

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2001 vp

Hallituksen esitys laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain, vapaasta sivistystyöstä annetun lain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 4 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä lokakuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain, vapaasta sivistystyöstä annetun lain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 4 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 132/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Matti Lahtinen, opetusministeriö
- neuvotteleva virkamies Markku Nissinen, sisäasiainministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä sekä työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetusta laista ja vapaasta sivistystyöstä annetusta laista ehdotetaan kumottaviksi valtionrahoituksen perusteena käytettävien yksikköhintojen tasoa rajoittavat säännökset, joilla on toteutettu julkisen talouden tasapainottamiseksi vuosina 1993—1995 tehdyt valtionosuuksien vähennykset opetus- ja kulttuuritoimessa. Yksikköhinnat määräytyisivät vuoden 2002 alusta toteutuneiden keskimääräisten kustannusten perusteella. Lakeihin ehdotetaan tehtäviksi opetus- ja kult-

tuuritoimen osalta muutokset, jotka aiheutuvat kunnille ja kuntayhtymille palautettujen arvonlisäverojen takaisinperintäjärjestelmästä luopumisesta. Kuntien ja kuntayhtymien valtionrahoitus määräytyisi vuodesta 2002 arvonlisäverottomien yksikköhintojen perusteella. Lakeihin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi yhteisvaluutta euroon siirtymisen edellyttämät muutokset. Laeissa olevat markkamäärät muutetaan euroiksi ja sana "markka" korvataan sanalla "euro". Suomenkielisessä tekstissä ilmaisu "markkamäärä" ja sen eri taivutusmuodot korvataan ilmaisulla "euromäärä" ja sen eri taivutusmuodoilla. Ruotsinkielisessä tekstissä käytetään sen sijaan ilmaisua "belopp" sekä voimassaolevassa laissa että ehdotuksessa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä sekä työvoimapolitiisesta aikuis-koulutuksesta annetun lain 12 §:n muuttamis-

ta annetun lain voimaantulosäännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että maksullisena palvelutoimintana järjestettyyn koulutukseen ennen vuoden 2001 alkua myönnetyn valtionavustuksen poistumiseen liittyvän siirtymäkauden avustuksen voimassaoloaikaa jatketaan yhdellä vuodella, jolloin mainittua siirtymäkauden avustusta myönnettäisiin viimeisen kerran vuonna 2004.

Ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lakien mukainen koulutuksen järjestämislupa voitaisiin myöntää myös valtion liikelaitokselle.

Esitys liittyy valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2002 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä kuntataloudesta

Kuntatalouden tilaa joudutaan arvioimaan tilanteessa, jossa Suomen yleinen talouskehitys on pitkään jatkuneen nousun jälkeen hidastunut. Samalla epävarmuus talouskehityksestä on voimakkaasti lisääntynyt.

Kokonaistasolla kuntatalous on viime vuosina ollut tasapainossa. Tämä kokonaistasapaino on kuitenkin perustunut lähinnä suurimpien kuntien myönteiseen talouskehitykseen. Kuntaryhmittäin tarkasteltuna kuntien vuoden 2000 tilinpäätökset ovat aikaisempiin vuosiin verrattuna heikot. Tätä kuvaa esimerkiksi se, että ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta yhteensä 233 kunnan vuosikate olisi ollut negatiivinen. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli kaikkiaan 196, mihin osaltaan olivat vaikuttamassa kuntien verotulojen oikaisutilitysten muutokset. Keskeisenä syynä huonoon kehitykseen useissa kunnissa on ollut se, etteivät verotulot ole kasvaneet riittävästi — verotulojen kehitys on myös

ollut kuntakentässä epätasaista — hyvästä talouskehityksestä huolimatta. Osaksi tilanteeseen vaikuttaa kuntaveronsaajan aseman heikkeneminen.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että valtion vuoden 2002 talousarvioesityksessä ja siihen liittyvissä kuntataloutta koskevissa lakiehdotuksissa on tiedostettu kuntien talousvaikeudet ja että hallituksen esityksiin sisältyy toimenpiteitä kuntatalouden vakauttamiseksi. Kaikkiaan valtion toimenpiteiden (toiminnan muutokset, budjettipäätökset, valtionosuuksien kustannustenjaon tarkistukset ja valtionosuuksien indeksitarkistukset) arvioidaan vahvistavan kuntien rahoitusasemaa ensi vuonna noin 249 miljoonaa euroa (1 480 miljoonaa markkaa).

