

**Sivistysvaliokunnan mietintö n:o 21 hallituksen esityksestä laiksi
valtionosuutta saavista kansanopistoista**

Eduskunta on 7 päivänä syyskuuta 1993 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 110.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina opetusneuvos Arja Mäkeläinen opetusministeriöstä, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, hallintojohtaja Kari Pitkänen opetushallituksesta, vs. vararehtori Päivö Puhakainen Työväen Akatemiasta, rehtori Markku Liljeström Ammattiyhdistysopistosta, rehtori Reijo Kauppila Etelä-Pohjanmaan opistosta, talouspäälikkö Jorma Kallio Karhunen kristillisestä kansanopistosta, rehtori Antti Ala-Opas Kauhajoen evankelisesta opistosta, rehtori Bror Nyback Lärkkulla stiftelsen folkakademista, rehtori Kyllikki Tiensuu Nurmeksen evankelisesta opistosta, rehtori Pekka Palmu Peräpohjolan opistosta, rehtori Timo Tuomisto Ranuan kristillisestä kansanopistosta, rehtori Markku Hiltunen Siikaranta-opistosta, rehtori Martti Antola Turun kristillisestä opistosta, rehtori Pekka Aaltonen Hoikan opistosta, johtokunnan jäsen Liisa Kauppinen Kuurojen kansanopistosta, johtokunnan jäsen Lauri Helimäki ja rehtori Sisko Halonen Lehtimäen opistosta, rehtori Eila T. Öhrmark Kansanvalistusseuran etäopistosta, rehtori Ilkka Hjerpe Oriveden opistosta, puheenjohtaja Ville Marjomäki ja pääsihteeri Heikki Sederlöf Suomen Kansanopistoyhdistyksestä, erityisasiantuntija Anneli Heikkilä Suomen Kuntaliitosta ja järjestösihteeri Matti Aalto Aikuissoppilaitosten toimihenkilöliitosta.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Svenska brevinstitutet i Finland -opistolta ja Opettajien Ammattijärjestö OAJ:ltä.

Hallituksen esitys. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtionosuutta saavista kansanopistoista. Laki korvaisi vuodelta 1984 olevan lain kansanopistojen valtionavusta.

Kansanopistojen nykyinen osittain meno- ja osittain suoriteperusteinen valtionapujärjestelmä muutettaisiin kokonaan laskennalliseksi pääosin valtionosuusuudistuksen periaatteiden mukaan ottaen kuitenkin huomioon kansanopisto toiminnan erityispiirteet. Samalla hallintoa koskevia säännöksiä purettaisiin ja opistojen omaa päätösvaltaa lisättäisiin. Tämä tukisi osaltaan kansanopistojen omaleimaista tehtävää suomalaisessa aikuiskoulutusjärjestelmässä. Kansanopiston ammatillinen ja muu tutkintotavoitteiden koulutus järjestettäisiin pääosin näitä koulutusmuotoja koskevien periaatteiden mukaan.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi järjestely, jolla kirjeopetukseen maksettaisiin valtionosuutta kansanopistojen valtionosuuden yhteydessä, jolloin ammatillisen kirjeopiskelun ja -opetuksen valtionavusta annettu laki voidaan kumota.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää kansanopistojen valtionosuusjärjestelmän muuttamista laskennalliseksi tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavien huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunta korostaa, että kansanopistojen toiminta on moniarvoista kansalaisten yhteistoimintaa sellaisten sivistystoimeen kuuluvien, tärkeinä pidettyjen tehtävien suorittamiseksi, joihin julkinen valta ei ole ryhtynyt tai jotka eivät kuulu valtiovallan tehtäviin. Myöskään yksityisillä kansalaisilla tai yhteisöillä ei ole velvolli-

suutta vastata näistä tehtävistä, joiden hoitaminen kuitenkin on yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaista ja tärkeää.

