

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2005 vp

Hallituksen esitys laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 88/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marja-Riitta Pönkä, opetusministeriö
- laskentapäällikkö Raakel Tiihonen, Opetushallitus
- sosiaali- ja terveyssihteeri Pia Ruotsala, saamelaiskäräjät
- lakimies Esko Lukkarinen, Länsi-Suomen lääninhallitus
- puheenjohtaja Hannu Saha, taiteen keskustomikunta

- sivistystoimenjohtaja Jarmo Pynnönen, Forsan kaupunki
- kunnanjohtaja Heikki Partanen ja sivistystoimenjohtaja Aila Nuppula, Kylmäkosken kunta
- kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen toimialajohtaja Heikki Timonen, Lappeenrannan kaupunki
- koulutoimenjohtaja Esa Santakallio, Riihimäen kaupunki
- kunnanhallituksen puheenjohtaja Arja Mäkitalo ja kunnanjohtaja Vesa Tuunainen, Sodankylän kunta
- apulaiskaupunginjohtaja Aulis Pitkälä, Vantaan kaupunki
- hallituksen puheenjohtaja Anna-Ester Liimatainen-Lamberg, Espoon seudun koulutuskuntayhtymä ESKK
- rehtori Tiina Viitanen, Kelloseppäkoulu
- toimitusjohtaja Arvo Ilmavirta, Päijät-Hämeen koulutuskonserni
- johtaja Olli Luukkainen, Hämeenlinnan ammatillinen opettajakorkeakoulu
- toiminnanjohtaja Heikki Sederlöf, Ammatillisten Aikuiskoulutuskeskusten Liitto ry
- pääsihteeri Kaj Malm, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto ARENE ry.

- ordförande Gunnar Nyström, Förbundet för arbetar- och medborgarinstitut i Svenskfinland (FAMI)
 - koulutus- ja teollisuuspoliittisen yksikön johtaja Hannu Saarikangas, Insinööriliitto
 - puheenjohtaja Mauri Tammela ja toiminnanjohtaja Heljä Nurmela, Kansalais- ja työväenopistojen liitto KTOL ry
 - toiminnanjohtaja Ritva Saastamoinen, Kaupallisen Opetuksen Edistämislaitos
 - järjestölakimies Esa Iivonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
 - kehittämisspäälikkö Matti Lahtinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
 - puheenjohtaja Heikki Toivola, Opintokeskusseura
 - pääsihteeri Jyrki Ijäs, Suomen Kansanopistoyhdistys ry
 - puheenjohtaja Martti Jalkanen ja pääsihteeri Mika Nirvi, Suomen Kesäyliopistot ry
 - kehittämisspäälikkö Jouko Heikkilä, erityisasiantuntija Päivi Rajala ja ruotsinkielisen opetustoimen päällikkö Gustav Wikström, Suomen Kuntaliitto
 - pääsihteeri Pietari Jääskeläinen, Suomen Kylätoiminta ry
 - varapuheenjohtaja Pirjo Julkunen, Suomen museoliitto ry
 - puheenjohtaja Tuomas Auvinen, Suomen Teatterijärjestöjen Keskusliitto edustaen myös Suomen Teatteriliitto - Finlands Teaterförbund ry:tä
 - toiminnanjohtaja Pirjo Somerkivi, Suomen Vanhempainliitto ry
 - toiminnanjohtaja Raimo Söder, Teatteri- ja Mediatyöntekijät ry
 - puheenjohtaja Pekka Sallila, Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö VSY
 - puheenjohtaja Marja-Liisa Nevalainen, Yksityisten ammatillisten oppilaitosten liitto YAOL.
- Lisäksi valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon Teatterikeskus ry:ltä.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslakia, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, lastensuojelulakia, ammattikorkeakoululakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia, teatteri- ja orkesterilakia, museolakia ja valtionavustuskia.

Kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain säännöksiä valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon tarkistamisesta ehdotetaan muutettaviksi. Joka neljäs vuosi tehtävässä kustannustenjaon tarkistuksessa valtionosuuksien määräytymisperusteina käytettävät laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat tarkistettaisiin toteutuneiden kustannusten mukaisiksi, ja valtio osallistuisi näiden määräytymisperusteiden mukaisiin kustannuksiin laissa

säädettävällä prosenttiosuudella. Valtionosuusprosentteista säädettäisiin erikseen joka neljäs vuosi. Mainittuja valtionosuuden määräytymisperusteita tarkistettaisiin lisäksi vuosittain uudella kunnallisten peruspalveluiden kustannuskehitystä kuvaavalla täysimääräisellä indeksillä. Kustannustenjakoa koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran määrättäessä valtionosuuksia vuodelle 2008. Uusi indeksin laskentatapa otettaisiin käyttöön vuoden 2006 alusta. Mahdollisuus kompensoida kustannustason muutos täyttä indeksiä alemmalla tasolla poistuisi vuoden 2008 alusta.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi useita muutoksia. Perusopetuksen käyttökustannuksiin myönnettävän valtionosuuden perusteena käytettävien yksikköhintojen laskentatapaa ehdotetaan yksinkertaistettavaksi ja yksikköhintojen eri määräytymisperusteiden painoarvoa muutettavaksi. Perusopetuksen valtionosuuteen vaikut-

tava kouluverkkotunnus otettaisiin huomioon vain harvimminkin asutuissa kunnissa ja saaristokunnissa. Uutena perusopetuksen valtionosuuden porrastusperusteena otettaisiin käyttöön vieraskielisten oppilaiden määrä.