Talousarvioesitykseen liittyvistä positiivisista ehdotuksista huolimatta kuntien jatkuva eriytymiskehitys on tosiasia. On ilmeistä, että osassa kuntia ei pystytä täyttämään kuntalain vaatimusta alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Akuutteina toimenpiteinä voitaisiin riittävästi harkinnanvaraisilla avustuksilla ja täysimääräi-

sillä valtionosuuksien indeksitarkistuksilla osaksi helpottaa vaikeuksissa olevien kuntien taloutta. On kuitenkin välttämätöntä etsiä pysyvämpiä ratkaisuja. Tämän vuoksi valiokunta kiirehti muun muassa valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Hallituksella on myös vireillä moninaisia aluepolitiikan ja seutukuntayhteistyön tehostamishankkeita, joiden ripeällä eteenpäin viemisellä on osaltaan tuettava pitkäjänteisesti kuntien elinvoimaisuutta.

Kuntatalouteen vaikuttavista lainmuutoksista

Esillä olevan hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset liittyvät vuoden 2002 alusta voimaantuleviksi tarkoitettuihin muihin lainmuutoksiin, joilla valtionosuuksien tasausta rajoittava 15 prosentin säännös poistetaan, korotetaan kuntien valtionosuuslain (1147/1996) mukaisia saaristo- ja syrjäisyyslisä, valtionosuusuudistuksen siirtymätasausten päätyminen otetaan huomioon harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämisessä vuonna 2002 ja vuodelle 2003 säädetty valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus aikaistetaan vuoteen 2002. Edelleen luovutaan kuntien arvonlisäveron takaisinperintäjärjestelmästä, otetaan käyttöön laskennallinen arvonlisäveronpalautus sekä lisätään sosiaali- ja terveydenhuollon käyttötalouden valtionosuuksia. Samassa yhteydessä tehtäväkohtaisten valtionosuuksien perusteena olevat laskennalliset menot muutetaan määräytyviksi arvonlisäverottomien kustannusten perusteella. Lisäksi on tarkoituksena siirtyä kerralla vuosittain lopulliseksi määriteltäviin yhteisöveron kuntakohtaisiin jako-osuuksiin ja alentaa kuntien yhteisöveron jako-osuutta.

Valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen liittyvistä eri lakiehdotuksista voidaan todeta yleisesti, että ne sisältävät kuntataloutta koskevat suurimmat muutokset sitten vuoden 1997 alusta voimaan tulleen valtionosuusuudistuksen.

Nämä muutokset on tarkoitus toteuttaa siten, että valtion ja kuntien välinen kustannusten jako ei kokonaistasolla muutu. Tämän toteuttamiseksi valtion menojen kasvu ja tulojen vähennys kompensoidaan pääosin alentamalla kuntien jako-osuutta suhdanneherkkänä pidetystä yhtei-

söverosta sekä lisäksi tehtäväkohtaisia valtionosuuksia siltä osin kuin valtionosuuksien perusteena siirrytään käyttämään arvonlisäverottomia kustannuksia.

Esitysten toteutuksen kokonaisvaikutukset ovat positiiviset kaikissa kuntaryhmissä, yli 100 000 asukkaan kuntia lukuunottamatta. Asukasta kohti laskettavat positiiviset vaikutukset kohdistuvat erityisesti alle 20 000 asukkaan kuntaryhmiin. Tässä kuntaryhmässä ja erityisesti alle 6 000 asukkaan kunnissa talouskehitys on vuosikatteen muutoksen perusteella ollut heikointa viime vuosina. Vastaavasti vuosikatteen kasvu on keskittynyt erityisesti yli 100 000 asukkaan kuntiin.

Hallituksen esitysten kuntien rahoitusta heikentävät vaikutukset kohdistuvat valtionosuuksien tasauserusteiden muutoksen ja arvonlisäveron takaisinperinnästä luopumisen vaikutusten johdosta pääasiassa kuntaryhmään, jossa verotulojen, erityisesti yhteisöveron, kasvu on ollut voimakkainta. Näin ollen menetyksiä yksittäisten kuntien kohdalla on myös muissa kuin yli 100 000 asukkaan kunnissa, mm. teollisuuspaikkakunnilla.

