

Kuntien yhteistyö ja koulutuskuntayhtymät

Laakko, Carita

2014 Hyvinkää



Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Kuntien yhteistoiminta ja koulutuskuntayhtymät

Carita Laakko
Yrittäjyyden ja liiketoiminta-
osaamisen ko. YAMK
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2014

Laakko, Carita

Kuntien yhteistyö ja koulutuskuntayhtymät

Vuosi

2014

Sivumäärä

59

Kunnallisesta itsehallinnosta on säädetty Suomen perustuslaissa. Perustuslailla suojataan kunnallishallinnon perustehtäviä.

Kunnilla on tänä päivänä laaja tehtäväkenttä. Kunnilla on tällä hetkellä 535 tehtävää, joista suurin osa liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Väestön ikääntyessä ja huoltosuhteen heikentyessä kuntien toimintaympäristö ja toimintamahdollisuudet kapenevat ja kuntien on löydettävä uusia tapoja hoitaa näiden tehtävien järjestäminen. Samalla kuntiin kohdistuu myös paine vähentää lakisääteisten tehtävien määrää.

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta astui voimaan vuonna 2007. Lailla luotiin pohjaa kuntarakenneuudistukselle. Lain lähtökohtana oli kuntien palvelujen järjestämispohjan vahvistaminen muodostamalla yhteistoiminta-alueita. Näiden alueiden tehtävänä on huolehtia laajemman väestöpohjan palvelujen järjestämisestä. Kuntien yhteistyöllä on pitkät perinteet jo 1800-luvulta lähtien. Kuntien yhteistyö on laajentunut sotien jälkeen, jolloin luotiin pakollisia kuntainliittoja. Kuntainliitot ovat sittemmin muuttuneet kuntayhtymiksi, mutta yhteistoimintavelvoitteet ovat edelleen olemassa. Kuntien yleisin tapa hoitaa palvelujen järjestämisvastuu on toimia kuntayhtymässä.

Ammatillisen perusopetuksen järjestäminen kuntien yhteistyössä on yksi suurimmista kuntien yhteistyömuodoista. Tässä opinnäytetyössä on selvitetty kuntien tekemää yhteistyötä ja yhteistyömuotoja. Samalla on tutkittu ammatillista koulutusta tarjoavien koulutuskuntayhtymien toimintaa. Tutkittavana alueena on Etelä- ja Pohjois-Savon maakuntien alueella toimivat koulutuskuntayhtymät ja yksi osakeyhtiö. Koulutuksen järjestäjiin kohdistuu lähivuosina monia valtiovallan säästötoimenpiteitä. Koulutusyksikköjen laajentaminen ja määrän vähentäminen aiheuttavat uusia muutoksia, joilla haetaan resurssien käytön tehostamista ja säästöjä.

Asiasanat: yhteistoiminta, koulutuskuntayhtymä, kuntien yhteistyö, ammatillinen peruskoulutus, kunta- ja palvelurakennelaki

Laakko, Carita

Cooperation in municipalities and educational consortiums

Year	2014	Pages	59
------	------	-------	----

Municipal autonomy is provided for in the Finnish constitution. The constitution protects the basic functions of municipal governance.

Municipalities today have a wide selection of tasks. Currently municipalities have 535 tasks, most of which have to do with social and health care services. As the population ages and the dependency ratio deteriorates, the operational environment and scope for action of municipalities diminishes and they have to find new ways of taking care of their tasks. At the same time municipalities face strong pressure to reduce the number of statutory tasks.

The law on the restructuring of municipalities and service structures came into force in 2007. The law set the basis for a reform of the structure of municipalities. The premise of the law was strengthening the set-up of municipal services by forming areas of cooperation. The aim of these areas was to enable the organization of services to have a wider population base. Municipal cooperation has long traditions dating back to the 19th century. Cooperation has expanded since the wars when obligatory federations of municipalities were formed. The federation model is still the most common way for municipalities to take care of the responsibility of organizing services.

Organizing vocational basic education is one of the biggest forms of municipal cooperation. This thesis studies municipal cooperation and its forms. At the same time it studies the activities of educational consortiums offering vocational education and training. This thesis focuses on educational consortiums and a limited company in the southern and northern Savo regions. Education providers face many economic strategies by the state authorities in the years to come. Expanding and cutting the number of education units will create changes aiming to enhance the use of resources and bring savings.

Keywords: cooperation, educational consortium, municipal cooperation, basic vocational education, Local Government Act

Säädös- ja lyhenneluettelo

Arvonlisäverolaki 1501/1993

Asetus ammatillisesta perustutkinnosta A216/2001

Asetus kunnanhallituksesta maalla 1865

Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 1873

Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta 21/1898

Asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1766/2009

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 1985 (Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 66/1991)

Hankinta-asetus 614/2007

Kansanterveyslaki 66/1972

Kuntajakolaki 1698/2009

Kuntalaki 365/1995

Kuntien valtiosuusuudistus 688/1992

Köyhäinhololaki 145/1922

Laki alueiden kehittämisestä 1651/2009

Laki ammatillisesta koulutuksesta 630/1998

Laki erikoissairaanhoidosta 1062/1989

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalve-
luista 980/2012

Laki julkisista hankinnoista 348/2007

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977

Laki keskiasteen koulutuksen kehittämisestä 146/1991 (kumottu 474/1978)

Laki kuntalain 65 ja 86 §:n muuttamisesta 353/2000

Laki kunnallislain muuttamisesta 979/1992

Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006, 519/2007, 325/2012 ja 626/2013

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain muuttamisesta 384/2011

Laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 1704/2009 (kumottu kuntien valtiosuuslaki
1147/1996)

Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1128/1996

Laki lasten päivähoidosta 36/1973

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009

Laki Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnas-
ta 829/2009 (kumottu 1269/1996)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 73/1992

Lakiolaki 629/1998

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
 Oppivelvollisuuslaki 1921
 Osakeyhtiölaki 624/2006
 Palolaki 465/1960
 Pelastuslaki 379/2011 (kumottu 468/2003)
 Perusopetuslaki 628/1998
 Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)
 Suomen perustuslaki 731/1999
 Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 6/1976
 Valtion liikelaitoksista annettu laki 1062/2010 (kumottu 1185/2002)
 Valtioneuvoston asetus ammatillisesta aikuiskoulutuksesta 812/1998
 Valtioneuvoston asetus ammatillisesta koulutuksesta 811/1998
 Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1766/2009
 Valtioneuvoston päätös tutkintojen rakenteesta ja yhteisistä opinnoista ammatillisessa peruskoulutuksessa 213/1999

A	asetus
case	case- eli tapaustutkimus
Esedu	Etelä-Savon Koulutus Oy
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein oikeus
KVOL	kuntien valtionosuuslaki
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
Puitelaki	kunta- ja palvelurakennelaki
PARAS-hanke	Matti Vanhasen I hallituksen vuonna 2006 käynnistämä kunta- ja palvelurakenteen hanke
sote	sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen palvelurakenneuudistus
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
VATT	valtion tutkimuskeskus
HSL	Helsingin seudun liikenne

Sisällys

1	Johdanto	8
1.1	Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet	10
1.2	Tutkimukseen käytetty aineisto ja menetelmät	12
1.3	Tutkimuksen rakenne	12
2	Kuntien yhteistyö	13
2.1	Kuntien yhteistyön tausta ja tarpeet	16
2.2	Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta	18
2.3	Yhteistoiminnan muodot	19
2.3.1	Isäntäkuntamalli ts. yhteinen toimielin ja yhteinen virka	20
2.3.2	Kuntayhtymä	21
2.3.3	Kunnallinen liikelaitos ja osakeyhtiö	22
2.3.4	Tilaaja-tuottaja-malli	25
2.3.5	Ostopalvelu	26
2.4	Yhteistoiminnan juridiset kysymykset	27
3	Ammatillinen perusopetus	29
3.1	Koulutuskuntayhtymien toiminta	30
3.2	Ammatillisen koulutuksen rahoitus	31
3.3	Valtionosuusjärjestelmä ja sen uudistaminen koulutuksen osalta	32
3.4	Tulevaisuuden näkymät	35
3.5	Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrät	36
4	Kuntien ja kuntayhtymien talouden alijäämäisyys	38
5	Tutkimuskohdealue	40
5.1	Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakunnat	40
5.1.1	Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä	42
5.1.2	Savon koulutuskuntayhtymä	44
5.1.3	Itä-Savon koulutuskuntayhtymä	44
5.1.4	Etelä-Savon Koulutus Oy	46
5.2	Ammatillisen koulutuksen yksikköhintojen kehitys Etelä- ja Pohjois-Savossa	47
6	Yhteenveto ja johtopäätökset	48
	Lähteet	51
	Taulukot	57
	Liitteet	58

1 Johdanto

Suomen perustuslaki (731/1999) on suomalaisen lainsäädännön ja julkisen vallan käytön perusta. Perustuslakiin on kirjattu poliittisen vallan käyttöä ja poliittista toimintaa ohjaavan, sääntelevän ja rajoittavan normiston pääperiaatteet. Kunnallinen itsehallinto on meille suomalaisille itseisarvo. Perustuslain 121 §:ssä on säädetty kunnallisen itsehallinnon perusteet johon sisältyy kansanvaltaisuusperiaate. Kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti kuntalaiset käyttävät päätösvaltaansa äänestämällä kunnallisvaaleissa ja valitsemalla toimielimet, jotka ajavat heidän asioitaan kuntapolitiikassa. Perustuslain 121 §:n nojalla kunta saa valtiosääntöoikeudellisen aseman. Kunta on valtiosta erillinen itsenäinen oikeushenkilö, mutta jota valtiovalta kuitenkin valvoo lainsäädännöllä.¹

Perustuslain (731/1999) 2 luvussa säädetään perusoikeuksista, joilla turvataan yksilön oikeuksia. Taustalla ne määrittävät myös kuntien velvollisuutta järjestää lakisääteisiä tehtäviä, ja TSS-oikeudet (SopS 6/1976) eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet ovat niistä tärkeimpiä². TSS-oikeudet lisättiin Suomen perustuslakiin perusoikeusuudistuksessa vuonna 2000 ja samalla perusoikeussäätely saatiin vastaamaan Suomen ihmisoikeusvelvoitteita³. Perustuslain (731/1999) 16 ja 19 §:ssä säädetään välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon järjestämisestä, sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävästä turvaamisesta sekä maksuttoman perusopetuksen järjestämisestä. TSS-oikeuksien ensisijainen toteuttamisvastuu on valtiolla, mutta kuntien itsehallinnon vuoksi kunnille on erityislaeilla annettu näiden säännösten toteuttamisen kannalta merkityksellisiä tehtäviä⁴.