Toiminnan tuloksellisuus ehdotetaan otettavaksi ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksen määräytymisperusteeksi. Koulutuksen järjestäjiä palkittaisiin tuloksellisuudesta, jossa otettaisiin huomioon opiskelijoiden sijoittuminen työelämään sekä korkea-asteen jatko-opintoihin, opintojen keskeyttämisen väheneminen, koulutuksen läpäisyaste sekä opetushenkilöstön kelpoisuus ja koulutuksen järjestäjän panostus henkilöstön kehittämiseen.

Ammattikorkeakoulujen rahoitus ehdotetaan muutettavaksi nykyistä vakaammaksi, laskennallisemmaksi ja kannustavammaksi. Rahoituksen perusteena käytettäisiin todellisen opiskelijamäärän sijasta opetusministeriön ja ammattikorkeakoulun ylläpitäjän yhdessä ammattikorkeakoulun kanssa tekemän tavoitesopimuksen mukaista opiskelijamäärää. Ehdotuksen mukaan ammattikorkeakoulun valtionrahoituksen perusteena käytettävä yksikköhinta muodostuisi opiskelijoiden lukumäärän ja suoritettujen tutkintojen mukaan määräytyvästä osasta. Ammattikorkeakoulujen yksikköhintoja ei enää laskettaisi tutkinnoittain. Ammatillista opettajankoulutusta varten myönnettäisiin valtionavustuksen sijasta valtionosuutta.

Ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksessa ehdotetaan luovuttavaksi perustamiskustannuksiin myönnettävistä erillisistä valtionosuuksista, perustamishankkeista aiheutuneiden kustannusten perusteella tehtävästä niin sanotusta investointilisästä ja opetus-

ministeriön vahvistaman vuosivuokran perusteella tehtävästä yksikköhinnan korotuksesta. Niiden sijasta ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien kirjanpidon mukaiset poistot luettaisiin mukaan yksikköhinnan laskennassa käytettäviin valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin.

Kirjastojen käyttökustannusten valtionosuuden perusteena käytettävän yksikköhinnan laskennassa käytettävästä asutusrakenneryhmituksesta ehdotetaan luovuttavaksi ja siirryttäväksi yhteen yksikköhintaan. Yksikköhintaa korotettaisiin kuitenkin harvimminkin asutuissa kunnissa. Lisäksi opetusministeriö voisi korottaa yksikköhintaa kirjastolle määrätyn erityisen tehtävän takia.

Teattereiden yksikköhintaan ehdotetaan tehtäväksi vuosittainen indeksitarkistus. Lisäksi teattereiden, museoiden ja orkestereiden valtionosuuden perusteena olevat yksikköhinnat ehdotetaan laskettavaksi kunkin laitostyypin käyttökustannusten pohjalta joka neljäs vuosi.

Eräät koulutuksen ja kulttuuritoiminnan järjestäjille myönnettävät valtionavustukset ehdotetaan vähennettäväksi opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhintojen perusteena käytettävistä kustannuksista.

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivästä tammikuuta 2006. Kustannustenjaon tarkistuksen uudistamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran päätettäessä valtionosuuden perusteista vuodelle 2008. Esitykseen sisältyy uudistuksen voimaantulon vaikutuksia tasaavia siirtymäkauden järjestelyitä. Esitys liittyy vuoden 2006 valtion talousarvioesitykseen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden määräytymisperusteiden uudistuksilla pyritään edistämään palveluiden kestävästä rahoituksesta sekä selkeyttämään ja yksinkertaistamaan rahoitusjärjestelmää. Valiokunta pitää myönteisenä tavoit-

tetta lisätä järjestelmän läpinäkyvyyttä sekä tarkoitusta parantaa koulutuksen tuloksellisuutta ja ohjausvaikutusta. Valiokunta pitää kuitenkin valtionosuusjärjestelmää kokonaisuutena liian vaikeaselkoisena. Parhaillaan on käynnissä kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelu.

Sen tavoitteena on saada aikaan rakenteellisia uudistuksia kuntarakenteeseen ja palvelujen järjestämiseen. Tämä voi tarkoittaa hyvinkin merkittäviä uudistuksia myös valtionosuusjärjestelmään. Valtionosuusjärjestelmän muutos vuoden 2006 budjetin yhteydessä jäänee näin ollen lyhytaikaiseksi sekä välivaiheen uudistukseksi. Sivistysvaliokunta huomauttaa, että lyhyellä aikavälillä tehty osauudistukset aiheuttavat kunnille ja valtionosuusjärjestelmän piirissä toimiville organisaatioille epävarmuutta ja vaikeuttavat pitkäjänteistä suunnittelutyötä. Siten valiokunta olisi pitänyt parempana vaihtoehtona toteuttaa kokonaisuudistus kerralla. Sivistysvaliokunta ehdottaa, että hallintovaliokunta edellyttää hallitukselta avoimemman ja läpinäkyvämmän valtionosuusjärjestelmän valmistelua.