Meneillään olevista myönteisistä toimenpiteistä huolimatta valiokunta on huolissaan kuntien tulevasta talouskehityksestä. Tämä koskee koko kuntakenttää — myös yli 100 000 asukkaan kuntia mukaan lukien maamme pääkaupunki Helsinki omine muun muassa poikkeuksellisen korkeista asumiskustannuksista johtuvine ongelmineen. Viimeaikaiset tiedot Suomen talouden tulevaisuuden näkymistä ovat synkemmät verrattuna niihin tietoihin, joita on ollut käytettävissä vuoden 2002 valtion talousarvioesitystä annettaessa. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että epävarmuus kuntien verotulojen kehityksestä on lisääntynyt. Mainittakoon tässä yhteydessä, että useissa kunnissa kuntatalouden tasapainottaminen kunnallisveron korottamisen kautta on ongelmallista.

Tarkasteltaessa lakiehdotuksia kuntatalouden kokonaisuuden näkökulmasta on eri lakiehdotusten keskinäisten riippuvuussuhteiden vuoksi ongelmallista, että kuntataloutta koskevat hallituksen esitykset ovat mietintöjen antamista var-

ten käsiteltävinä neljässä eri valiokunnassa (HE 128/2001 vp, HE 130/2001 vp, HE 132/2001 vp ja HE 152/2001 vp). Vuoden 2000 valtiopäivillä valtionosuusjärjestelmää koskevat muutosehdotukset sisältyivät samaan hallituksen esitykseen (HE 138/2000 vp).

Täydentäviä näkökohtia esillä olevasta hallituksen esityksestä

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetusta laista (635/1998) ja vapaasta sivistystyöstä annetusta laista (1147/2000) ehdotetaan kumottaviksi valtionrahoituksen perusteena käytettävien yksikköhintojen tasoa rajoittavat säännökset, joilla on toteutettu julkisen talouden tasapainottamiseksi vuosina 1993—1995 tehdyt valtionosuuksien vähennykset opetus- ja kulttuuritoimessa. Yksikköhinnat määräytyisivät vuoden 2002 alusta toteutuneiden keskimääräisten kustannusten perusteella. Lakeihin ehdotetaan tehtäviksi myös opetus- ja kulttuuritoimen osalta muutokset, jotka aiheutuvat kunnille ja kuntayhtymille palautettujen arvonlisäverojen takaisinperintäjärjestelmästä luopumisesta. Kuntien ja kuntayhtymien valtionrahoitus määräytyisi vuodesta 2002 arvonlisäverottomien yksikköhintojen perusteella.

Hallituksen esitys sisältää kuntien kannalta perusteltuja ja tarpeellisia myönteisiä ehdotuksia. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä — osana kuntatalouden kokonaisuuteen liittyviä ratkaisuja vuonna 2002 — tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaakin tästä näkökulmasta tarkastellen lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että indeksitarkistuksena on tarkoitus tehdä

vain puolet kustannustason edellyttämästä tarkistuksesta. Tämä merkitsee kunta-valtiosuhteessa menetyksiä kunnille. Samalla valiokunta pitää tavoitteena, että vastaisuudessa poistetaan aiemmin tehty asukaskohtainen valtionosuuden leikkaus.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

Valiokunta kiirehtii kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamista siten, että kuntakentän erilaisuus — muun muassa eri kuntien erilaiset olosuhteet ja taloudelliset lähtökohdat — voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. On välttämätöntä, että kunnille turvataan kestävästi ja pitkäjänteisesti edellytykset selviytyä niille annetuista tehtävistä. Näillä tehtävillä on suomalaisessa yhteiskunnassa perustavaa laatua oleva merkitys.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että opetusministeriön hallinnonalan perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmän osalta huolehditaan siitä, että järjestelmään sisältyy myös vastaisuudessa hankekohtainen valtionosuus. On välttämätöntä, että valtio osaltaan huolehtii perustamishankkeita koskevan järjestelmän toimivuudesta niin, että kunnat kykenevät huolehtimaan lakisääteisistä velvoitteistaan ja kansalaisten peruspalvelutarpeista.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että sivistysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Rakel Hiltunen /sd	Heli Paasio /sd
	Valto Koski /sd	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Esko Kurvinen /kok	Pekka Ravi /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esityksessä laeiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain, vapaasta sivistystyöstä annetun lain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 4 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta esitetään kumottavaksi valtionrahoituksen perusteena käytettävien yksikköhintojen tasoa rajoittavat säännökset, joilla on toteutettu julkisen talouden tasapainottamiseksi vuosina 1993—1995 tehdyt valtionosuuksien vähennykset opetus- ja kulttuuritoimissa. Vähennyksen poisto koskee perusopetuksen, lukion, ammatillisen koulutuksen, ammattikorkeakoulujen, opetus-tuntimäärien perusteella rahoitettavan taiteen perusopetuksen, kansalaisopistojen, liikunnan koulutuskeskusten ja kirjastojen yksikköhintoja.