Eduskunta säätää kuntien tehtävistä lailla, eikä kunnilla ole lainsäädäntövaltaa eikä lainkäyttöä⁵. Valtiovarainministeriön laatiman kuntien tehtävien kartoitusraportissa on listattu kuntien lakisääteiset tehtävät ja niiden hoitoa koskevat velvoitteet. Tehtävien määrä on kasvanut voimakkaasti 1970-luvulta lähtien ja 2000-luvulla kasvu on jatkunut. Tällä hetkellä kunnilla on 535 lakisääteistä tehtävää, joista lähes puolet on tullut kuntien tehtäväkenttään 1990-luvun lamavuosien jälkeen.⁶ Paikallisen itsehallinnon periaatteen ja kuntalain (365/1995) 2 §:n nojalla kunnat voivat hoitaa laissa säädetyt tehtävät itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, ostopalveluina muilta palvelun tuottajilta tai sosiaali- ja terveydenhuollossa palvelusetelijärjestelmällä⁷. Valinnanvaraa siis on, mutta eri vaihtoehtojen etsiminen on ollut käytännöllisesti katsoen pakollista, sillä muutoin kunnat eivät selviytyisi valtavasta palvelui-

¹ Jyränki & Husa 2012, 180, 212.

² Tuori & Kotkas 2008, 180.

³ Tuori & Kotkas 2008, 198.

⁴ Tuori & Kotkas 2008, 211.

⁵ Jyränki & Husa 2012, 213.

⁶ Valtiovarainministeriö 2013a, 17-19.

⁷ Valtiovarainministeriö 2010, 16.

den järjestämisvastuusta. Toiminta yli kuntarajojen on kasvanut voimakkaasti nimenomaan juuri 1970-luvun jälkeen, sillä tuolloin säädetyt lait kuten esimerkiksi kansanterveyslaki (66/1972), laki keskiasteen koulutuksen kehittämisestä (474/1978)⁸ ja laki lasten päivähoitosta (36/1973) laajensivat kuntien lakimääräisiä tehtäviä⁹. Kuntien oikeus kerätä veroja kuntalaisilta on taattu perustuslain (731/1999) 121 §:n perusteella. Verotusoikeus oli pitkään kuntien pääasiallinen tulonlähde, mutta lailla säädettyjen tehtävien lisääntyessä ovat valtionapu ja valtionosuusjärjestelmä helpottaneet kuntien rahoitusongelmia¹⁰. Valtiovarainministeriö on myöntänyt myös laaja-alaiseen ja merkittävään kuntien väliseen yhteistyöhön harkinnanvaraista yhteistoiminta-avustusta kuntien valtionosuuslakiin (1147/1996) väliaikaisesti lisätyn 13a §:n nojalla¹¹.

Kunnallisen itsehallinnon perustana on ajatus, että kunnat huolehtivat niiden tehtävistä ja ns. yhteisistä asioista verovaroin. Alun perin kunnallinen verotusoikeus on kattanut kuntien vaapaavalintaisista tehtävistä aiheutuneet kustannukset, mutta kuntien tehtävien lisääntyminen on aiheuttanut sen, että myös valtion on osallistuttava kustannuksiin myöntämällä valtionapua sekä valtionosuuksia¹². Tällä hetkellä julkiseen sektoriin kohdistuvat muutospaineet, ja julkisen talouden kestävyysvaje ja palvelutarpeiden kasvu vaikeuttavat kuntien toimintaa edelleen. Kuntien tulopohja koostuu verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuloista. Verotulojen osuus kuntien tuloista on noin 43 prosenttia, ja verotulot koostuvat kunnallis- ja kiinteistöveroista sekä kuntien osuudesta yhteisöveron tuotosta. Toimintatulot kattavat neljänneksen kuntien kokonaistuloista ja valtionosuudet viidenneksen.¹³

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (1985) on kansainvälinen sopimus, joka on laadittu Euroopan neuvostossa ja se on yleisluontoinen sopimus, jonka tavoitteena on vahvistaa itsehallinnon edellytyksiä järjestön jäsenvaltioissa. Suomi on ratifioinut sopimuksen vuonna 1991 (SopS 66/1991)¹⁴. Peruskirjan 9 artiklan 2 kohdassa on säädetty paikallishallinnon oikeudesta saada riittävät taloudelliset voimavarat suhteessa niihin velvoitteisiin ja tehtävien hoitamiseen, jotka paikallishallinnolle on annettu joko perustuslain (731/1999) tai muun erityislain puitteissa. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka kunnilla onkin päätösvalta ja vastuu huolehtia, kuinka rahoitus riittää kuntien järjestämisvastuulla olevien tehtävien tuottamiseen, on kuntien hoidettavaksi annetuista tehtävistä ja velvoitteista säädettävä lailla ja ns. rahoitus-

⁸ Laki keskiasteen koulutuksen kehittämisestä (474/1978) on kumottu uudella lailla (146/1991).

⁹ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 33.

¹⁰ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 35.

¹¹ Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996) on kumottu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetulla lailla (1704/2009).

¹² Jyränki & Husa 2012, 401.

¹³ HE 31/2013vp, 26. Hallituksen esityksestä 31/2013vp, 27 ilmenee, että valtionosuuksien määrä on pienissä kunnissa (alle 6000 asukasta) lähes sama kuin niiden saamat verotulot. Isojen kuntien verotulot ovat noin 60 prosenttia kuntien kokonaistuloista.

¹⁴ Jyränki & Husa 2012, 215.

periaatteen¹⁵ on toteuduttava sekä valtakunnallisella että kunnallisella tasolla. Tämä tarkoittaa siis sitä, että valtion on huolehdittava, että kunnilla on riittävät edellytykset selviytyä niille annetuista tehtävistä ja vastuistaan.

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tavoitteet

Kiinnostus tutkielman tekemiseen kuntien yhteistoiminnasta syntyi meneillään olevan kuntarakenneuudistuksen ja siinä samalla sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden eli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen myötä. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman (2011) mukaisesti toteutettava koko maan kattavan kuntauudistuksen tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva, elinvoimainen kuntarakenne. Vahvat peruskunnat muodostuvat luonnollisista työssäkäyntialueista ja ovat riittävän suuria selviytyäkseen kunnan peruspalveluiden tuottamisesta. Hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena onkin taata laadukkaita ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut tasavertaisesti koko maassa.¹⁶ Kunnat tekevät yhteistoimintaa suurimmalta osin sosiaali- ja terveystalouden sekä ammatillisen koulutuksen tarjoamisessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudelleenorganisointi palvelurakennetta uudistettaessa on ollut hallitukselle vaikea asia, ja yhteistoimintavelvoitteiden tutkiminen tältä osin on laajamittainen prosessi. Tutkimuksen kohteena onkin toisen asteen koulutus ja tutkimus kohdistuu tarkemmin ammatilliseen peruskoulutukseen. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät tekevät laajamittaista, kuntien välistä yhteistoimintaa koulutuksen järjestämiseksi ja toimivat suurimmaksi osaksi koulutuskuntayhtyminä. Ammattikorkeakoulut ovat jo pidemmän aikaan eriytyneet osakeyhtiömuodossa toimiviksi itsenäisiksi oikeushenkilöiksi, ja vuoden 2014 alusta on aloitettu toimenpiteet koko ammattikorkeakouluveroston osakeyhtiöittämisiksi¹⁷. Tämä muutos voi tulevaisuudessa vaikuttaa myös siihen, kuinka ammatillisen koulutuksen järjestäminen hoidetaan. Tapahtuuko tällä sektorilla jossain vaiheessa myös samansuuntaisia organisaatiomuutoksia? Ammatillisen koulutuksen järjestämisen edellytyksiin oleellisena osana vaikuttavat valtionosuudet ja niiden maksamisperusteet tulevat myös uudistumaan osana kunta- ja palvelurakenneuudistusta.

Tutkimusaineena koulutuskuntayhtymät on tutkimisen arvoinen aihe, sillä koulutuskuntayhtymistä on tehty pro gradu -tutkielmia melko vähän. Kuntien yhteistyö ja -toiminta yli kuntarajojen on ollut kuitenkin laajamittaisesti opinnäytetöiden ja pro gradu -tutkielmien aiheena. Kokonaisuudessaan kuntien yhteistyön taloudellisuutta on tutkittu melko vähän, mutta esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottavuutta ja kuntien välisiä tehokkuuseroja on tutkittu Valtion tutkimuskeskuksen (VATT) toimesta paljon. Kuntien yhteistyötä tapahtuu tänä päivänä lähestulkoon kaikessa toiminnassa. Normaalissa, päivittäisessä elämäs-

¹⁵ Harjula & Prättälä 2012, 50.

¹⁶ Valtioneuvosto 2011, 75.