Perusopetukseen, kirjastoihin, ammatilliseen peruskoulutukseen ja ammattikorkeakouluihin kohdistuvat muutokset esitetään toteutettavaksi pääosin kustannusneutraalisti valtion ja kuntien kesken. Ammatillisen opettajankoulutuksen sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden rahoitukseen kohdistuvat muutokset kuitenkin lisäävät valtionosuuksia ja eräiden valtionavustusten vähentäminen yksikköhintojen laskentapohjista vähentää valtionosuuksia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kuntakohtaisten valtionosuuksien muutosta tasoitetaan vuosina 2006—2008 toisaalta tasauslisillä ja toisaalta tasausvähennyksillä.

Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena hallituksen ehdotusta siitä, että myös opetustoimessa kustannusten jaon tarkistus tehdään joka neljäs vuosi.

Kuntien yhdistymisellä on pyritty palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden lisäämiseen. Yleensä yhdistymisellä on saatu aikaan kokonaisvoimavarojen parempaa hyötykäyttöä. Joissakin tapauksissa kuntien yhdistyminen on kuitenkin merkinnyt valtionosuuksien vähentymistä opetustoimessa, mm. vapaan sivistystyön osalta. Sivistysvaliokunta huomauttaa, että kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeessa huomioidaan tämä seikka ja kuntien tai koulutusorganisaatioiden yhdistyessä niiden kokonaisvoimavaroja ei leikata.

Perusopetuksen rahoitus

Valiokunta pitää myönteisenä, että perusopetuksen yksikköhintojen laskentatapaa yksinkertaistetaan. Myös yksikköhinnan eri määräytymistekijöiden painoarvoa ehdotetaan muutettavaksi ja kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa saamansa rahoituksen määrään vähennetään. Valiokunta kannattaa hallituksen esittämiä perusteita perusopetuksen oppilaskohtaisen yksikköhinnan porrastamisesta.

Valiokunta on useassa yhteydessä huolestuneena kiinnittänyt huomiota perusopetuksen yksikköhintojen jälkeenjääneisyyteen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että perusopetuksen yksikköhintojen jälkeenjääneisyys pikaisesti korjataan.

Valiokunta pitää tarpeellisena uudistuksena sitä, että hallitus ehdottaa perusopetuksen uudeksi porrastusperusteeksi vieraskielisten oppilaiden lukumäärän huomioon ottamista. Kunnille kuitenkin aiheutuu vieraskielisistä oppilaista lisäkustannuksia muun muassa oppilaille annettavista tukitoimenpiteistä. Tavoitteena tulee olla, että määrittelyssä huomioidaan oman äidinkielen opetukseen ja suomi toisena kielenä -opetukseen osallistuvien oppilaiden määrä.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on sekä tuettu hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia että esitetty kritiikkiä muutokseen, jossa kouluverkon vaikutusta yksikköhintaan vähennettäisiin. Hallituksen esityksen mukaan kouluverkkotekijä otettaisiin huomioon vain harvimmin asuttujen kuntien ja saaristokuntien osalta, joissa koulutuksen saavutettavuuden takia joudutaan ylläpitämään laajaa kouluverkkoa pienilläkin oppilasmäärillä. Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, etteivät kouluverkko-kertoimen poistuminen ja vireillä olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen vaikutukset johda epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin oppilaiden ja opiskelijoiden kannalta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kouluverkkotunnuksen poistaminen valtionosuutta korottavana tekijänä voi johtaa suurempiin opetusyksiköihin. Se voi tehostaa opetusta, mutta voi myös vaikuttaa negatiivisesti oppilaiden koulunkäyntiin muun muassa koulumatko-

jen ja niihin käytettävien aikojen pidentymisen vuoksi. Sivistysvaliokunta huomauttaa, että vaikka laki sallii päivittäiseksi kuljetusajaksi 2,5 tuntia, ei siitä saisi tulla pääsääntö, vaan näin pitkän kuljetusajan tulisi olla poikkeus. Peruskoulun alaluokkalaisten kuljetusaikojen tulee olla mahdollisimman lyhyitä ja koulumatkojen turvallisia.

Valiokunta ehdottaa, että hallintovaliokunta edellyttää opetusministeriön seuraavan, miten nyt ehdotetut muutokset valtionosuuksiin vaikuttavat kouluverkon ja oppilaiden kuljetusaikojen kannalta.

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään esi- ja perusopetusta kunnan alueella esi- ja perusopetusikäisille oppilaille. Perusopetuslainsäädäntö ei sisällä rahoitukseen vaikuttavaa kotikuntakäsitettä, kuten sosiaali- ja terveystoimen lainsäädäntö, vaan perusopetuksessa ratkaiseva on lapsen asuinkunta. Kunnalla ei siten ole lakisääteistä mahdollisuutta periä kunnassa asuvien ulkokuntalaisten opetuksesta aiheutuvia kustannuksia perusopetusikäisen lapsen kotikunnalta. Sivistysvaliokunta edellyttää, että ryhdytään pikaisiin toimenpiteisiin, joiden johdosta sijoituskunta saa korvauksen esimerkiksi niin, että sijoitettujen lasten kotikunnat maksaisivat sijoitetussa kunnassa annettavan opetuksen. Ensi vaiheessa toimenpiteenä voisi olla esimerkiksi suositukset maksusitoumuksista tai vastaavista järjestelyistä. Tällä tavoin edistettäisiin sitä, että lastensuojelulliset toimenpiteet olisivat lasten edun mukaisia.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus

Valtioneuvoston hyväksymän vuosien 2003—2008 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaan ammatillisen koulutuksen keskeisiä kehittämistavoitteita ovat koulutuksen laadun, työelämävastaavuuden ja -vaikeavuuden parantaminen. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää kehitetään tuloksellisuuteen ja kannustavuuteen perustuvana siten, että koulutuksen tuloksellisuus otetaan huomioon käyttökustannusten rahoituksen osana. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että am-

matillisessa koulutuksessa tuloksellisuus otetaan käyttökustannusten laskennallisen rahoituksen porrastusperusteeksi. Tuloksellisuutta mitattaisiin työllistymisen, jatko-opintoihin siirtymisen, koulutuksen keskeyttämisen alentumisen ja opintojen suoritusajan sekä henkilöstötuloksellisuuden perusteella. Kun tulosrahoitus liitetään osaksi laskennallista rahoitusta, lisätään samalla rahoitusjärjestelmän ohjausvaikutusta ja hyvistä tuloksista palkitsemista. Valiokunta pitää esityksen tavoitteita kannatettavina. Valiokunta pitää hyvänä myös sitä, että tuloksellisuutta ei mitata vain yhden tekijän perusteella, vaan useamman tekijän muodostaman kokonaisuuden perusteella. Valiokunnan mielestä tuloksellisuuden kriteereissä tulee ottaa riittävästi huomioon järjestäjien erilaiset toimintaedellytykset. Esimerkiksi parhaat määrälliset tavoitteet saavutetaan suosittujen alojen koulutuksella, johon saadaan motivoituneet ja hyvät opiskeluvaihtoehdot omaavat opiskelijat. Tuloksellisuusrahoitus ei saakaan johtaa siihen, että heikommin motivoituneita opiskelijoita kouluttavien oppilaitosten toimintaedellytykset tämän johdosta heikentyvät.

Investointiavustusten siirtyminen osaksi yksikköhintoja aiheuttaa vaikeuksia myös vammaisten opetukseen erikoistuneille oppilaitoksille. Hallituksen esityksessä ehdotettu investointilisäkerroin ei ole riittävä kompensoimaan vammaisuuden perusteella rakentamiselle ja kiinteistöjen ylläpidolle koituvia lisäkustannuksia. Ehdotetut muutokset johtavat myös varsinaisen toiminnan osalta muun muassa vaikeavammaisten korotuksen ja koulunkäyntiavustajakorotuksen yksikköhintojen leikkauksiin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ammatillisten erityisoppilaitosten korotusmuutokset olisivat kaikille opiskelijoille seuraavat: peruskorotus sekä vammaisten valmentava ja kuntouttava sekä maahanmuuttajien valmistava opetus vuonna 2005 on 150 euroa ja 135 euroa vuonna 2006, vaikeasti vammaisten korotus vuonna 2005 on 120 euroa ja 115 euroa vuonna 2006 sekä koulunkäyntiavustajakorotus vuonna 2005 on 350 euroa ja 335 euroa vuonna 2006. Investointilisä vammaisten ammatilliseen opetukseen erikois-

tuneille oppilaitoksille laskettaisiin ammatillisen koulutuksen keskimääräisen yksikköhinnan mukaan kuitenkin vähennettynä hintaleikkurilla. Oppilaitosten edustajien mukaan paljon erityistä tukea tarvitsevien ja vammaisten henkilöiden opetuksen järjestäminen voitaisiin turvata, jos investointilisäkerroin laskettaisiin suoraan ammatillisen koulutuksen keskihinnasta ilman hintaleikkuria.

Voimassa olevan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 33 §:n 4 momentin (1389/2001) mukaan valtionapuviranomainen voi myöntää ammatillista erityisopetusta varten toteutettavaan perustamishankkeeseen valtionosuutta enintään 70 prosenttia 32 §:ssä tarkoitettua euomäärästä. Opetusministeriöstä saadun selvityksen mukaan tämän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä 4 momentti on jäänyt epähuomiossa kumoamatta, vaikka sen soveltaminen ei ehdotetun ammatillisen koulutuksen perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmän muutoksen jälkeen enää ole mahdollista. Sivistysvaliokunta ehdottaakin, että hallintovaliokunta tekee 33 §:n 4 momentin kumoamista koskevan esityksen 4. lakiehdotuksen johtolauseessa.

Ammattikorkeakoulujen rahoitus

Ammattikorkeakouluja koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2003. Tuolloin ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmä säilyi muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ennallaan. Ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmä on kuitenkin ollut tarkoitus muuttaa, ja valiokunta pitääkin hyvänä, että järjestelmän muutos sisältyy tähän hallituksen esitykseen. Eduskunta on kiirehtinyt ammattikorkeakoululain rahoituksen uudistamista useassa yhteydessä (esim. SiVM 19/2002 vp).