Valiokunta pitää kansanopistotoimintaa merkittävänä suomalaisessa koulutuskentässä. Valiokunta korostaa, että kansanopistojen valtionosuuslain tarkoituksena on opistojen toiminnan turvaaminen.

Valiokunta pitää myönteisenä lakiesitykseen sisältyvää säännösten ja normien purkua. Kansanopistoilla on uudistuksen jälkeen aiempaa paremmat mahdollisuudet käyttää sekä aatteellista että kasvatuksellista vapauttaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että siirryttäessä eri oppilaitosmuodoissa laskennalliseen rahoitusjärjestelmään aiheutuu oppilaitoksille muutoksia valtionosuuksissa. Osa oppilaitoksista saa nykyistä vähemmän valtionosuutta toimintaan ja osa vastaavasti nykyistä enemmän. Näin tapahtuu myös tämän lainsäädännön yhteydessä. Valtionosuuden epätarkoituksenmukaiseen jakoon voidaan vaikuttaa porrastamalla yksikköhinta kustannuksiltaan erilaisen koulutuksen suhteen. Hallituksen esityksen mukaan yksikköhintaa porrastettaisiin sellaisen koulutuksen kohdalla, jossa koulutuksen kustannukset pysyvästi muodostuvat erityistehtävän, kuten vammaisten koulutuksen, tai koulutuksen rakenteellisten tekijöiden, esimerkiksi kurssitoiminnan vuoksi keskimääräisiä kustannuksia selvästi korkeammaksi.

Valiokunnalle on esitetty kannanottoja, joiden mukaan esitetyt porrastustekijät tulisi ottaa etenkin kurssitoiminnan osalta laajemmin huomioon kuin mitä on suunniteltu. Toisaalta mikäli kaikki erilaiset kustannustekijät otettaisiin tarkasti huomioon, niin tällöin luovuttaisiin laskennallisesta valtionosuudesta ja palattaisiin kohti menoperusteista järjestelmää. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei yksikköhinnan porrastamisen suuruudesta päätettäessä tarpeettomasti vaikeuteta porrastamisen ulkopuolelle jäävien kansanopistojen asemaa.

Hallituksen esityksen mukaan laskennallisen valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on kannustaa säästöihin. Valiokunta pitää perusteltuna yksikköhinnan porrastamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Valiokunta kuitenkin korostaa sitä, että kansanopiston yksikköhinnan korkeuteen voi olla myös muita perusteltuja syitä kuten esimerkiksi sijainti, opiston koko tai erityistehtävän hoitaminen. Koulutuksen monipuolisuuteen tai laatuun panostaminen saattaa lisätä kustannuksia. Siirtyminen uuteen valtion-

osuusjärjestelmään voi aiheuttaa kansanopistoille huomattavia taloudellisia vaikeuksia. Sen vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että edellä mainitut erityistekijät otetaan huomioon ja tällaisten kansanopistojen toiminta pyritään turvaamaan erityisavustuksilla.

Valiokunta edellyttää, että rahoitusjärjestelmän muutoksen toteutumista seurataan ja tehdään selvitys sen vaikutuksista kansanopistojen ja kirjeopistojen toimintaan ja talouteen. Tarvittaessa on ryhdyttävä toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi.

Kansanopistojen joukossa ns. erityiskansanopistot antavat koulutusta vammaisille opiskelijoille. Lisäksi muissa kansanopistoissa on vammaisille tarkoitettuja linjoja. Tämä koulutus on enimmäkseen huomattavan kallista, koska opiskelijoiden työskentelyn järjestäminen ja huolto vaatii aivan erityisiä toimenpiteitä, muun muassa ylimääräisen tukihenkilökunnan palkkaamista. Toisaalta oppilaitoksilla ei ole lakisääteistä mahdollisuutta saada kotikunnalta korvausta opetuksen järjestämisestä.

Koska koulutus on kuitenkin sekä koulutuksellista että sosiaalisista syistä erityisen merkityksellistä, valiokunta pitää tärkeänä sen turvaamista.