¹⁷ HE 9/2013, 23.

sä ei edes ajattele, että matkustettaessa julkisilla liikennevälineillä kotoa töihin käytetään matkan aikana monen jäsenkunnan yhteistyössä toimivan toimielimen palvelua. Toimiessaan yhteistyössä kunnilla on paremmat mahdollisuudet tarjota parempia ja laadukkaampia palveluita kuntalaisille. Meneillään oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus muokkaa kuntien toimintatapoja sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen järjestämisessä, mutta onko kunta- ja palvelurakenneuudistuksella mitään vaikutusta toisen asteen koulutuksen järjestämiseen ja koulutuskuntayhtymien toimintaan? Koulutuskuntayhtymät ovat kuntien vanha yhteistoiminnan muoto ja ne perustuvat kuntien keskinäiseen sopimukseen ammatillisen koulutuspalvelun järjestämisestä ja ovat hyvin vakaasti toimivia yhteisöjä.

Opinnäytetyön tavoitteena on etsiä vastauksia keskeisimpiin kysymyksiin;

- Miten kunta- ja palvelurakennelain (169/2007) ns. puitelain ja sen yhteistoimintaveloitteet ovat vaikuttaneet koulutuskuntayhtymien toimintaan ja kehitykseen?
- Miten kuntien yhteistoiminnalla on tehostettu koulutuskuntayhtymien toimintaa?
- Millainen koulutuskuntayhtymien tulevaisuus on ja mitä muutospaineita niiden toimintaan kohdistuu?

Opinnäytetyö rajautuu aikajaksolle 2007-2013 ja tästä ajanjaksosta 23.2.2007 voimaan tullut kunta- ja palvelurakennelaki (169/2007) on ollut voimassa vuoden 2012 loppuun. Kunta- ja palvelurakennelain (169/2007) yhteistoimintaveloitteet koskivat myös ammatillisen peruskoulutuksen järjestämistä, ja tämä laki onkin lähtökohtana tutkimukselle. Laissa määriteltiin ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvan omaavan kunnan tai yhteistoiminta-alueen väestöpohjaksi vähintään 50 000 asukasta.¹⁸

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmänä käytetään tapaustutkimusta. Tapaustutkimuksessa pyritään tulkitsemaan ja ymmärtämään syvällisemmin yksittäisiä tapauksia ja ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä. Tutkimuksessa esitellään Etelä- ja Pohjois-Savon maakuntien alueella ammatillista peruskoulutusta tarjoavien koulutuskuntayhtymien kehityskaarta. Etelä-Savon alueella toimii myös yksi osakeyhtiöpohjainen ammatillisen koulutuksen järjestäjä, joten tutkimuksessa verrataan myös sitä, kuinka osakeyhtiöpohjainen koulutuksen järjestäjä eroaa kuntayhtymäpohjaisena toimivasta koulutuskuntayhtymästä. Osana koulutuskuntayhtymien rahoitusta tutkimuksessa sivutaan valtionosuusjärjestelmän toimintaa ja sen uudistusta sekä sitä, kuinka opiskelijamäärät vaikuttavat koulutuskuntayhtymien saamaan rahoitukseen. Pääpaino tutkimuksessa on kuitenkin yhteistoiminnalla ja koulutuskuntayhtymillä.

¹⁸ Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) 5 §.

1.2 Tutkimukseen käytetty aineisto ja menetelmät

Opinnäytetyö on tehty kirjalliseen materiaaliin tukeutuen. Tutkimuksen taustamateriaalina on käytetty kuntarakenneuudistukseen liittyvää materiaalia, hallituksen esityksiä, perustuslaki-valiokunnan lausuntoja, Kuntaliiton materiaalia, Tilastokeskuksen virallisia tilastoja ja tilastotietokantoja sekä Opetus- ja kulttuuriministeriön raportteja. Lisäksi tutkimuksen tueksi on tutkittu tutkimuskohteena olevien koulutuskuntayhtymien ja osakeyhtiön tilinpäätöstietoja sekä näiden organisaatioiden valtuustojen ja hallitusten pöytäkirjamateriaalia. Tutkimuksen oikeudellinen viitekehys muodostuu oikeuskirjallisuudesta ja kuntalaista (365/1995). Muuna oheiskirjallisuutena on käytetty kuntien yhteistyöstä ja sen kehittämisestä sekä seutukuntien yhteistyöstä kertovaa kirjallisuutta.

Opinnäytetyössä on käytetty sekä kvantitatiivisia (määrällinen tutkimus) sekä kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä (laadullinen tutkimus). Kvantitatiivinen osuus koostuu tilastotiedoista, jossa tutkimusaineiston analyysi perustuu aineiston kuvaamiseen ja tulkitsemiseen tilastojen ja numeroiden avulla. Tältä osin tutkimuksessa pyritään tilastolliseen vertailevaan tutkimukseen, jossa tilastotietojen nojalla vertaillaan koulutuskuntayhtymien kehitystä ja sitä, mitkä muuttujat ovat vaikuttaneet kehitykseen. Tilastollisen tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa mahdollisimman hyvä mielikuva havaintoaineistosta, siinä esiintyvistä säännönmukaisuuksista ja vaihteluista. Määrällisen tutkimuksen tavoitteena on löytää vastaus myös syy-seuraussuhteeseen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa käytetään taas monipuolisesti eri tavoin ja eri puolilta saatua tietoa hyväksi, jotta voidaan analysoida jotakin tapahtumaa tai toimintaa. Tämän vuoksi tutkimuksessa esitetään tutkimustuloksia case- eli tapaustutkimuksen muodossa. Tutkimusosiossa esitetään valitut koulutuskuntayhtymät, niiden toiminta ja taustat sekä analysoidaan tältä pohjalta, kuinka kuntien yhteistoiminta on vaikuttanut koulutuskuntayhtymän toimintaan ja mihin suuntaan tulevaisuudessa ollaan menossa.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Opinnäytetyö rajautuu kuuteen pääotsikkoon. Johdanto luvussa tutkimus johdattaa aiheeseen perustuslain (731/1999) säädöksistä kuntien velvollisuuteen hoitaa niille annetut lakisääteiset tehtävät. Samalla käydään läpi tutkimuksen kulkuun, käytettyihin tutkimusmenetelmiin ja aiheen rajaukseen ja tutkimuksen lähtökohtiin liittyvät seikat sekä esitellään tutkimusongelmat ja syyt, miksi on päädytty tutkimaan kyseistä aihetta.

Toisessa luvussa käydään läpi mitä kuntien yhteistoiminta tarkoittaa käytännössä, kuntien yhteistoiminnan taustat ja kunnallisen yhteistyön tarpeet sekä yhteistoiminnan järjestämismahdollisuudet. Yhteistoiminnan eri järjestämismahdollisuuksia ei tutkimuksessa esitellä laajasti, sillä tutkimuskohteena on kuntayhtymäpohjalta toimiva oikeuselin. Tässä luvussa syvennyttään

tarkemmin kuntayhtymän perustamiseen, sen toimintaan ja toimintatapoihin. Tutkimuksessa käydään läpi myös kunta- ja palvelurakennelain (169/2007) tuomia velvoitteita kunnille. Miksi puitelaki säädettiin, mikä sen tarkoitus on ollut ja kuinka laki on vaikuttanut kuntien toimintaan?

Kolmannessa luvussa tutkimuksessa käydään tarkemmin läpi koulutuskuntayhtymien toimintaa, ammatillisen koulutuksen rahoitusta ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrän kehitystä. Samalla esitellään myös valtionosuusjärjestelmää osana koulutuskuntayhtymän rahoitusta sekä sivutaan valtionosuusuudistusta ja sen vaikutuksia ammatillisen koulutuksen rahoituksen järjestämiseen.

Neljännessä luvussa tutkimuksessa käsitellään kuntayhtymien ja kuntien alijäämäisyyttä ja sitä, miten kuntayhtymän alijäämäisyys vaikuttaa jäsenkuntaan.

Viidennessä luvussa tutkimuksessa esitellään tutkimuksen kohteeksi valitut koulutuskuntayhtymät sekä osakeyhtiö ja niiden toiminta ja vertaillaan niistä saatavien tilastotietojen ja pöytäkirjamateriaalien pohjalta niitä seikkoja, jotka ovat vaikuttaneet koulutuskuntayhtymien selviytymiseen ja mitä keinoja ne ovat kenties keksineet selviytyäkseen tiukassa kilpailussa. Oppinnäytetyön aineiston keruumenetelmänä käytettiin myös kyselytutkimusta. Kysely lähetettiin tutkittavan alueen eli Pohjois- ja Etelä-Savon maakuntien alueella sijaitsevien kolmen koulutuskuntayhtymän sekä osakeyhtiömuodossa toimivan ammatillisen oppilaitoksen johtajille, mutta vastausprosentti ei ollut kovin suuri. Kyselytutkimuksella olisi pyritty tuomaan esille kenttätietoa ammatillisen koulutuksen nykytilasta ja siitä, kuinka koulutuksen tulevaisuuden näkymät koetaan.

Viimeisessä luvussa on laadittu yhteenvetoa ja johtopäätöksiä yhteistoiminnan merkityksestä jäsenkunnille sekä siitä, mikä on ammatillisen koulutuksen järjestämisen tämänhetkinen tila. Samalla luodaan vielä katsaus ammatillisen koulutuksen tulevaisuuden näkymiin.

2 Kuntien yhteistyö

Kuntalain (365/1995) 2 §:n nojalla kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei siis voi antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia hoitettavaksi tai ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä laissa. Lisäksi kunnat voivat myös sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoon kuuluvia julkisia tehtäviä. Kuntalain 2 §:ssä on määritelty, että kunta voi hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi myös hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja muilta palveluntuottajilta.