Sivistysvaliokunta kannattaa hallituksen esittämiä muutoksia perusteisiin, joiden mukaan valtionosuus jakautuu ammattikorkeakoulujen kesken, investointien rahoitusjärjestelmään sekä ammatillisen opettajankoulutuksen rahoitukseen. Hallituksen esittämässä muodossa rahoituksen määräytymisen perusteena olisi tavoitesopimukseen perustuva koulutusaloittainen las-

kennallinen opiskelijamäärä sekä kahden edellisen vuoden aikana suoritettujen tutkintojen määrä. Valiokunta pitää ammattikorkeakoulujen valtionosuusperusteissa huomioon otettavaa tuloksellisuutta myönteisenä muutoksena. Tutkintojen vaikutus rahoitukseen luo paineita kehittää läpäisyastetta ja vähentää keskeyttämistä.

Uusi rahoitusmalli poistaa myös jo pitkään tiedossa olleen ongelman, mikä on aiheutunut opiskelijamäärien yllättävistä muutoksista. Muutokset saattavat olla seurausta esimerkiksi työmarkkinatilanteen muutoksista ja opiskelijoiden ennalta arvaamattomasta poissaolo-oikeuden käytöstä.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että opetusministeriö seuraa, toteutuuko läpinäkyvyyden parantaminen ja johtavako yksikköhinnan määräytymistekijöiden muutokset koulutuksen kannalta oikeudenmukaiseen ja kestäväan rahoitusperustaan.

Ammatillisen opettajankoulutuksen rahoitus tapahtuu nykyisin kokonaan valtionavustusten turvin. Hallituksen esityksen mukaan ammatillisen opettajankoulutuksen kustannukset sisällytettäisiin kustannuspohjaan ja valtioneuvoston vahvistamaan keskimääräiseen yksikköhintaan. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että liikenneopettajakoulutus siirretään jatkossa valtionosuusjärjestelmään.

Sivistysvaliokunta ehdottaa, että hallintovaliokunta edellyttää hallituksen seuraavan ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmän muutosten vaikutuksia.

Yleiset kirjastot

Kirjastojen yksikköhintojen laskentatapaan ehdotetaan muutoksia, jotka eivät kuitenkaan muuta kirjastojen valtionosuusrahoituksen kokonaismäärää. Kirjastopalvelujen saatavuuden kannalta valiokunta pitää myönteisenä sitä, että yksikköhintaa voidaan porrastaa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla harvaan asutuissa kunnissa ja saaristokunnissa. Myönteistä on myös se, että sellaisen kunnan yksikköhintaa korotetaan, jonka kirjasto on mää-

rätty hoitamaan yleisten kirjastojen keskuskirjaston tai maakuntakirjaston tehtäviä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kirjastojen perustamishankkeiden määrärahat ovat riittämättömät.

Teattereiden, museoiden ja orkestereiden rahoitus

Sivistysvaliokunta on muun muassa kuluvan vuoden valtion talousarvioehdotuksesta valtiovarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (SiVL 9/2004 vp) pitänyt välttämättömänä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain muuttamista pikaisesti niin, että myös teattereiden yksikköhintoja tarkistetaan vuosittain kustannustason ja valtion toimenpiteistä johtuvien muutosten mukaisesti.

Valiokunta pitää myönteisenä ehdotettuja muutoksia. Teattereiden alun perin toivoma järjestelmä on vuosien mittaan muodostunut teattereiden talouden kehityksen kannalta vaikeaksi. Indeksitarkistusten liittäminen myös teattereiden valtionosuuksiin parantaa tilannetta huomattavasti. Muutokset parantavat niin suurten laitosteattereiden kuin lain piirissä toimivien ryhmien ja pienteattereiden toimintaedellytyksiä.

Hallituksen esitys parantaa taide- ja kulttuurilaitosten toimintaedellytyksiä. Suomessa on koko valtakunnan kattava taide- ja kulttuurilaitosten verkosto. Siihen kuuluu 57 teatteria, 26 orkesteria ja 136 museota. Tavoitteena on turvata kaikille asuinpaikasta ja varallisuudesta riippumatta mahdollisuus nauttia laadukkaista taide- ja kulttuuripalveluista. Ehdotetut muutokset turvaavat osaltaan laadukkaiden kulttuuripalveluiden saatavuuden eri puolilla maata. Muutos korjaa teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuden perustana olevan yksikköhinnan vastaamaan todellisia kustannuksia ja tuo lakiin myös neljän vuoden väliajoin tapahtuvan yksikköhinnan tarkistamisen. Yksikköhintojen jälkeensäjäneisyys, joka vaihtelee orkestereiden noin 30 prosentista museoiden noin 42 prosent-

tiin, on vaikeuttanut taide- ja kulttuurilaitosten toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua ja kehittämistä.

Teattereiden erilaisten olosuhteiden huomioinnon ja toiminnan kehittäminen korottamalla teatteri- ja orkesterilain 6 a §:n perusteella myönnettävää harkinnanvaraista määrärahaa ja laajentamalla sen käyttötarkoitusta koskemaan kehittämistoimintaa ovat myös kannatettavia muutoksia. Valiokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että kehittämiseen osoitetun määrärahan on osaltaan tarkoitus kannustaa sekä lain piirissä että sen ulkopuolella olevia teattereita kehittämään myös yhteistyömuotoja. Lisäksi määrärahan tulisi kannustaa teattereita uusimaan toimintatapojaan ja näin lisäämään toimintansa tehokkuutta ja mahdollisuuksiaan tuottaa myös uudenlaisia produktioita.