Sen vuoksi *valiokunta edellyttää*, että vammaisille opetusta antavien kansanopistojen yksikkö hinnassa otetaan huomioon koulutuksen kustannuksia nostavat tekijät ja yksikköhinnat määritetään niin, että vammaisten koulutus kansanopistoissa turvataan ja vaikeavammaisille opetusta antavien erityiskansanopistojen yksikköhinta vahvistetaan likimäärin ammatillisten erityisoppilaitosten yksikköhintaa vastaavaksi. Tarvittaessa on myönnettävä lisäavustuksia.

Yksityiskohtaiset huomautukset ja muutosesitykset

2 §. Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvosto voi peruuttaa ylläpitämisluvan, jos sivistystarpeen pysyvät muutokset tai muut ylläpitämiseen liittyvät syyt sitä edellyttävät. Valiokunnalle on esitetty kannanottoja, joiden mukaan ylläpitämisluvan peruuttamisen perusteeksi ei tulisi hyväksyä muita ylläpitämiseen liittyviä syitä kuin sivistystarpeen pysyvä muutos.

Valiokunta pitää kansalaisten organisoitumista erilaisten arvolähtökohtien pohjalta tär-

keänä ja edellyttää, ettei ylläpitämisluvan peruuttamista koskeva säännös saa johtaa siihen, että erilaista arvo- ja aatetaustaa edustavat yhteisöt asetetaan opiskelumahdollisuuksien suhteen keskenään eriarvoiseen asemaan. Koska valtiovalta ei ole tehnyt aloitteita kansanopistojen perustamiseksi, valiokunta katsoo, ettei valtiovaltan tule puuttua kansanopistojen toimintaan, ellei siihen ole erittäin painavia syitä. Tällaisena ei valiokunnan mielestä esimerkiksi voida pitää kansanopiston ulkopuolisia tai tilapäisiä taloudellisia syitä.

Valiokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että ylläpitämisluvan voi peruuttaa muista syistä vain, jos nämä ovat erittäin painavia.

Lisäksi valiokunta on tehnyt 2 momenttiin teknisen korjauksen.

28 §. Hallituksen esityksen mukaan aikaisempien vuosien valtionapujen loppuerät, jotka ovat maksamatta uuden lain tullessa voimaan, jaksotetaan maksettavaksi viiden vuoden aikana uuden lain voimaantulosta. Tämä menettely on sama kuin valtionosuusudistuksessa yleensä. Tämän hallituksen esityksen antamisen jälkeen on valtion vuoden 1994 talousarvioehdotuksessa lähdetty siitä, että vuoden 1994 maksamattomista loppueristä siirretään kolme neljäsosaa maksettavaksi vuonna 1999. Tämä on kansanopistojen osalta otettu huomioon talousarvioehdotuksen momentin 29.69.35 loppuerän määrärahasa. Ottaen huomioon valtiontalouden tilanteen valiokunta ehdottaa 28 §:ään talousarvioehdotuksen mukaista muutosta.

29 §. Hallituksen esityksen mukaan rakentamisen vuokra-arvojärjestelmä puretaan siten, että ennen uuden lain voimaantuloa tehtyjen päätösten perusteella vuokra-arvon pääomakorvauksen valtionosuutta maksetaan edelleen nykyisten säännösten mukaisesti hankintaa, laajennusta tai perusparannusta seuraavien kymmenen vuoden ajan. Tämä menettely saattaa aiheuttaa hiljattain rakentaneille opistoille suuria vaikeuksia. Lakiehdotuksen 28 §:n 3 momentin mukaan kansanopistolle voidaan aikaisemmasta rakentamisesta aiheutuneiden velkojen hoitamiseen myöntää rakennusavustusta talousarviossa osoitetun määrärahan rajoissa.

Valiokunta edellyttää, että niiden kansanopistojen, joilla on huomattavia rakentamisesta aiheutuneita velkoja, toimintaedellytykset turvataan myös siirtymäkauden jälkeen ylimääräisillä rakennusavustuksilla.