Lisäksi lakeihin tehdään opetus- ja kulttuuritoimen osalta muutokset, jotka aiheutuvat kunnille ja kuntayhtymille palautettujen arvonlisäverojen takaisinperintäjärjestelmästä luopumisesta. Kuntien ja kuntayhtymien valtionrahoitus määräytyy vuodesta 2002 arvonlisäverottomien yksikköhintojen perusteella. Lakeihin tehdään lisäksi euroon siirtymisen edellyttämät muutokset.

Nämä lakiesitysten muutokset ovat osa niitä toimia, joilla hallitus pyrkii vahvistamaan kuntatalouden tilaa.

Kuitenkin opetus- ja kulttuuritoimissa on tehdyistä esityksistä huolimatta edelleen valtionosuuksien jälkeensä jääneisyyttä, joka johtuu vuosina 1996—1998 tehdyistä asukaslukupohjaisista valtionosuuksien leikkauksista ja siitä, että hallitus esittää nyt indeksitarkistuksia tehtäessä otettavaksi kustannustason muutoksesta huomioon ainoastaan puolet.

Lisäksi kuntataloutta joudutaan nyt arvioimaan tilanteessa, jossa Suomen yleinen talouskehitys on pitkään jatkuneen nousun jälkeen vakavasti hidastunut ja epävarmuus kuntien verotulojen kehityksestä voimakkaasti kasvanut. Kuntien taloustilanne onkin nyt paljon synkempi, kuin miltä se näytti keväällä ja kesällä valmisteltaessa vuoden 2002 talousarvioesitystä.

Kuntien taloudellista vastuuta peruspalveluista lisää myöskin se, että kustannustaso palveluja tuottaessa kasvaa arvioitua nopeammin ja se, että yksikköhintoja määrättäessä eivät kaikki todelliset kustannukset ole mukana laskelmissa, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimissa lääkärisopimuksen vaikutus. Indeksitarkistusten puolittuksesta johtuen osa kustannuksista jää myöskin valtionosuustarkastelun ulkopuolelle. Kunnille annetaan jatkuvasti uusia tehtäviä ilman, että valtiovalta huolehtisi tosiasiallisten resurssien riittävyydestä palvelutuotantoon. Myöskään ansiotulovähennyksen aiheuttamia verotulojen menetyksiä ei ole kompensoitu kunnille täysimääräisesti, niistä on hyvittämättä vielä 1,6 miljardia markkaa.

Tämän perusteella on ollut nähtävissä, että kunnat ovat joutuneet korottamaan tuloveroprosentteja varsin runsaasti ja että vuodesta 2003 alkaen kunnissa ja kuntayhtymissä vuosikate ei tule riittämään nettoinvestointien katteeksi.

Kuntien palvelutuotannon turvaamiseksi ja kuntatalouden tasapainon edistämiseksi on välttämätöntä, että vuoden 2002 valtion talousarviossa indeksitarkistukset tehdään täysimääräisesti ja harkinnanvarainen rahoitusavustus nostetaan 420 miljoonaan markkaan sekä poistetaan aiemmin tehty asukaslukupohjainen valtionosuuden leikkaus.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katsomme, että hallintovaliokunnan olisi tullut lausunnossaan sivistysvaliokunnalle esittää,

että hallintovaliokunta vaatii kuntatalouden tila huomioon ottaen valtionosuuksien indeksitarkistusten tekemistä

täysimääräisinä ja kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten nostamista 420 miljoonaan markkaan vuoden 2002 talousarviossa ja

että aiemmin tehdyt asukaslukupohjaiset valtionosuuksien leikkaukset on poistettava.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2001

Pekka Nousiainen /kesk
Kari Kärkkäinen /kd

Aulis Ranta-Muotio /kesk
Matti Väistö /kesk