Sivistysvaliokunta on myös ensi vuoden talousarviosta antamassaan lausunnossa todennut muun muassa, että kuluvana vuonna asukaskohtainen yksikköhinta kulttuuritoimintaan on 4,20 euroa. Talousarvioehdotuksessa vuodelle 2006 yksikköhintaa ehdotetaan pudotettavaksi 3,50 euroon asukasta kohti. Kuntien yleisen kulttuuritoimen valtionosuus kaiken kaikkiaan ei ole määrällisesti koko valtionosuusrahoituksesta suuri, vaan kunnilla itsellään on merkittävä rahoitusosuus. Valiokunta pitää kuitenkin valitettavana, että samalla kun kulttuurin ja taiteen merkitystä yhteiskuntakehityksessä edistetään muun muassa valtioneuvoston taide- ja taiteilijapoliittisen periaatepäätöksen ja sen pohjana olevan TAO-ohjelman avulla, ensi vuoden talousarviossa annetaan kunnille väärän suuntainen signaali. Ehdotetun määrärahan leikkaus merkitsee tuen vähenemistä ennen kaikkea kuntalaisten ruohonjuuritason kulttuuritoiminnasta. Varsinkin pienille kunnille yleiseen kulttuuritoimintaan myönnetty asukaslukupohjainen valtionosuus on ollut tärkeää. Sivistysvaliokunta on ehdottanut valtiovarainvaliokunnalle, että se harkitsee asukaskohtaisen valtionosuuden korottamista nykyiseen eli 4,20 euroon asukasta kohti.

Ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen investointien rahoitusjärjestelmä

Valiokunta pitää siirtymistä ammatillisen koulutuksen, vapaan sivistystyön ja kirjastojen osalta perustamishankkejärjestelmästä investointilisään sinänsä perusteltuna. Siirtymävaiheessa muutos aiheuttaa hankalan tilanteen kuitenkin niille oppilaitoksille, joiden hankkeet on jo ehditty hyväksyä rahoitussuunnitelmaan suunnitelmakaudelle 2005—2008. Sivistysvaliokunta on valtionvarainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa vuoden 2006 talousarvioehdotuksesta (SiVL 9/2005 vp) käsitellyt siirtymävaiheen ongelmia.

Investointien tukemista koskevat lainsäädäntömuutokset vaikuttavat negatiivisesti eräiden oppilaitosmuotojen rakennushankkeiden toteuttamiseen. Perustamishankkeiden valtionosuuksia ei vuonna 2006 enää myönnettäisi ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen hankkeisiin eikä valtionavustuksia ammatillisen aikuiskoulutuksen hankkeisiin. Vuoden 2006 alusta ei siten myönnettäisi valtionosuuksia tai -avustuksia edes sellaisille perustamishankkeille, jotka ovat jo vahvistetussa perustamishankkeiden rahoitussuunnitelmassa. Opetusministeriö on peruuttanut hankkeiden erillisrahoituksen ja ilmoittanut toimijoille rahoituksen siirtymisestä yksikköhintoihin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan muutostilanteen rakennushankkeita on tarkoitus avustaa harkinnanvaraisilla avustuksilla. Valiokunta pitää välttämättömänä, että yksikköhinnan harkinnanvaraista korotusta käytetään myös perustamishankkeiden rahoitussuunnitelmaan sisältyvien hankkeiden osalta niissä tapauksissa, kun hankkeen toteuttaminen tulisi koulutuksen järjestäjälle muuten ta-

loudellisesti vaikeaksi. Sen vuoksi sivistysvaliokunta on ehdottanut valtiovarainvaliokunnalle, että se lisää oppilaitosten harkinnanvaraisia investointiavustuksia niin, että hyväksyttyyn rahoitussuunnitelmaan sisältyvät hankkeet voidaan toteuttaa suunnitelman mukaisesti. Sivistysvaliokunta katsoo, että valtionosuusjärjestelmässä perustamishankerahoitusta vuosina 2005—2008 saavien investointilisä voitaisiin vastaavasti leikata näiltä vuosilta yksikköhinnasta.

Nykyisin opetusministeriö voi vahvistaa ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen osalta vuosivuokran valtionosuuden laskentaperusteeksi, jos koulutusta järjestetään merkittävässä määrin vuokratiloissa. Muutoksen yhteydessä on tarkoitus luopua myös tästä erikseen valtionosuusperusteissa huomioon otettavasta erästä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että muutoksen eräille koulutuksen järjestäjille aiheuttamaa valtionosuuden menetystä kompensoidaan tarvittaessa yksikköhintaan tehtävällä riittävällä harkinnanvaraisella korotuksella.