Lisäksi valiokunta ehdottaa säännökseen kahta täsmennystä.

31 §. Eduskunta on 29.10.1993 hyväksynyt lain valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta. Tässä laissa säädetään kattavasti eläkemaksusta ja sen suorittamisesta valtion eläkerahastolle kaikkien valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien osalta. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa, että 31 §:n 2 ja 3 momentti poistetaan.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin muuttamattomana paitsi 2, 28, 29 ja 31 § näin kuuluvina:

2 §

Ylläpitäminen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Luvan tämän lain mukaisen kansanopiston ylläpitämiseen myöntää valtioneuvosto. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että opisto on sivistystarpeen vaatima. Ylläpitämisluvan muuttamisesta päättää opetusministeriö. Ylläpitämisluvassa määrätään opiston koulutustehtävästä ammatillisessa *koulutuksessa*, *kirjeopetuksen* järjestämisestä sekä muista seikoista sen mukaan kuin asetuksella säädetään.

Valtioneuvosto voi ylläpitäjää kuultuaan peruuttaa ylläpitämisluvan, jos sivistystarpeen pysyvät muutokset tai muut ylläpitämiseen liittyvät *erittäin painavat* syyt sitä edellyttävät.

28 §

Rahoitusta koskevat siirtymäsäännökset

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tämän lain voimaan tullessa maksamatta olevat valtionosuudet maksetaan *siten, että niiden kokonaismäärästä maksetaan vuonna 1994 yksi kahdeskymmenesosa, vuosina 1995—1998 vuosittain yksi viidesosa ja loppuosa vuonna 1999.*

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

29 §

Vuokra-arvo ja vuokra

Jos ennen tämän lain voimaantuloa tehdyn päätöksen nojalla tulisi tässä laissa tarkoitettun kansanopiston ylläpitäjälle suoritettavaksi valtionosuutta vuokra-arvoon, maksetaan valtionosuutta vuokra-arvon pääomakorvaukseen *kansanopistojen valtionavusta annetun lain (542/84)*

mukaisesti hankintaa tai perusparannusta seuraavien kymmenen vuoden aikana. Valtionosuutta maksetaan vastaavasti myös hankkeeseen, jonka rakennusohjelma ja piirustukset on hyväksytty opetushallituksessa ennen tämän lain voimaantuloa.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

31 §

Eläketurva ja eläkekustannus

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

(2 ja 3 mom. poist.)

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Jouppila, varapuheenjohtaja Astala, jäsenet Ala-Harja (ositain), Aula, von Bell, Gustafsson, Hacklin,

Laakso, Lindqvist, Pykäläinen, Rätty, Tiuri, Toivonen, Tykkyläinen ja Virrankoski sekä varajäsenet Lehtinen ja Seivästö.

Vastalause

Hallituksen esitys kansanopistojen valtionosuusjärjestelmän muuttamiseksi laskennalliseksi ja toimintaa koskevien säännösten väljentämiseksi on kannatettava. Korostamme kuitenkin kansanopistotoiminnan erityispiirteitä ja niiden huomioon ottamisen tärkeyttä. Hallituksen esitys on uusi valtionosuuslaki ja lailla tulee turvata kansanopistojen toimintaedellytykset. Opetustoiminnan rahoitus tulee turvata, mutta itse toiminnassa tulisi antaa lisää päätösvaltaa kansanopistoille itselleen. Ehdotettu opistokohtaisia vuosittaisia suoritepäätöksiä edellyttävä valtionosuusmalli seuraa kuntien valtionosuusudistuksen linjaa, mutta ei ota riittävästi huomioon kansanopistojen erityispiirteitä.