Kuntien tehtävät jaetaan yleiseen ja erityiseen toimialaan. Yleiseen toimialaan kuuluvat ne tehtävät, jotka kunta on ottanut hoitaakseen itsehallinnon nojalla. Yleisesti kunnat hoitavat yleiseen toimialaan liittyvät tehtävät siten kuin parhaana pitävät, joko itse tai hankkimalla palvelut muualta. Erityistoimialaan kuuluvat kunnan tehtävät on laissa säädetty ja ne voivat olla joko pakollisia tai vapaaehtoisia. Erityiseen toimialaan liittyvät tehtävät ovat sosiaali- ja terveydenhuoltoon, perusopetukseen, kaavoitukseen ja rakennukseen liittyviä tehtäviä.¹⁹ Lisäksi kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Subjektiiviset oikeudet ovat perustuslain (731/1999) 19 §:n nojalla järjestettäviä, kuntalaisen perusoikeuksiin kuuluvia palveluita, oikeuksia tai etuuksia, kuten sosiaali- ja terveyspalvelut, välttämätön toimeentulotuen järjestäminen ja maksuton perusopetus. Erillisellä lainsäädännöllä on säädetty mm. kuntien tehtäviin kuuluvasta esiopetuksesta (perusopetuslaki 628/1998), kotihoidon tuesta (laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1128/1996), lasten päivähoitosta (laki lasten päivähoitosta 36/1973) ja vanhusten hoidosta (laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012). Koska kunnille on säädetty velvollisuus toteuttaa subjektiivinen oikeus, etuus tai palvelu, on kuntien osoitettava kyseisille velvoitteille eli tehtäville, jotka kunta on ottanut hoidettavakseen itsehallinnon nojalla, määrärahat talousarvioissaan²⁰. Kunnilla ei ole harkintavaltaa subjektiivisen edun, oikeuden tai palvelun myöntämisestä, jos sellaisen edellytykset täyttyvät²¹.

Kunnat voivat päättää, hoitavatko ne lakisääteiset tehtävät itse, yhteistyössä muun kunnan kanssa vai hankkivatko muulta palveluntuottajalta kuten kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palveluntuottajalta²². Pääsääntöisesti kunnilla on mahdollisuus päättää, kuuluuko kunta johonkin kuntayhtymään ja millaisin muodoin yhteistoimintaa harjoitetaan muiden kuntien kanssa. Erikoissairaanhoidosta, kehitysvammaisten erityishuollosta, maakuntakaavoituksesta ja maakunnan kehittämisestä, palo- ja pelastustoimesta, sosiaali- ja perusterveydenhuollosta, ympäristöterveydenhuollosta ja maaseutuviranomaisten tehtävien hoidosta on säädetty erityislait. Näiden erityislakien perusteella kunnilla on velvoite kuulua johonkin tätä tehtävää hoitavaan yhteistoiminta-alueeseen²³. Nämä erityislait ovat laki erikoissairaanhoidosta (1062/1989), laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977), pelastuslaki (379/2011)²⁴, maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä laki alueiden kehittämisestä (1651/2009).

Pääkaupunkiseudun kaupungeilla on pitkä yhteistyön perinne, ja pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) nojalla Helsingin, Espoon, Vantaan, Kirkkonummen, Keravan ja Kauniaisen kaupunkien asioita hoitaa

¹⁹ Jyränki & Husa 2012, 213-214.

²⁰ Kuntalaki (365/1995) 65 §.

²¹ Tuori 1999, 605-606.

²² Jyränki & Husa 2012, 214.

²³ HE 31/2013vp, 22-23.

²⁴ Pelastuslailla (379/2011) on kumottu aiempi laki (468/2003).

erillinen Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL). Kuntayhtymä hoitaa alueen jätehuollon, joukkoliikenteen, ilmansuojelun sekä muut asiat, jotka valtuuskunta on saanut hoidettavakseen sopimusperusteisesti. Yhteistoiminta-alueen merkittävimmät tehtävät ovat jätehuollon ja joukkoliikenteen järjestäminen.²⁵

Kuntien yhteistyötä on tehty vuosikymmeniä ja toisen asteen koulutuksen järjestäminen yhteistoiminnassa on sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden ohella toinen suuri kuntien yhteistoiminnan muoto. Toisen asteen koulutus koostuu lukiokoulutuksesta sekä ammatillisesta peruskoulutuksesta. Peruskoulun jälkeinen koulutus ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin, vaan se perustuu opetusministeriön myöntämiin koulutuksen järjestämislupiin, oppilaitoksen ylläpitämislupiin tai valtioneuvoston myöntämiin toimilupiin. Kuntien järjestämään lisäopetukseen tai aikuisten perusopetuksen järjestämiseen lupaa ei tarvita.²⁶ Toisen asteen oppilaitoksia voivat olla myös kansanopistot ja aikuiskoulutuskeskukset. Lukio-opetuksen järjestäminen perustuu lukiolain (629/1998) 4 §:ään ja myönnettyihin järjestämislupiin. Lukio-opetusta voivat siis antaa kunnat, kuntayhtymät, rekisteröidyt yhdistykset tai säätiöt, mutta yleensä kunnat järjestävät pääsääntöisesti lukio-opetuksen, vaikka niillä ei lain perusteella ole järjestämispakkoa. Kuntien on kuitenkin osallistuttava lukiokoulutuksen kustannuksiin.²⁷

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 2 luvun 8 §:ssä säädetään, että opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää ammatillisen koulutuksen järjestämiseen luvan kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle. Luvan myöntämisen edellytyksenä ovat koulutuksen tarpeellisuus ja hakijan ammatilliset ja taloudelliset edellytykset järjestää koulutusta. Koulutusta ei myöskään saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Käytännössä ammatillisen koulutuksen järjestävät suurimmalta osin kunnat tai kuntayhtymät. Kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää toisen asteen koulutusta, mutta valtionosuusjärjestelmän kautta ne ovat kuitenkin velvollisia osallistumaan koulutuksen rahoitukseen omalla asukaskohtaisella maksuosuudellaan.²⁸

Kunnat rahoittavat toimintaansa pääosin verovaroin. Kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon valtio osallistuu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009)²⁹ annetun lain nojalla. Kuntien valtionosuusrahoitukseen sisältyy sosiaali- ja terveydenhuolto, esi- ja perusopetus, kirjastot, yleinen kulttuuritoimi ja asukasperusteisesti rahoitettava taiteen perusopetus. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaisesti lukio- ja ammatilli-

²⁵ HE 155/2006vp, 24. Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetulla lailla (829/2009) kumottiin laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (1269/1996).

²⁶ HE 31/2013vp, 17.

²⁷ HE 31/2013vp, 19.

²⁸ HE 31/2013vp, 20.

²⁹ Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) kumosi kuntien valtionosuuslain (1147/1996).

sen peruskoulutuksen ylläpitäjille sekä ammattikorkeakouluille myönnetään valtionosuusrahoituksen mukaista yksikköhintarahoitusta.

2.1 Kuntien yhteistyön tausta ja tarpeet

Kuntien yhteistoiminnan alkujuuret pohjautuvat ensimmäisiin säännöksiin, vuonna 1865 annettuun asetukseen kunnanhallituksesta maalla ja vuonna 1873 annettuun asetukseen kunnallishallituksesta kaupungissa ja asetuksesta maalaiskuntain kunnallishallinnosta vuonna 1898. Maalaiskuntain kunnallislain kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset uudistettiin vuonna 1932, jolloin perustettiin myös kuntainliittojärjestelmä. Kuntien yhteistoiminta yleistyi 1920-luvulla, jolloin kuntien vastattavaksi tulivat tuberkuloosiparantolat ja mielisairaalat, ja näiden ylläpitoon kehitettiin pakolliset kuntainliitot vuonna 1948 voimaan tulleen kunnallislain pohjalta.³⁰ Kuntien yhteistoiminta yleistyi siis tuolloin terveyden- ja sairaanhoitoalan, huolto-toimen sekä opetustoimen alalla. Erityislait, kuten köyhäinhoitolaki (145/1922) edellyttivät yhteistoimintaa kuntien välillä yhteisten työlaitosten ja kunnalliskotien ylläpitämiseksi ja vuonna 1921 säädetyn oppivelvollisuuslain jälkeen kuntien jakaantuminen koulupiireihin aiheutti pakollisia yhteistoiminnan muotoja kuntien välillä. Osittain erityislait sisälsivät säädöksiä, joiden pohjalta jonkun tehtävän hoitaminen säädettiin pakolliseksi, kun taas toisissa edellytettiin yhteistoimintaa, mutta se voitiin hoitaa vapaaehtoisesti. Samoin kuntien yhteistoimintaa alkoi esiintyä kuntien välillä tehtyjen sopimusten muodossa. Esimerkkinä tällaisesta julkisoikeudellisesta sopimuksesta on mm. palolaissa (465/1960) määritelty yhteinen sopimus palotoimen järjestämisestä alueellisesti.³¹

Kuntainliittojen kulta-aikaa elettiin 1970-1980 -luvuilla kunnes laki kunnallislain muuttamisesta (979/1992) muutti kuntainliitot kuntayhtymiksi ja samalla myös kuntien yhteistoimintaa ohjaavat säännöt väljentyivät. Kuntien välinen yhteistoiminta tuli pääsääntöisesti mahdolliseksi myös lakisääteisissä tehtävissä muutetun kuntalain (365/1995) 11 luvun perusteella. Kuntayhtymien hallinto-organisaatio kevenyi, valtuustot saivat hyväksyä perussopimuksen, ja kunnat sopivat päätöksenteon järjestämisestä perussopimuksessa.³²

Osaltaan myös vuonna 1993 voimaanastunut valtionosuusuudistus (KVOL 688/1992) muutti kuntayhtymien toimintaa, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuksia alettiin maksaa suoraan kunnille kuntayhtymien sijasta. Valtionosuusuudistus lisäsi kuntien harkintavaltaa ja taloudellista vastuuta. Aiemmin kuntien talousarvioita laadittaessa aiheutui ongelmia siitä, ettei kuntainliitoille maksettuihin valtionosuuksiin kiinnitetty riittävää huomiota, ja tästä aiheutui kunnille epätaloudellisia menettelyjä. Kunnallislain osittaisuudistus

³⁰ Hannus 1961, 1.

³¹ Rytkölä 1952, 80-83.