Edellä olevan perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa, että pääasiassa vuokratiloissa toimiville koulutuksen järjestäjille kompensoidaan valtionosuusmuutoksista aiheutuvia menetyksiä siten, että oppilaitokset eivät joudu kohtuuttomiin vaikeuksiin.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kaarina Dromberg /kok	Pehr Löf /r
vpj.	Säde Tahvanainen /sd	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Seppo Särkiniemi /kesk
	Hanna-Leena Hemming /kok (osit-	Ilkka Taipale /sd
	tain)	Marja Tiura /kok
	Sinikka Hurskainen /sd	Jutta Urpilainen /sd (osittain)
	Tuomo Hänninen /kesk	Raija Vahasalo /kok
	Tatja Karvonen /kesk	Unto Valpas /vas
	Rauno Kettunen /kesk	vjäs. Paula Risikko /kok (osittain).
	Minna Lintonen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valtionosuusuudistuksessa on kyse varsin suu-
resta ja monimutkaisesta asiakokonaisuudesta.
Sivistysvaliokunta pitää lausunnossaan valtion-
osuusjärjestelmää kokonaisuutenaan liian vai-
keaselkoisena ja pitää esitystä välivaiheen uu-
distuksena. Valiokunnan olisi lisäksi tullut lau-
sua kannanottonaan, että hallintovaliokunnan tu-
lisi harkita, onko perusteltua ylipäättään muuttaa
valtionosuusjärjestelmää tässä vaiheessa lain-
kaan.

Perusopetuksen rahoitus

Opetustoimessa siirtyminen joka neljäs vuosi ta-
pahtuvaan kustannustenjaon tarkistamiseen vä-
hentää toiminnan ja talouden yhteyttä. Yksikkö-
hintojen korotustarve tulee ainakin nykyinen
vuosittainen kustannuskehitys huomioon ottaen
kerralla hyvin suureksi. Mielestämme valiokun-
nan olisi tullut ehdottaa, että hallintovaliokunta
muuttaa hallituksen esitystä siten, että opetustoi-
missa säilytetään nykyinen menettely, jossa yk-
sikköhinnat määrätään joka toinen vuosi toteutu-
neiden kustannusten pohjalta. Lisäksi vuoden
2002 ja 2003 kustannuksiin perustuva ns. pakko-
laina tulee maksaa kunnille kokonaisuudessaan
takaisin vuonna 2006.

Kouluja on lakkautettu reilut 50 vuosittain.
Näyttää siltä, että vauhti on kiihtymässä yli 100
kouluun tänä vuonna. 168 kunnassa on menossa
kouluverkon tarkistaminen tai ainakin sitä val-
mistellaan. Hallituksen esitys, jonka mukaan
kouluverkkotunnus huomioidaan vain harvim-
min asutuissa kunnissa ja saaristokunnissa, kiih-
dyttää tätä kehitystä. Vaarana on, että moni elin-
kelpoinen koulu lakkautetaan ja koulutuksen
saavutettavuus heikkenee. Kouluverkkotekijän
poistaminen on merkittävä väestöä keskittävä ja
alueita autioittava linjanveto.

Vaikka valiokunta suhtautuu lausunnossaan
kriittisesti kouluverkkotunnuksen poistamiseen,
se edellyttää vain, että opetusministeriö seuraa

nyt tehtävien muutoksien vaikutuksia koulu-
verkkoon. Mielestämme valiokunnan olisi tullut
selkeästi ehdottaa, että hallintovaliokunta muut-
taa hallituksen esitystä siten, ettei perusopetuk-
sen valtionosuusperusteita kouluverkon osalta
muuteta vielä tässä vaiheessa, kun kuntien pal-
velurakennemuutoksen ratkaisut ja uusi kunta-
rakenne eivät ole tiedossa.

Sivistysvaliokunnan olisi myös tullut ehdot-
taa, että hallintovaliokunta muuttaa hallituksen
esitystä siten, että vieraskielisten oppilaiden
määrittelyssä otetaan huomioon oman äidinkielen
opetukseen ja suomi toisena kielenä -opetuk-
seen osallistuvien oppilaiden määrä ja oppilaille
annettavista tukitoimenpiteistä aiheutuvat lisä-
kustannukset. Vieraskielisillä oppilailla tarkoi-
tetaan tässä yhteydessä muuta kuin suomea,
ruotsia, saamea, romanikieltä tai viittomakieltä
perusopetuslain 12 §:n 2 momentin tarkoittama-
na äidinkielenä opiskelevia oppilaita sekä suo-
men tai ruotsin kieltä erityisen maahanmuuttajil-
le tarkoitetun oppimäärän mukaisesti opiskele-
viä oppilaita.

Ammattikorkeakoulujen rahoitus

Mielestämme valiokunnan olisi tullut lausua,
että ammattikorkeakoulujen rahoituksen tulee
perustua todelliseen opiskelijamäärään ja rajoi-
tetusti tutkintojen määrään. Laskennallisen opis-
kelijamäärän perusteella määräytyvä rahoitus
johtaa tehottomuuteen ja tyhjiin opiskelupaik-
koihin sekä suosii niitä ammattikorkeakouluja,
joiden keskeyttämisaste on suuri. Valiokunnan
olisi tullut ehdottaa, että hallintovaliokunta edel-
lyttää, että ammattikorkeakoulujen rahoitus pe-
rustuu kokonaisopiskelijamäärän tarkasteluun ja
että opiskelijan poissaolo-oikeutta muutetaan sit-
ten, että poissaolosta on ilmoitettava hyvissä
ajoin ennen lukukauden alkua.