Opiston toiminnan laajuudesta tulee määrätä ylläpitämisluvassa. Silloin voidaan niin valtion kuin opistojenkin kannalta luotettavasti ennakoita kustannuskehitystä eikä tarvita opistokohtaisia hallinnollisia toimia. Valiokunta katsoo, että ylläpitämislupa voitaisiin peruuttaa myös ”ylläpitämiseen liittyvistä erittäin painavista syistä”. Tämä voisi johtaa siihen, että viranomaiset esittävät valtiontalouden säästöihin viitaten ylläpitämisluvan peruuttamisia. Muut kuin sivistystarpeen muutokset ylläpitä-

misluvan peruuttamisessa ovat vastoin vapaan kansalaistoiminnan peruseriaatteita.

Taloudelliset edellytykset tarvitaan, jotta uusi laki voisi toteutua. Kansanopistot ovat joutuneet kestämään voimavarojen leikkauspäätöksiä eikä ensi vuosi tule olemaan helppo. On kohtuullista, että valtio maksaa edeltävien vuosien maksumatta olevat valtionosuuksien loppuerät nopeasti.

Kymmenen vuoden aika on lyhyt vuokra-arvojärjestelmän purkamiseen. Mittavien rakennushankkeiden vuokra-arvoa purettaessa voidaan tarvita erityisavustusta. Valiokunta katsoo, että valtionosuutta maksettaisiin hankkeeseen, jonka rakennusohjelma ja piirustukset on hyväksytty tämän vuoden aikana. Maassa vallitsevan työttömyyden ja laman ja sen seurauksena rakennusalan erityisongelmien vuoksi olisi perusteltua maksaa valtionosuutta hankkeeseen, jonka rakennusohjelma hyväksytään vielä ensi vuoden aikana.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 2, 11, 28 ja 29 § näin kuuluvina:

2 §

Ylläpitäminen

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Luvan tämän lain mukaisen kansanopiston ylläpitämiseen myöntää valtioneuvosto. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että opisto on sivistystarpeen vaatima. Ylläpitämisluvan muuttamisesta päättää opetusministeriö. Ylläpitämisluvassa määrätään opiston koulutustehtävästä ammatillisessa koulutuksessa, *toiminnan laajuudesta*, kirjeopetuksen järjestämisestä sekä muista seikoista sen mukaan kuin asetuksella säädetään.

Valtioneuvosto voi ylläpitäjää kuultuaan peruuttaa ylläpitämisluvan, jos sivistystarpeen pysyvät muutokset (*poist.*) sitä edellyttävät.

11 §

Opiskelijaviikko

Opetusministeriö vahvistaa kansanopiston valtionosuuden laskemisen perusteena käytettävän opiskelijaviikkojen määrän *asianomaista vuotta edeltävän vuoden elokuun 1 päivää edeltävien 12 kuukauden aikana toteutuneiden opiskelijaviikkojen mukaisena*. Opiskelijaviikon käsitteestä säädetään asetuksella.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1993

Jukka Gustafsson
Marja-Liisa Tykkyläinen

Jaakko Laakso
Aarno von Bell

Heli Astala
Iiris Hacklin

Yhdymme vastalauseeseen muutoin paitsi 29 §:n osalta.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 1993

Tuija Maaret Pykäläinen

Pekka Rätty

28 §

Rahoitusta koskevat siirtymäsäännökset

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Tämän lain voimaan tullessa maksamatta olevat valtionosuudet maksetaan (*poist.*) vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

29 §

Vuokra-arvo ja vuokra

Jos ennen tämän lain voimaantuloa tehdyn päätöksen nojalla tulisi tässä laissa tarkoitetun kansanopiston ylläpitäjälle suoritettavaksi valtionosuutta vuokra-arvoon, maksetaan valtionosuutta vuokra-arvon pääomakorvaukseen kansanopistojen valtionavusta annetun lain (542/84) mukaisesti hankintaa tai perusparannusta seuraavien kymmenen vuoden aikana. Valtionosuutta maksetaan vastaavasti myös hankkeeseen, jonka rakennusohjelma (*poist.*) on hyväksytty opetushallituksessa ennen (*poist.*) 1.1.1995.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