³² HE 70/1992vp.

tuli voimaan 1.1.1993 ja tällöin uudistettiin myös kuntien yhteistyötä koskevia säännöksiä. Uudistuksen pääperiaatteina oli lisätä jäsenkuntien päätösvaltaa ja parantaa toimintojen tehokkuutta ja taloudellisuutta. Lisäksi keskeisenä periaatteena oli myös vapaampi ja joustavampi hallinnon järjestäminen.³³ Kuntalain (365/1995) 10 luvun 76 §:ään lisättiin 1.7.1997 säännös, jossa säädettiin mahdollisuudesta antaa kunnalle kuuluva lakisääteinen tehtävä toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

Kuntien palvelujen järjestämis- ja tuottamistavat ovat monipuolistuneet vuosien kuluessa. Kunnat tekevät yhteistyötä niin palo- ja pelastustoimessa, maankäytön suunnittelussa kuin hankinnoissakin, kuten edellä on todettu. Kunnat voivat ostaa palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta, järjestöiltä tai muilta kunnilta palveluiden järjestämisvastuun pysyessä kuitenkin kunnalla. Uusina ovat tulleet palvelusetelijärjestelmä, palveluiden ulkoistaminen ja yksityistäminen. Yksityisten palveluntuottajien käyttäminen kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajina on lisääntynyt paljon. Kuntien yhteistyö on kuitenkin edelleen perinteisin ja eniten käytetty tapa tuottaa palveluja kuntalaisille.

Kun kysymyksessä on sellaisten pakollisten tehtävien hoitaminen, johon kunnilla on velvollisuus, on kuntien välinen yhteistoiminta julkisoikeudellista. Kunnat voivat siis siirtää järjestämisvastuulla olevien tehtävien hoitamisen kuntien välisille yhteistoimintaorganisaatioille, lähinnä kuntayhtymille ja isäntäkuntamallilla toimiville organisaatioille. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalain (365/1995) 10 luvussa sekä kunnallishallinnon eri aloja koskevassa lainsäädännössä. Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa myös kunnallisen liikelaitoksen kuntalain 10a §:n mukaisesti. Kuntalain (365/1995) 76 §:n nojalla kunnat voivat sopimuksella sopia, että jokin tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta tai tehtävän voi hoitaa myös sen hoitamista varten perustettu kuntayhtymä³⁴. Koska kaikkea ei ole pakko yrittää tuottaa itse, on kuntien yhteistoiminta hyvä keino pyrkiä tehostamaan kuntien toimintaa ja alentamaan kustannuksia. Varsinkin pienillä kunnilla yhteistyön tarve on suuri.

Kuntien yhteistoimintaa harjoitetaan joko valtakunnallisena, alueellisena tai paikallisena. Valtakunnallisella tasolla kunnat tekevät yhteistyötä kuntalaitosta koskevien tehtävien hoidossa. Valtakunnallinen yhteistyö on pääosin vapaaehtoista, mutta se voi olla myös lakimääräistä. Tällaisia valtakunnallisia yhteisorganisaatioita ovat mm. Kuntien eläkevakuutuslaitos tai Kunnallinen työmarkkinalaitos. Valtakunnallisesti kuntien yhteistoimintaa valvoo Suomen Kuntaliitto.³⁵ Alueellisella tasolla tehtävää yhteistyötä ovat mm. ammatillisen peruskoulutuksen tai erikoissairaanhoidon järjestäminen. Kunnat ovat velvoitettu kuulumaan alueensa sai-

³³ HE 216/1991vp.

³⁴ Harjula & Prättälä 2012, 629.

³⁵ Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 309.

raanhoitopiirin kuntayhtymään nimenomaan erikoissairaanhoidon osalta (laki erikoissairaanhoidosta 1062/1989). Paikallisella tasolla toimivat esimerkiksi kansanterveystyön kuntayhtymät tai erilaiset yhteislautakunnat ja yhteiset virat.³⁶

2.2 Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta

Kuntien heikko taloudellinen tilanne oli lähtökohtana vuonna 2007 voimaan tulleelle kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetulle laille (169/2007). Ns. puitelain tarkoituksena on ollut luoda edellytykset laajamittaiselle kunta- ja palvelurakenneuudistukselle. Lain 1 luvun 1 §:n nojalla lähtökohtana on ollut ”vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa”. Lain tavoitteena oli kuntaliitoksin, kuntien osien liittämisillä ja laajamittaisella yhteistyöllä luoda elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne ja samalla myös varmistaa maan kattavat laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut³⁷. Poikkeussäännökset väestöpohjavaatimukselle sallittiin vain saaristolaisolosuhteiden, pitkien etäisyyksien tai kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien vuoksi³⁸. Näissä tapauksissa valtioneuvosto ei voinut velvoittaa kuntia liitoksiin. Puitelain muutoksella (384/2011) valtioneuvoston toimivaltaa laajennettiin siten, että valtioneuvosto pystyi velvoittamaan kunnan yhteistoimintaan. Keskeisenä tavoitteena oli turvata kunnan asukkaille perustuslaissa määritellyt kuntien järjestämisvastuulla olevat palvelut³⁹.

Kuntarakennetta on vahvistettu jatkuvilla kuntaliitoksilla, palvelurakenteen vahvistamiseen on koottu entistä laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja yhteistoimintaa on lisätty. Puitelaissa ei juurikaan muutoin puututtu opetusministeriön toimialaan kuin määrittelemällä ammatillisen koulutuksen väestöpohjatavoite. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) 5 §:n mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtäviä järjestävän kunnan tai yhteistoiminta-alueen tuli täyttää vähintään 20 000 asukkaan väestöpohja. Kunnan tai yhteistoiminta-alueen, jolla on ammatillisesta koulutuksesta (630/1998) annetun lain mukaisen ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, väestöpohjan suuruuden tuli olla vähintään 50 000 asukasta. Väestöpohjavaatimuksella on pyritty siihen, että kunnissa on voitu taata peruspalvelujen saatavuus ja laatu. Samoin väestöpohjavaatimuksella on pyritty siihen, että koulutuksen järjestäjillä on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset tasokkaan koulutuksen järjestämiseen. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien verkkoa on PARAS-hankkeen ja opetus- ja kulttuuriministeriön ammattiopistostrategian jälkeen tiivistetty suurempiin kokonaisuuksiin. Vaikka puitelain voimassaoloaika loppui vuoden 2012 lopussa, ovat lain yhteistoimintavelvoitteet kuitenkin voimassa 2014 loppuun.

³⁶ Harjula & Prättälä 2012, 634.

³⁷ HE 155/2006, 1.

³⁸ Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) 1 §.

³⁹ Valtioneuvosto 9/2009vp, 40.

Puitelailla luotiin hyvää pohjaa tulevalle kuntarakenteen uudistukselle. Lain myötä kunnat joutuivat tarkastelemaan eri keinoja palveluiden järjestämisen turvaamiseen pitkällä tähtäimellä ja kuntien määrää on saatu vähennettyä väestöpohjavaatimuksella. Kunnat ovat samalla myös joutuneet tiivistämään hyvinvointiyhteiskunnan peruspalveluiden järjestämiskennetta. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa on saatu hyvin tiivistettyä. Myöhemmin luodaan katsaus siihen, kuinka paljon muutoksia on PARAS-hankkeen vaatimuksilla ja ammat- tiopistostrategialla saatu aikaan.

2.3 Yhteistoiminnan muodot

Kuntalain (365/1995) 10 luvun 76 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnan muodoista. Kuntien välinen yhteistyö jaetaan lain 76 §:n perusteella kuntien yhteisiin viranhaltijoihin, yhteiseen toimielimeen kuten vastuukuntamalli, muuhun sopimusyhteistyöhön ja kuntayhtymiin. Sopimuksenvaraisessa yhteistyössä kyse on julkisoikeudellisesta sopimuksesta, jolloin sovitaan kuntien välisen yhteistyön muodoista ja ehdoista kuntalain (365/1995) 76-77 §:ien nojalla. Sopimuksenvaraisessa yhteistoiminnassa isäntäkunta tai vastuukunta hoitaa kuntien yhdessä sopimat tehtävät muiden puolesta, kunnat perustavat yhteisen viran, viranomaistehtävät hoidetaan ostopalveluna tai kunnat perustavat yhteisen toimielimen, kuten esimerkiksi lautakunnan tai johtokunnan. Merkittävin yhteistoimintamuoto on kuitenkin edelleen itsenäisenä julkisoikeudellisena oikeushenkilönä toimiva kuntayhtymä, jonka päätöksenteosta ja toimielimistä määrätään perussopimuksella.⁴⁰ Lisäksi yhteistoimintaa voidaan harjoittaa myös kunnallisena liikelaitoksena. Sopimusyhteistyötä kunnat tekevät paljon jäte- ja vesihuollon järjestämisessä, pelastustoimessa, rakennustarkastuksessa, koulutoimessa sekä kuluttaja- ja velkaneuvonnassa. Tehtävien hoitamisesta sovitaan yhteisesti perustamatta erillistä organisaatiota.⁴¹

Yksityiset toimintamallit yleistyvät kuitenkin tulevaisuudessa joustavuutensa ja nopeampien toimintatapojensa vuoksi. Kunnallisten liikelaitosten toiminta tuo kuitenkin omat ongelmansa, kuten myöhemmin ilmenee. Julkisoikeudellisen ja sopimuksenvaraisen yhteistyön erot tulevat esiin lähinnä sopimukseen liittyvissä riitatilanteissa, jolloin muutoksenhaku kohdistetaan julkisoikeudellisten sopimusriitojen osalta hallinto-oikeuteen ja yksityisoikeudellisten sopimusten osalta alioikeuteen⁴².

⁴⁰ Heuru, Mennola & Rynnänen 2011, 314-315.

⁴¹ Suomen Kuntaliitto 2011, 1.

⁴² Heuru, Mennola & Rynnänen 2011, 314.

