997 jälkeen maksaa jälkirahoituksena seitsemän vuoden aikana hankkeen valmistumista seuraavan kalenterivuoden alusta.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ammattikorkeakoulujen yksikköhintojen määrittämisestä silloin, kun yksikköhinnan laskennassa tarvittavia kustannuksia ei uusien tulkintojen osalta vielä ole mahdollista selvittää.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja valtionosuutta saavista kansanopistoista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että toiminnan laajuus huomioon ottaen olennaisessa määrin vuokratiloissa toimivan ammatillisen oppilaitoksen, ammatillisen erityisoppilaitoksen, ammattikorkeakoulun, ammatillista peruskoulutusta järjestävän musiikkioppilaitoksen ja kansanopiston yksikköhintaa voitaisiin korottaa oppilaitokselle taloudellisesti merkittävistä vuokrista aiheutuvien kustannusten perusteella.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, valtionosuutta saavista kansanopistoista annettua lakia ja opintokeskuslakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että vuonna 1998 maksettavaksi tarkoitettu erä vielä maksamatta olevista vanhan menoperusteisen valtionosuusjärjestelmän mukaisista valtionosuuksista siirretään maksettavaksi vuonna 2001.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä valtiontalouden tilanne huomioon ottaen tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta on kuitenkin vakavasti huolestunut kuntien taloudellisten rasitusten kasvusta. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Ammattikorkeakoulut ovat opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain piirissä. Sen mukaisesti ammattikorkeakoulujen rahoitus perustuu kokonaisopiskelijamäärään ja yksikköhintaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kustannusten leikkaamiseksi rahoituksen ulkopuolelle suljettiin asetuksella (353/1996) kaikki ne opiskelijat, jotka eivät saa tutkintoansa valmiiksi ohjeellisessa normiajassa. Tällaisia opiskelijoita on ammattikorkeakouluissa tällä hetkellä noin 10 prosenttia kokonaisopiskelijämäärästä. Rahoituksen ulkopuolelle sulkeminen merkitsi ammattikorkeakoulujen tulorahoituksen pienenemistä. Ammattikorkeakoulujen edustajien mukaan tarkoituksena oli, että rahoituksen ulkopuolelle siirretyt opiskelijat ovat pois myös seuraavien vuosien yksikköhintojen laskennassa käytettävästä opiskelijoiden yhteismäärästä. Tällaista rajausta ei kuitenkaan ole tehty, minkä vuoksi ammattikorkeakoulujen yk-

sikköhinta määrittyy jokaisella laskentakierroksella noin 10 prosenttia todellisia kustannuksia alhaisemmalle tasolle. Valiokunnan mielestä asiaan liittyvät ongelmat on pikaisesti poistettava ja valmisteltava tarpeelliset korjausesitykset.

Sen vuoksi

valiokunta edellyttää, että hallitus välittömästi selvittää ne rahoituskelliset ongelmat, jotka aiheutuvat opiskelijoista, jotka eivät saa tutkintoaan valmiiksi ohjeellisessa normiajassa ja siitä, että näitä opiskelijoita ei ole rajattu pois seuraavien vuosien yksikköhintojen laskennasta sekä tämän vaikutuksesta ammattikorkeakoulujen kokonaisrahoitukseen, sekä

valmistelee erillisen esityksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamiseksi siten, että edellä mainittua rahoitusta koskevat säännökset selkiytetään ja edellä mainittu ammattikorkeakoulujen yksikköhintojen laskentaperusteisiin nyt sisältyvä epäkohta poistetaan. Esitys tulee antaa eduskunnalle siten, että korjaukset voidaan saattaa voimaan vuoden 1999 rahoituspuhjen laskennassa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota ajankohtaiseen ongelmaan, ammattikorkeakoulujen hallintomuodosta ai-

heutuvaan eriarvoisuuteen, joka lisääntyy lähi-vuosina ammattikorkeakoulujen toiminnan vakiinaistuesssa ja laajetessa. Yksittäisen ammattikorkeakoulun kannalta on kyse jopa yli 10 miljoonan markan vuotuisesta menoerästä. Kokonaan tai pääasiassa kuntien omistamat yhtiö- tai säätiömuotoiset ammattikorkeakoulut hoitavat yleistä yhteiskunnallista koulutustehtävää täysin vastaavin tavoittein kuin muutkin ammattikorkeakoulut. Arvonlisäverokohtelunkin pitäisi olla tasa-arvoista.