Pidämme ammattikorkeakoulujen valtion-
osuusperusteissa huomioon otettavaa tulokselli-
suutta jossain määrin myönteisenä muutoksena.
Tutkintojen vaikutus rahoitukseen luo paineita

kehittää läpäisyastetta ja vähentää keskeyttämistä. Vaarana on kuitenkin, että oppilaitoksissa nostetaan läpäisyastetta rahoituksen varmistamiseksi tutkintojen laadun kustannuksella. Valiokunnan olisi tullut lausua, että se katsoo välttämättömäksi luoda arviointijärjestelmä, jolla tutkintojen laatu ja taso jatkossa varmistetaan.

Valiokunnan olisi tullut kiinnittää lausunnonsaan myös huomiota siihen, että esityksessä aiotaan luopua tutkintokohtaisesta rahoituksesta porrastuksineen. Hallituksen esityksen mukaan tutkintojen määriä laskettaessa huomioitaisiin ainoastaan tutkintojen laajuuteen liittyvät erot. Sen sijaan mitään alakohtaisia eroja ei laskelmissa otettaisi huomioon. Tämä muutos aiheuttaa merkittäviä resurssien siirtymiä eri koulutusalojen välillä, mitä ei mitenkään perustella. Näin keskimääräistä kalliimman koulutuksen järjestäminen jää kokonaan ylläpitäjien lisärahoituksen varaan, mikä johtaa useat oppilaitokset kohtuutomiin tilanteisiin. Valiokunnan olisi tullut yhtyä asiantuntijakuulemisessa esille tulleisiin näkemyksiin, joiden mukaan tutkintojen hinnoittelussa tulee jatkossa ottaa huomioon erihintaiset tutkinnot ja eripituiset koulutukset.

Siten sivistysvaliokunnan olisi tullut ehdottaa, että hallintovaliokunta muuttaa hallituksen esitystä siten, että nykyinen rahoitusjärjestelmä on voimassa vielä vuoden 2006, jonka aikana esityksen vaikutukset selvitetään perusteellisesti ja muutosesityksestä pyydetään ammattikorkeakoulujen lausunnot.

Teattereiden, museoiden ja orkestereiden rahoitus

Kuluvan vuoden talousarvioehdotuksesta annettuun lausuntoon jättämässämme eriävässä mielipiteessä totesimme, että esitetty 1,65 miljoonan euron vähennys kuntien yleisen kulttuuritoiminnan tukemiseen valtion yleiseen kulttuuritoimintaan merkitsee myönnetyn valtionosuuden leikkaamista kolmanneksella kuluvaan vuoteen verrattuna.

Valtionosuuden laskentaperusteen yksikköhinta on monta vuotta ollut 4,20 euroa/asukas, eikä siihen ole tehty minkäänlaisia indeksitar-

kistuksia. Tästä valtionosuus on ollut 37 % ja kunnan osuus 63 %.

Laskentaperusteen yksikköhinnaksi on esitetty 3,50 euroa/asukas. Kun tähän vielä tulee valtionosuusuudistuksen mukanaan tuoma muutos prosenttijakoon — valtio 29,7 % ja kunta 70,3 % — on vähennys siis vielä suurempi.

Kuntaliiton mukaan kunnat ovat käyttäneet kulttuuritoimen valtionosuutensa juuri siihen, mihin se on tarkoitettukin. Jos valtionosuutta nyt pienennetään, se merkitsee väistämättä eriarvoistumista. Pienille kunnille, joissa ei ole valtionosuutta saavaa ammattiteatteria, orkesteria tai museota on tämä yleisen kulttuuritoimen valtionosuus ainoa valtiolta tuleva raha kulttuuritoiminnan ylläpitämiseksi. Valiokunnan olisi tullut kantanaan esittää, että laskentaperusteen yksikköhinta tulisi korottaa 4,50 euroon/asukas.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katsomme, että sivistysvaliokunnan olisi tullut lausunnossaan hallintovaliokunnalle esittää,

että hallintovaliokunta muuttaa hallituksen esitystä siten, että opetustoimessa säilytetään nykyinen menettely, jossa yksikköhinnat määrätään joka toinen vuosi toteutuneiden kustannusten pohjalta,

että hallintovaliokunta muuttaa hallituksen esitystä siten, ettei perusopetuksen valtionosuusperusteita kouluverkon osalta muuteta vielä tässä vaiheessa, kun kuntien palvelurakennemuutoksen ratkaisut ja uusi kuntarakenne eivät ole tiedossa,

että hallintovaliokunta muuttaa hallituksen esitystä siten, että vieraskielisten oppilaiden määrittelyssä otetaan huomioon oman äidinkielen opetukseen ja suomi toisena kielenä -opetukseen osallistuvien oppilaiden määrä ja oppilaille annettavista tukitoimenpiteistä aiheutuvat lisäkustannukset, ja

että hallintovaliokunta muuttaa hallituksen esitystä siten, että ammattikorkeakoulujen nykyinen rahoitusjärjestelmä on voimassa vielä vuoden 2006, jonka aikana esityksen vaikutukset selvitetään perusteellisesti ja muutosesityk-

SiVL 10/2005 vp — HE 88/2005 vp

sestä pyydetään ammattikorkeakoulujen lausunnot.

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2005

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

Kirsi Ojansuu /vihr
Unto Valpas /vas