2.3.1 Isäntäkuntamalli ts. yhteinen toimielin ja yhteinen virka

Isäntäkunta eli vastuukuntamallia käytetään yleensä silloin, kun kyse on muutaman kunnan yhteistoiminnasta. Isäntäkuntamallissa kunnat sopivat keskinäisestä yhteistoiminnasta ja tällöin jokin kunnista toimii sopimuksen mukaisesti isäntäkuntana. Kuntien välillä on tehty julkisoikeudellinen sopimus, ja tehtävien hoitamista varten on perustettava kuntien yhteinen toimielin kuntalain (365/1995) 77 §:n mukaisesti. Isäntäkunta tarkoittaa sitä, että kyseinen kunta on velvollinen tuottamaan sovitut palvelut sopimuskunnille. Isäntäkunnat voivat toimia myös eri palveluiden isäntinä, eli joku sopimuskunnista tuottaa esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluita ja toinen kunta koulutuspalveluita. Pelastustoimen järjestäminen on suurin kuntien isäntäkuntamallilla toimiva pakollisen yhteistyötoiminnan muoto. Isäntäkunta voi tuottaa palvelut sopimuskunnille joko itse tai ostaa palvelun esimerkiksi yksityiseltä palveluntuottajalta ja myydä sen eteenpäin sopimuskunnille. Sopijakunta voi perustaa myös kunnallisen liikelaitoksen, joka kuuluu isäntäkunnan organisaatioon. Isäntäkunta voi olla mukana myös liikelaitoskuntayhtymässä, kuntayhtymässä tai osakeyhtiössä.⁴³

Sopijakunnat osallistuvat päätöksentekoon valitsemalla oman edustajansa yhteiseen toimielimeen ja osallistuvat omalla maksuosuudellaan kustannuksiin. Yhteiset toimielimet ovat yleensä lautakuntia, johtokuntia tai toimikuntia. Yhteinen toimielin on yhden sopimuskunnan toimielin, joka toimii kyseessä olevan kunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alaisena. Toimielimen jäsenet koostuvat jäsenkuntien luottamushenkilöistä ja heidän on täytettävä erityissäädöksiin määritellyt kelpoisuusehdot, jotka kyseiseen lautakuntaan tai johtokuntaan valittavista säädetään.⁴⁴ Toimielimen jäsenet koostuvat siis jäsenkuntien edustajista. Sopijakuntien mahdollisuudet päätöksentekoon ovat rajatut. Tämän vuoksi kuntien välinen yhteistoimintasopimus kannattaa laatia hyvin, ettei kustannusten jaossa synny erimielisyyksiä kuntien välillä. Useimmiten ongelmia tulee silloin, jos muiden kuin isäntäkunnan osuus päätöksenteossa on vähäisempi.⁴⁵

Kuntien välillä voidaan myös hoitaa virkatehtäviä yhteistoiminnassa. Tällöin yhteistyöstä sopineet kunnat perustavat ns. yhteisen viran ja kaikki kunnat osallistuvat viranhoitamisesta aiheutuneisiin kuluihin, mutta työnantajan velvollisuuksista vastaa yksi kunta. Jos viranhaltijan tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, työskentelee hän kuntalain (365/1995) 44 §:n mukaisesti virkasuhteessa. Muussa tapauksessa hänen kanssaan solmitaan työsuhde. Yhteinen viranhaltija on velvollinen noudattamaan sopimuskuntien antamia ohjeita ja sopimuskunnilla on valvontaoikeus.⁴⁶

⁴³ Harjula & Prättälä 2012, 636.

⁴⁴ Hannus, Hallberg & Niemi 2009, 453-454.

⁴⁵ Harjula & Prättälä 2012, 639.

⁴⁶ Suomen Kuntaliitto 2007, 39.

2.3.2 Kuntayhtymä

Vähintään kaksi kuntaa voi perustaa kuntayhtymän hoitamaan jotakin tiettyä tehtävää. Kuntayhtymät voivat olla pakollisia tai vapaaehtoisia. Kuntayhtymä on yhteiseen sopimukseen perustuva kuntien organisaatioista erillinen oikeushenkilö. Kuntayhtymällä omat hallintoelimensä ja oma talous, mutta ei omaa verotusoikeutta. Kuntayhtymä on yleisin tapa järjestää kuntien pysyväisluonteista yhteistoimintaa⁴⁷. Merkittävimpiä kuntayhtymiä ovat maakuntien liitot, sairaanhoitopiirit, kansanterveystyön kuntayhtymät, erityishuoltopiirien kuntayhtymät sekä koulutuskuntayhtymät⁴⁸.

Kuntalain (365/1995) 10 luvun 78 §:n nojalla kuntayhtymä on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka syntyy sopimuskuntien välisellä perussopimuksella. Kuntayhtymällä on oma hallinto ja rahoitus ja se on jäsenkunnista erillinen organisaatio. Kuntayhtymään kuuluvien kuntien välillä tehdään julkisoikeudellinen sopimus, jonka kaikkien jäsenkuntien valtuustot hyväksyvät ja kuntayhtymän toimintaan sovelletaan kuntalain säädöksiä. Jokaisella jäsenkunnalla on oltava vähintään yksi edustaja yhtymäkokouksessa ja yhtymähallituksessa.⁴⁹ Kuntalain (365/1995) 78 §:ssä määritellään sopimuksen sisällölle vähimmäisvaatimukset, joita ovat yhtymän päätöksenteko, äänivallan perusteet ja rahoitus.

Kuntayhtymän hallintomuotoja ovat yhtymävaltuusto, yhtymäkokous ja yhden toimielimen malli. Yhtymävaltuuston käyttäessä ylintä päätösvaltaa sen alaisena toimii yleensä yhtymähallinto. Tätä mallia käytetään yleensä kuntayhtymissä, joissa toimiala on laaja ja toimivallassa korostuu yhteispoliittinen harkinta kuten maakuntien liitoissa. Yhtymävaltuuston toiminnassa sovelletaan kuntalain (365/1995) 12-15b §:ssä koskevia säännöksiä. Yhtymävaltuusto koostuu jäsenkuntien kunnanvaltuutetuista. Yhtymäkokouksen käyttäessä ylintä päätösvaltaa toimii tämän alaisena myös yhtymähallitus. Yhtymäkokouksen tehtävät ja toimivalta määritellään perussopimuksessa. Perussopimuksessa on myös erotettu yhtymäkokouksen ja -hallituksen toimivaltasuhteet. Yhtymäkokoukseen edustajat valitsee jäsenkunnan kunnanhallitus tai muu kunnanvaltuuston päättämä elin. Yhtymäkokousmalli on soveltuvien kuntayhtymissä, joissa palvelutuotannon tehokkuus korostuu ja yhteiskuntapoliittisen harkinnan osuus on vähäinen. Yhtymäkokous on pakollinen liikelaitoskuntayhtymän hallintoelimenä, ja yhtymäkokouksen tehtävät on lueteltu kuntalain (365/1995) 87b §:ssä. Kuntayhtymä voi toimia myös ns. yhden toimielimen varassa, jolloin ainoa toimielin on yhtymähallitus, joka hoitaa kaikki kuntayhtymän tehtävät päätöksenteosta täytäntöönpanoon. Tällöin päätösvaltaa voidaan antaa jäsenkuntien valtuustoille enemmän sopimalla asiasta perussopimuksessa. Lisäksi kuntayhtymillä voi olla edellä mainittujen johtoelementtien lisäksi myös muita lauta-, johto- tai neuvottelukuntia,

⁴⁷ Heuru, Mennola & Ryynänen 2011, 315.

⁴⁸ Harjula & Prättälä 2012, 643.

⁴⁹ Hannus ym. 2009, 457.

jotka on perustettu esimerkiksi jotakin tiettyä lyhytaikaista tehtävää varten.⁵⁰ Kuntayhtymän perussopimuksen muuttaminen vaatii kuntalain (365/1995) 79 §:n mukaisesti 2/3 osan jäsenkuntien kannatusta, ja niiden asukasluku on oltava vähintään puolen kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta määrästä.

Kuntayhtymä on siis itsenäinen ja jäsenkunnistaan erillinen oikeushenkilö, joka on oikeudellisesti vastuunalainen tekemisistään. Kuntayhtymien rahoitus on kuitenkin jäsenkuntien vastuulla. Ensisijaisesti kuntayhtymä vastaa omista veloistaan, mutta jos se ei pysty suorittamaan veloistaan, vastaavat jäsenkunnat niistä. Kunnat sijoittavat kuntayhtymiin peruspääomaosuuden ja ovat myös vastuussa kuntayhtymän veloista perussopimuksessa sovitun vastuun suhteessa. Perustajakuntien osuus kuntayhtymän varoista ja veloista muodostuu siis peruspääomaosuuksien mukaan.⁵¹

Kunta voi erota kuntayhtymästä kuntalain (365/1995) 84 §:n edellyttämällä tavalla. Jäsenkunta ei voi kuitenkaan erota kuntayhtymästä, jos laki velvoittaa kuntaa kuulumaan ns. pakko-kuntayhtymään eli esimerkiksi sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään. Eroavalla kunnalla on oikeus saada korvaus osuudestaan kuntayhtymän varoihin, kuitenkin siten, ettei esimerkiksi peruspääomaosuuden maksaminen haittaa kuntayhtymän toiminnan jatkamista. Näissä tilanteissa voidaan osuudesta maksaa vain osa eroavalle kunnalle.⁵² Kuntayhtymän purkaminen edellyttää jäsenkuntien valtuustojen päätöksiä, ja jos vähintään kaksi kuntayhtymän jäsenkuntaa on halukkaita jatkamaan kuntayhtymän toimintaa, ei sitä tällöin voida purkaa, vaan kuntayhtymästä poishaluavien kuntien tulee erota yhtymästä. Kuntayhtymä purkautuu niissä tapauksissa, jos kuntayhtymän jäsenkunnat yhdistyvät yhdeksi kunnaksi ja uusia kuntia ei kuntayhtymään oteta.⁵³

2.3.3 Kunnallinen liikelaitos ja osakeyhtiö

Kunnallista liikelaitosta koskevat säädökset tulivat voimaan kuntalain muutoksessa 2007 (519/2007). Yhteistoimintaa voidaan harjoittaa perustamalla isäntäkuntamallilla toimiva kunnan liikelaitos yhden tai useamman kunnan kesken tai perustamalla kuntayhtymän liikelaitos. Kun perustetaan kuntien ja kuntayhtymien kesken yhteinen kuntayhtymä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, puhutaan tällöin kunnallisesta liikelaitoskuntayhtymästä. Liikelaitoskuntayhtymä eroaa kuntien ja kuntayhtymien liikelaitoksista, koska se on itsenäinen organisaatio, joka on tilinpitovelvollinen ja jonka tehtävistä määrätään perustamissopimuksessa, toisin kuin kunnan tai kuntayhtymän liikelaitokset, joiden hallinto sisältyy kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon ja joiden hallinnosta päätetään kuntalain (365/1995)

⁵⁰ Suomen Kuntaliitto 2012a, 2-4.