Arvonlisäveron palautus- ja takaisinperintämenettelyssä valtio palauttaa kunnille tai kuntayhtymille kaikki verotonta toimintaa varten tapahtuviin hankintoihin sisältyvät verot, mutta perii ne takaisin kunnilta asukasluvun perusteella. Nykyjärjestelmästä aiheutuu täten alueille, joilla on yhtiö- tai säätiömuotoisia ammattikorkeakouluja, eriarvoisuutta muihin alueisiin verrattuna.

Yksityiset ammattikorkeakoulut ovat ratkaisuksi esittäneet, että ne saisivat palautuksen maksamistaan arvonlisäveroista vastaavin pe-

rustein kuin kuntayhtymät ja kunnat, tai, mikäli se ei ole mahdollista, yksityisille ammattikorkeakouluille maksettavaa yksikköhintaa korotettai-siin kuntien ja kuntayhtymien ammattikorkeakoulujen saamalla arvonlisäveropalautusta vastaavalla määrällä.

Valiokunta katsoo, että mainittu ongelma ei rajoitu vain koulutustoimintaan, vaan koskee laajemmaltikin kunnallisia hankintoja. Valiokunta kuitenkin katsoo, että koulutustoimintaan liittyvät arvonlisävero-ongelmat tulisi niiden merkityksen vuoksi selvittää. Sen vuoksi

valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää koulutustoimintaan liittyvät arvonlisävero-ongelmat ja ryhtyy toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään sellaisinaan.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kirsti Ala-Harja /kok
vpj. Jukka Gustafsson /sd
jäs. Jouko Jääskeläinen /skl
Tapio Karjalainen /sd
Ossi Korteniemi /kesk
Irina Krohn /vihr
Risto Kuisma /nuors (osittain)
Jaakko Laakso /vas (osittain)
Reino Laine /vas
Markku Markkula /kok

Kalevi Olin /sd (osittain)
Aino Suhola /kesk (osittain)
Säde Tahvanainen /sd
Hannu Takkula /kesk
Irja Tulonen /kok
Anu Vehviläinen /kesk
Ulla-Maj Wideroos /r (osittain)
vjäs. Liisa Hyssälä /kesk (osittain)
Kari Uotila /vas (osittain).

VASTALAUSE

Yleisperustelut

Hallituksen esitys (HE 122/1997 vp) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta sisältää kunnille uusia maksurasituksia, vaikka aiemmin on vakuutettu, ettei kunnille tule uusia lisäleikkauksia.

Hallituksen esityksessä ja sivistysvaliokunnan mietinnössä ehdotetaan kuntien menoja lisääviä laskentatapamuutoksia. Ottaen huomioon monien kuntien vaikean taloudellisen tilanteen ei kuntien kustannuksia pidä lisätä. Siksi katsomme, että lakiesitykset tulee saattaa voimaan siten, että kunnille esitetyistä kustannuslisäyksistä luovutaan.

Hallituksen esitys sisältää myös eräitä kannatettavia parannuksia ammatillisten oppilaitosten, ammatillisten erityisoppilaitosten ja ammatikorkeakoulujen asemaan. Niiden osalta olemme yhtyneet valiokunnan kantaan.

