

KOHTI KOULUTUKSEN MARKKINA- EHTOISTA RAHOITUSTA?

Suomessa on totuttu ajattelemaan, että koulutus on alue, jonka taloudellinen perusta turvataan julkisin varoin. Markkinoille ei rahoitusta ohjaavana voimana tasa-arvo — ja oikeudenmukaisuusnäkökohtien vuoksi ole juurikaan haluttu antaa sijaa. Nyt on ajattelutapa muuttumassa. Sen aiheuttavat kasvanut usko markkinavoimien kaikkivoipaisuuteen yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijana sekä tarve julkisen sektorin kasvun pysäyttämiseen. Ensimmäinen konkreettinen toimenpide uuteen suuntaan oli valtioneuvoston runsaan vuoden takainen päätös aikuiskoulutuksen rahoituksen periaatteista. Tuolla päätöksellähen henkilöstökoulutus tehtiin työnantajan kokonaisuudessaan rahoitettavaksi. Luotiin ns. **maksupalvelujärjestelmä**. Työnantaja tilaa oppilaitokselta haluamansa sisältöisen koulutusjakson ja maksaa sen.

Vaikka viime vuoden lopulla julkistettu selvitysmies Hiltusen esitys kuntien valtionosuuksien määräämisperusteiden uudistamiseksi ei sisälläkään esityksiä markkinarahoituksen laajentamisesta koulutuksessa, on se silti mielenkiintoinen mietintö myös tästä näkökulmasta. Kysynnän ja tarjonnan mekanismi voi hyvinkin "hiipä" koulutuksen rahoitusta ohjaamaan sen suositusten toteutuessa, vaikka tarkoitus ei sellainen olekaan. Tämä mahdollisuus liittyy mietinnössä punaisena lankana olevaan kuntien itsenäisen päätösvallan lisäämiseen valtionosuusrahoituksensa suhteen. Tämä kunnallisen lähidemokratian voimistamisen tavoitehan on vapaakuntakokeilun keskeinen lähtökohta, jonka edistämiseen myös Hiltusen mietinnön toimeksianto tähtää.

Hiltusen malli luo tehokkuutta

"Hiltusen mallin" perusajatus on, että valtio tulisi jakamaan kunnille kuuluvat valtion-

osuudet mahdollisimman suurelta osin yhtenä kokonaisuutena. Sen hallinnonalakohtaisesta jakamisesta kunnat sitten päättäisivät itsenäisesti. Näin ajatellaan kuntien voivan nykyistä vapaammin määrätä kehityksensä yleisistä suuntaviivoista ja painopistealueista. Paikalliset tarpeet tulisivat myös nykyistä paremmin otetuiksi huomioon. Tavoitteena on samalla poistaa työläs ja kankea valtionosuuksien tarkastusmenettely ja vähentää siten byrokratiaa.

Uusi järjestelmä kattaisi toteutuessaan Hiltusen esityksen mukaisena pääosan kuntien valtionapulikenteestä. Sen piiriin kuuluisi sosiaalitoimi kokonaisuudessaan sekä opetustoimen osalta peruskoulu, lukio, ammattiopetus ja kirjastolaitos. Sen ulkopuolelle jäisivät kansalais- ja työväenopistot, musiikkioppilaitokset, liikuntatoimi, nuorisotoimi, kulttuuri-toimi, museot, teatterit ja orkesterit. Näiden alojen erityispiirteiden vuoksi Hiltunen esittää niiden valtionosuuksia edelleen hallinnoitavaksi kutakin toimintaa säätelevän erityislainsäädännön kautta.

Valtionosuuksien määrääntyminen ei enää riippuisi kuntien hallinnonalakohtaisesti osoittamista valtionosuuteen oikeuttavista menoista. Uusi järjestelmä tulisi olemaan perusteiltaan laskennallinen.

Pohjana valtionosuuslaskelmille olisivat kuttakin kuntaa luonnehtivat yleiset ominaisuudet: väkimäärä ja väestön ikärakenne. Opetustoimen osalta huomioitaisiin lisäksi kunnan haja-asutuksen määrä, alueen saaristoisuus ja kielelliset ruotsin ja saamenkieltä puhuvat — olosuhteet. Näiden yleisten tunnuslukujen pohjalta saataviin laskennallisiin kokonaiskäytömenoihin myönnettäisiin valtionosuutta kaikille kunnille niiden erilaisuudesta riippumatta 35 prosenttia.

Ongelmana tasapuolisuus

Näin saatu yleinen valtionosuusprosentti ei kuitenkaan kohtelisi eri kuntia ja niiden asukkaita tasapuolisesti, mikä kuitenkin kuuluu ilman muuta valtion velvollisuuksiin. Siksi se vaatii täydennyksekseen tasausmenettelyjä, jotka ottavat huomioon kuntien toisistaan poikkeavat voimavarat.

Tämän vuoksi Hiltunen esittääkin huomattavaa osaa, osapuilleen 40 prosenttia, kunnille suoritettavasta valtionavun kokonaisuudesta siirrettäväksi opetus- ja sosiaaliministeriöiltä sisäministeriön maksettavaksi, joko niin sanottuna yleisenä valtionosuutena, verotulojen täydennyksenä, harkinnanvaraisena avustuksena tai suurten hankkeiden — yli miljoona markkaa — perustamiskustannusrahoina. Näitä erii määritettäessä otettaisiin laskentaperusteena edellä mainittujen yleisten kriteerien lisäksi huomioon myös kuntien kantokyluokat. Perustasona olisi 5. kantokyluokka, jota korjattaisiin kertoimilla siten, että 1. kantokyluokassa kerroin olisi 1.6 ja 10. kantokyluokassa 0.2.