⁵¹ Harjula & Prättälä 2012, 665-666.

⁵² Harjula & Prättälä 2012, 670-671.

⁵³ Suomen Kuntaliitto 2012a, 6.

16 a §:n mukaisesti johtosäännössä.⁵⁴ Kunnallisen liikelaitoksen hoitaman tehtävän on kuuluttava kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaiseen toimialaan. Lisäksi kunnallisen liikelaitoksen hoitaman tehtävän tulee olla liiketoimintaa, tai tehtävää on hoidettava liikeloudellisten periaatteiden mukaisesti, eli toiminnan on oltava kannattavaa, vaikka varsinaista liikevoittoa ei tavoitellakaan.⁵⁵

Kunnallisesta liikelaitoksesta säädetään kuntalain (365/1995) 10 a luvussa ja tietyiltä osin sovelletaan lain 10 luvun säännöksiä. Kuntalain (365/1995) 10 a luvun mukaan kunnallinen liikelaitos voidaan perustaa kuntalain 2, 2 a ja 2 b §:ssä säädettyä liiketoimintaa tai liikeloudellisten periaatteiden mukaista kunnan toimialaan kuuluvaa tehtävää varten. Yleinen edellytys on, että toiminta kuuluu kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaan kunnan toimialaan. Kunta saa tuottaa omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Kunnallinen liikelaitos voi hoitaa esimerkiksi lakisääteisiä peruspalveluita, joita kunnat ovat velvollisia järjestämään. Useimmiten kunnallisia liikelaitoksia ovat mm. vesihuoltolaitokset tai satamat. Liikelaitosmuotoisesti voidaan hoitaa myös viranomaistehtäviä, mutta todellisuudessa erityislainsäädäntö ja tehtävien luonne rajoittavat tällaisten tehtävien hoitamista.⁵⁶ Kunta voi osallistua yksityisoikeudellisten järjestöjen kuten osuuskuntien, säätiön tai yhdistyksen toimintaan osakeyhtiömuotoisen toiminnan lisäksi⁵⁷.

Euroopan valtioneuvoston päätöksistä on säädetty Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) ja säädökset koskevat koko Euroopan yhteismarkkinoiden toimintaa. Sopimuksen 101 ja 102 artikloiden pääsisältö on luoda rajat jäsenvaltioille, ettei kilpailua vääristäviä ja yhteismarkkinoille sopimattomia tukia myönnettäisi jäsenvaltioiden yrityksille.⁵⁸ Liikelaitokset ovat olleet huomion kohteena Euroopan komission vuonna 2007 tekemän valtion liikelaitos Destia Oy:tä (ent. Tieliikelaitos) koskevan päätöksen (C 7/2006) jälkeen, jossa Suomea moitittiin markkinoilla kilpailevasta, valtion omistamasta liikelaitoksesta, joka saa kiellettyä valtiontukea konkurssisuojan ja poikkeavan verokohtelun vuoksi. EU-komissio katsoi tämän toiminnan vääristävän kilpailua avoimilla markkinoilla ja kunnallisen liikelaitoksen saavan EU-tukisäännösten vastaisia tukia. Samoin Euroopan komissio on tutkinut Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitoksen toimintaa. Komissio on katsonut, että konkurssiin liittyvän liikeloudellisen riskin puuttuminen voidaan käsittää kunnallisille liikelaitoksille myönnettyinä

⁵⁴ Valtiovarainministeriö 2010, 17.

⁵⁵ Hannus ym. 2009, 501-502.

⁵⁶ Valtiovarainministeriö 2010, 17.

⁵⁷ Mäkinen 2007, 203.

⁵⁸ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) täytäntöönpano on edellyttänyt muutoksia myös kansalliseen kilpailulainsäädäntöön ja Suomessa mm. valtion liikelaitoksia koskeva lainsäädäntö uudistettiin korvaamalla vanha valtion liikelaitoksista annettu laki (1185/2002) uudella lailla (1062/2010).

rajoittamattomana valtiontakauksena. Euroopan unionin valtiontukisäännösten vastaisina tukina voidaan myös pitää kunnalle myönnettyjä veroetuja.⁵⁹

Kunnallisten liikelaitosten ei ole kuitenkaan oleellisesti katsottu vaarantavan kilpailuneutraliteettia, sillä kunnalliset liikelaitokset tuottavat valtaosin palveluja vain omalle kunnalle. Useimmiten kunta tuottaa kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut, omana toimintana kunnan asukkaille tai muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Samoin kuntien toiminta lain mukaisen yhteistoimintavelvoitteen nojalla ei aiheuta kilpailuneutraliteetin vaarantumista. Kunnallisen liikelaitoksen toimialasäännösten muutosta selvitettiin hallituksen esityksessä 32/2013vp siten, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi pääsääntöisesti antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Tärkeimmät rajoitukset tulivat koskemaan kunnan lakisääteisiä tehtäviä, yhteistoimintana hoidettuja sekä monopolin muodostavia tehtäviä.⁶⁰ Nämä rajoitukset tulivat voimaan 1.9.2013 kuntalain muutoksella (626/2013), jonka mukaan kunnan tai kuntayhtymän tulee viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirtää tehtävä hallituksen esityksen mukaisesti hoidettavaksi, jolloin toiminta ei vääristä kilpailua markkinatilanteessa.⁶¹

Kilpailuneutraliteetti ei ole tullut ongelmaksi ainoastaan liikelaitoskuntayhtymien toiminnassa vaan myös esimerkiksi työvoimapolitiittisen koulutuksen järjestämisessä. Korkeimman hallinto-oikeuden antaman päätöksen (KHO:2013:140) mukaan säätiö, joka harjoitti lakisääteistä koulutustoimintaa opetusministeriön myöntämän luvan perusteella ja valtion varoin, harjoitti myös työvoimapolitiittista koulutustoimintaa ja koulutusta yleisen tarjouskilpailun perusteella työ- ja elinkeinohallinnolle. Tämä koulutus ei ollut lakisääteistä koulutusta. Säätiö tarjosi ja myi työvoimapolitiittista koulutusta arvonnalisäverottomana, ja koulutusta tarjottiin kilpailuolosuhteissa siltä osin, kuin tällaisia koulutuspalveluja voivat antaa myös sellaiset koulutuksen järjestäjät, joilla ei ollut ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämiseen lupaa. Ratkaisussa päädyttiin siihen, ettei säätiön myymä työvoimapolitiittinen koulutus ollut arvonnalisäverolain (1501/1993) 39 ja 40 §:ien mukaista veroista vapautettavaa koulutuspalvelua.⁶²

Kuntien toiminnan yhtiöittäminen lisääntyi 1990-luvulla kuntien talouden kiristyessä ja tämän seurauksena haettiin toimintojen tehostamista. Julkisen palvelun hoitamiseen liittyvän toiminnan koko, merkitys ja itsenäisyys ovat laajentuneet ja toimintaympäristön muutokset ovat kannustaneet toiminnan yhtiöittämiseen. Taustalla on ollut myös toiminnan joustavoittaminen ja päätöksenteon nopeuttaminen sekä pyrkimys edistää uuden palvelutuotannon kehittymis-

⁵⁹ HE 40/2013vp, 4.

⁶⁰ HE 32/2013vp, 20-21.

⁶¹ HE 32/2013vp, 21.

⁶² KHO:2013:140.

tä.⁶³ Osakeyhtiön perustaminen pohjautuu yleisesti elinkeinon harjoittamiseen ja liikevaihdon tuottamiseen. Kunnallisen osakeyhtiön tehtävänä on myös muu kuin voiton tavoittelu ja tämä ilmenee toimialasta ja tehtävästä⁶⁴. Kunnallisen osakeyhtiön toimintaa ja hallintoa säätelee osakeyhtiölaki (624/2006), mutta kuntalain (365/1995) 23 §:n 2 momenttia sovelletaan kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustavien henkilöiden ohjaamiseksi, kun esitetään kunnan kanta käsiteltäviin asioihin.