Yksityiskohtaiset perustelut

Kunnan rahoitusosuus Pelastusopistoon (9§). Pelastusopiston rahoitus ei kuulu mielestämme opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmään. Kysymys on tehtävästä, joka kuuluisi valtion ja kuntien välisessä kustannusjaossa valtion kokonaan rahoitettavaksi. Siksi 9 §:n kohtaan 8 tehty lisäys Pelastusopistosta tulisi poistaa.

Indeksitarkistuksen laskentatapa (9 §). Vuodeksi 1998 esitetään muutettavaksi indeksitarkistuksen laskentatapa niin, että tarkistukset tehdään ensi vuoden valtionosuusleikkauksilla vähennettyihin valtionosuuksiin. Tästä aiheutuu kunnille 87 miljoonan markan lisämenot. Indeksitarkistukset tulisi tehdä kuluvan vuoden tasoihin valtionosuuksiin.

Perustamishankkeiden jälkirahoitus (40§). Perustamishankkeiden jälkirahoitusmenettely esitetään säännönmukaistettavaksi pysyvänä järjestelmänä. Käytännössä tämä tarkoittaa useimpien hankkeiden toteuttamista jälkirahoituksella. Yhdessä säästötoimenpiteiden kanssa tämä vaikeuttaa koulurakennushankkeiden toteuttamista monissa kunnissa. Alunperin vuoden 1993 alusta toteutetussa valtionosuusuudistuksessa

oli tarkoitus luopua jälkirahoituksesta kokonaan. Kun lisäksi ensi vuoden hankemääräraha on vähennetty (esitys yli 100 Mmk), jälkirahoitukseen sidotaan yhä suurempi osuus rakennusrahoista.

Maksamatta olevien valtionosuuksien loppuerien siirtäminen (49§). Vuonna 1998 maksettaviksi tarkoitettuja maksamatta olevien vanhojen valtionosuuksien loppueriä korkoineen määrältään 365,6 Mmk esitetään siirrettäväksi vuoteen 2001. Maksatuksen siirtoa ei voi pitää hyväksyttävänä. Vuonna 1998 maksettavaksi tarkoitettule erälle tulee lain mukaan maksaa korko. Esityksessä lähdetään siitä, että korkoa maksetaan vain vuoteen 1998 saakka. Loppuerien maksatuksen siirtoa ei tule toteuttaa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi lakiehdotuksen 9, 40 ja 49 § hyväksytään näin kuuluvina:

9 §

Kunnan rahoitusosuus opetustoimen ja kirjaston käyttökustannuksiin

(Johdantolause kuten VM)

8) ammatillisista aikuiskoulutuskeskuksista ja valtakunnallisista erikoisoppilaitoksista annetussa laissa (760/1990) tarkoitetuissa aikuiskoulutuskeskuksissa ja valtakunnallisissa erikoisoppilaitoksissa sekä saamelaisalueen koulutuskeskuksesta annetussa laissa (545/1993) tarkoitettussa saamelaisalueen koulutuskeskuksessa (poist.) järjestettävää ammatillista peruskoulutusta varten 10 §:ssä tarkoitettujen ammatillisten oppilaitosten ja ammatillisten erityisoppilaitosten yksikköhintojen keskimääräisen markkamäärän perusteella lasketut valtionosuuden perusteita vastaavat markkamäärät;

(9 ja 10 kohta kuten VM)

(4 mom. poist.)

40 §

Valtionosuuden maksaminen

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

(5 ja 6 mom. poist.)

49 §
(Poist.)

*ja että valiokunnan mietintöön sisältyvä
2. lakiehdotus hyväksytään muutoin valio-
kunnan mietinnön mukaisena paitsi laki-
ehdotuksen 28 § poistetaan*

*ja että valiokunnan mietintöön sisältyvä
3. lakiehdotus hylätään.*

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 1997

Ossi Korteniemi /kesk
Anu Vehviläinen /kesk

Hannu Takkula /kesk
Jouko Jääskeläinen /skl