Kuntien vapaus määrätä valtionosuuksiensa käytön sisällöstä kasvaksi nimenomaisesti tämän sisäasiainministeriön välityksellä maksettavan osuuden kautta. Sitä niiden ei olisi pakko ohjata mihinkään tiettyyn tarkoitukseen, vaan ne voisivat käyttää sen toimintansa kehittämiseen parhaaksi katsomallaan tavalla lukuunottamatta suhteellisen pieniä harkinnanvaraisia ja perustamiskustannuksiin saatavia varoja.

Markkinapaineita

Tähän sisäasiainministeriön ”pottiin” liittyy myös mahdollisuus markkinamekanismin laajenemiseen koulutusmäärärahojen jakamisessa. Tiukan kunnallistalouden aikana veroäyrin nostamispaineet ja lukemattomat kilpailevat, poliittisesti suositummat tai muutoin pakottavat tarpeet saattavat hyvinkin lisätä ratkaisujen vaikeuden kanssa kampailevien kunnansien säästämisalttiutta vapaaehtoisissa sivistys- ja kulttuurimennoissa. Näiden menoerien suuri osuus kokonaismenoissa antaisi hyviä perusteita siirtää niukkoja voimavaroja muualle. Myös sivistysmenojen lakisääteisyys saattaisi nousta kriteeriksi määrärahojen suuruudelle. Tehdään se mihin laki pakottaa ja muutoin edistetään säästäväisyyttä.

Mikäli näin käy, en kuitenkaan usko peruskoulun, lukioiden tai ammattioppilaitosten

olevan ensimmäisenä tulilinjalla, vaikka niidenkin määrärahoissa on monia säästämismahdollisuuksia. Sen sijaan kunnallinen vapaa sivistystyö joutuu tuli linjalle niitä herkemmin. Maailmanlaajuisestikin ainutlaatuinen kirjastolaitoksemme saattaa joutua vaaravyöhykkeeseen. Onhan kirjasto monen kunnan isän tajunnassa sittenkin viime kädessä vain kirjavarasto, jota käytetään silloin kun vapaa-aika sallii. Tässä mielessä voisi Hiltusen suoriteperusteista valtionosuusmallia pitää myös eräänä lähidemokratian kypsytyden mittarina. Vapaaehtoisten sivistys toimen menojen painoarvo kamppailussa muiden menoryhmien kanssa osoittaisi hyvin millä vakavuudella päätöksentekijät kykenevät suhtautumaan muuttuvan yhteiskunnan kansalaisille asettamiin uudistumisvaateisiin. Kirjastolaitoksen ja aikuiskoulutuksen kehittäminenhan ovat tässä avainasemassa.

Vaikka Hiltusen paperi ei sisälläkään kaikkea kuntien nykyisin rahoittamaa sivistystyötä, on vakavasti otettava huomioon se mahdollisuus, että mallin osoitettua käyttökelpoisuutensa, sitä myöhemmin laajennetaan. Jo nyt on nähtävissä, että suoriteperusteisuus menoperusteisuuden asemesta on saamassa jalansijaa uudistettaessa vapaan sivistystyön valtionapulainsäädäntöä, kuten esimerkiksi kansalais- ja työväenopistolakia. Kehityksen suunta on yhteinen.

Opetusministeriön kanta

Välittömästi Hiltusen mietinnön ilmestymisen jälkeen opetusministeriö julkisti oman vaihtoehdoisen suunnitelmansa, jolle kouluhallitus heti ilmaisi tukensa.

Suunnitelma pohjaa voimassaolevan sektorijärjestelmän kehittämiseen. Siinä valtion opetushallinnon rooli kuntien rahojen jakajana säilyy edelleen keskeisenä, eikä rahoituksen osittaista siirtoa sisäministeriölle lainkaan hyväksytä. Tältä osin esitys heijastanee sen kaltaista ennakkoluuloa kunnallisen päätöksenteon kypsytyteen huolehtia koulutuksen rahoitustarpeista, kuin mihin edellä viittasin.

Opetusministeriö myös sisällyttää oman ehdotukseensa nekin sivistystoimen alueet, jotka Hiltunen jätti ulkopuolelle. Valtionavun laskentaperusteet kouluhallitus haluaa sitoa itse avustettavan toiminnan laajuuteen ja luonteeseen, siis joko opetuksen tuntimääriin tai kulttuurilaitosten henkilökunnan määriin. Silti myös opetusministeriön esitys perustuu selkeästi suoritepohjaiseen valtionosuuksien maksa-

tukseen, joka ei edellytä nykyisenkaltaista tarkastusmekanismia.

Kaiken kaikkiaan Hiltusen mallin ja opetusministeriön esityksen lähtökohtaerot kertovat kunnallishallinnon kokonaisuudistuksen ja yhden hallinnon alan välisistä intressieroavuuksista. Se mikä kokonaisuuden kannalta näyttää oikealta, ei sitä välttämättä ole yhden sektorin, vaikka suurenkin, kannalta.

Henkilökohtaisesti en kannata markkinamekanismin laajentamista koulutusmäärärahojen

jaossa. Mutta esittämistäni epäilyksistä huolimatta haluan uskoa siihen, että olemme kypsiä vähentämään valtiovallan valvontaa ja lisäämään hallinnollista joustavuutta tinkimättä silti koulutusjärjestelmämme kyvystä huolehtia sille nykyisin säilytetystä vastuusta elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan rakennustyössä.

VILLE MARJOMÄKI