Ammattikorkeakoulujen järjestäjät ovat lähitulevaisuudessa kaikki osakeyhtiöpohjalla toimivia itsenäisiä oikeushenkilöitä, mutta myös toisen asteen koulutuksen järjestäjinä toimii osakeyhtiöpohjaisia, kuntien omistamia yhtiöitä. Kun pohditaan koulutuskuntayhtymän ja kunnallisen osakeyhtiöpohjalla toimivan ammatillisen koulutuksen järjestäjän hyviä ja huonoja puolia, voidaan todeta, että koulutuskuntayhtymä saa investointien ja ostopalveluna ostettavien tukipalvelujen osalta arvonnlisäverohelpotuksia, mutta osakeyhtiö ei. Arvonnlisäverolain (1501/1993) 130 §:ssä säädetään palautusmenettelystä. Säännöksen mukaisesti kunnilla ja kuntayhtymillä on oikeus saada palauksena verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä arvonnlisävero.⁶⁵

2.3.4 Tilaaaja-tuottaja-malli

Tilaaaja-tuottaja-malli on yksi kuntien tapa hankkia palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta tai kuntien yhteisessä palvelutuotannossa ja yhteishankinnoissa. Palvelun järjestämisvastuu ja palvelun tuottaminen jaetaan tällöin tilaaajan ja tuottajan välillä. Tilanteessa julkinen sektori, esimerkiksi kunta, on palvelun tilaaaja ja tuottajana voi toimia kunnan oma tai palvelua tarjoava ulkopuolinen organisaatio. Tilaaajan ja tuottajan välille tehdään sopimus palvelun tuottamisesta. Ulkopuoliselta palveluntarjoajalta ostettua palvelua kutsutaan ostopalveluksi, ja tällöin palveluntarjoaja voi olla yritys, toinen kunta, kolmannen sektorin toimija, yhdistys tai säätiö. Sisäinen tuottaja-tilaaaja-malli on kyseessä silloin, kun sisäisen kuntakonsernin yksikkö, kuten liikelaitos, tuottaa palvelun samaan kuntakonserniin kuuluvalle tilaajalle, tai vaihtoehtoisesti omistajalleen palveluja tuottava ulkoisen konsernin tytäryhteisö kuten osakeyhtiö, säätiö tai kuntayhtymä.⁶⁶

Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa ei tarkoita sitä, että kunnan olisi ulkoistettava koko palvelutuotanto, vaan palvelut voidaan edelleen tuottaa kunnan organisaatiossa omana tuotantona. Palvelun tuottaja voi siis mallissa olla kunnan oma palvelutuotannonyksikkö tai liikelaitos, kunnallinen osakeyhtiö, kuntayhtymä tai osakkuusyhtiö, toinen kunta, yksityinen yritys tai kol-

⁶³ Hallipelto 2013, 19-21.

⁶⁴ Hallipelto 2013, 133.

⁶⁵ HE 130/2001vp, 4.

⁶⁶ Kuopila 2007, 11.

mannen sektorin toimija. Kun palvelut hankitaan yksityiseltä palveluntuottajalta, tilaajan asema on palveluiden määrittäjä, tilaaja ja maksaja.⁶⁷

Tilaaja-tuottaja-mallissa hankintayksikköjen, esimerkiksi kunnan tai kuntayhtymän, on noudatettava tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankinnoissaan hankintalainsäädäntöä, sillä ne tekevät julkisia hankintoja. Hankintayksiköiden on noudatettava julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007), hankinta-asetusta (614/2007) sekä EU-hankintadirektiivejä. Hankinnoissa tulee noudattaa syrjimättömyyden, yhdenvertaisuuden, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteita kaikissa hankinnan vaiheissa⁶⁸.

2.3.5 Ostopalvelu

Kunnilla on lakisääteisiä tehtäviä koskeva palveluiden järjestämisvastuu, mutta ne voivat osata tehtävän edellyttämiä palveluita myös ostopalveluna kunnan ulkopuoliselta tarjoajalta, jolloin eivät tuota palvelua itse. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisimmistä tehtävistä säädetään erityislaeissa kuten sosiaali-, kansanterveys-, erikoissairaanhoidon ja terveydensuojelulaissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992) säädetään kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä joko itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai palveluiden hankkimisesta ulkopuoliselta palveluntarjoajalta. Hankittaessa palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta tulee kunnan varmistaa, että hankittavien palveluiden taso vastaa sitä, jota edellytetään kunnalliselta toiminnalta. Ostopalvelu perustuu kunnan tai kuntayhtymän tekemään sopimukseen palveluntuottajan kanssa, jolloin sovitaan palveluiden määrästä ja korvauksista.⁶⁹ Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita hankitaan ostopalveluna eniten, mutta myös esimerkiksi kuntien järjestämän kulttuuri-, vapaa-ajan- ja nuorisotoimen alalla ostopalvelut ovat laajasti käytössä. Samoin myös koulutukseen liittyviä kursseja voidaan hankkia ostopalveluna. Yksityisiltä palveluntuottajilta hankittuihin palveluihin voi liittyä myös oikeudellisia ongelmia mm. asukassuhteiden ja valvonnan osalta. Kuntien tulisi kiinnittää huomiota sopimuksia tehdessään varsinkin velvoitteiden ja vastuiden asianmukaiseen kirjaamiseen.⁷⁰

Kuntien ja kuntayhtymien on kilpailutettava ulkopuoliset palveluntarjoajat ja toimittava julkisista hankinnoista (348/2007) annetun lain puitteissa. Hankintojen kilpailuttamisen taustalla on palvelujen tehostaminen, laadun parantaminen, yritysten kilpailukyvyyn ja markkinoiden toimivuuden estäminen sekä korruption ehkäisy.⁷¹

⁶⁷ Kuopila 2007, 10-11.

⁶⁸ Suomen Kuntaliitto 2012d, 1-2.

⁶⁹ Suomen Kuntaliitto 2007, 7-8.

⁷⁰ Mäkinen 2007, 201.

⁷¹ Suomen Kuntaliitto 2007, 24.

2.4 Yhteistoiminnan juridiset kysymykset

Kunnat tekevät yhteistoimintaa entistä enemmän niin palvelu- ja viranomaistehtävien hoitamisessa, edunvalvonnassa kuin elinkeinopolitiikassakin. Kuntien tehtävät voidaan jakaa julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin sen perusteella kuuluuko kyseinen tehtävä laissa säädettyä kunnan tehtäväksi vai ei.⁷² Samalla perusteella myös yhteistoiminta jaetaan julkis- tai yksityisoikeudelliseen. Yksityisoikeudellinen yhteistoiminta mahdollistaa sopimukset yleisen toimialan puitteissa. Kuntien yksityisoikeudelliseen yhteistoimintaan kuuluvat mm. kuntien perustamat yhteiset osakeyhtiöt, muut yksityisoikeudelliset yhteisöt tai yksityisoikeudelliset sopimukset. Julkisoikeudellisen yhteistoiminnan tehtävät koskevat laissa säädettyjä tehtäviä ja niihin liittyvää päätösvaltaa. Julkisoikeudellinen yhteistoiminta perustuu aina sopimukseen ja siitä säädetään kuntalain (365/1995) 76 §:n 1 momentissa tai yhteistyön alaa koskevassa erityislaissa.⁷³

Julkisoikeudellinen yhteistyö koskee yleensä kuntien välistä yhteisen viran perustamista ja siitä aiheutuneiden kustannusten jakamista, viranomaistehtävien hoitamista ostopalveluina tai yhteisen toimielimen asettamista. Yhteisen viran perustamisesta säädetään kuntalain (365/1995) 76 §:n 2 momentissa, jonka mukaan yhteinen virka perustetaan yhteistoiminnassa mukana olevien kuntien sopimuksesta ja viranhaltija on virkasuhteessa näiden kuntien kanssa, mutta työnantajana velvollisuudet hoitaa vain yksi kunta. Viran hoitamisesta aiheutuneet kustannukset hoidetaan yhdessä.

Kun viranomaistehtävien hoitaminen ostetaan ostopalveluna toiselta kunnalta, ei tällöin tarvitse perustaa yhteistä virkaa. Kuntalain (365/1995) 76 §:n 3 momentissa säädetään, että näissä tapauksissa järjestelystä tehdään sopimus, jossa järjestelystä sovitaan yksityiskohtaisemmin. Tällainen tehtävä voi olla esimerkiksi terveystarkastajan virka. Sopimuksen voivat tehdä siis peruskunnat keskenään, tai peruskunta hankkii palvelun kuntayhtymältä, mutta kuntayhtymät eivät voi tällaista sopimusta keskenään tehdä.

Kuntalain (365/1995) 77 §:ssä säädetään kuntien yhteisen toimielimen perustamisesta. Tällöin kyseessä on esimerkiksi lautakunta, joka toimii yhden peruskunnan eli ns. isäntäkunnan toimielimenä, mutta hoitaa jonkun palvelutehtävän muiden kuntien puolesta. Tällöin toimielimeen valitaan jokaisesta sopimuskunnasta oma edustajansa. Myös perustetut kuntayhtymät hoitavat kuntalain (365/1995) nojalla julkisoikeudellisia tehtäviä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pohtinut paljon perustuslain (731/1999) 121 §:ssä säädettyä kuntalaisten itsemääräämisoikeutta ja kansanvaltaisuusperiaatteen toteutumista siinä

⁷² Heuru 2011, 260.

⁷³ Mäkinen 2007, 184.

tapauksessa, että kunta siirtää toimintojaan yhteistoimintaorganisaatioiden tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lain 121 § suojaa kuntien yleisen toimialan piiriin kuuluvia tehtäviä, jotka ovat kuntalaisille hyödyllisiä, kunnan hoidettavakseen ottamia tehtäviä.⁷⁴ Ongelmaksi perustuslaillisen itsemääräämisoikeuden toteuttaminen koetaan, kun kuntien päätösvaltaa ei yhteistoimintaorganisaatiossa enää käytäkään kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti kuntalaisten valitsema kunnanvaltuusto, vaan välillisesti jokin muu elin. Perustuslakivaliokuntakin on pohtinut tätä seikkaa ja sitä, kuinka ongelmallista päätösvalan siirtäminen erilliselle toimielimelle voi olla.

Perustuslakivaliokunta on mm. lausunnossaan 65/2002vp Kainuun hallintokokeilusta pohtinut, toteutuuko demokraattinen päätöksenteko tilanteissa, joissa kansanvaltaisuuden periaatteen vastaisesti päätöksentekuelin on erillinen toimielin. Kokeilulla pyrittiin turvaamaan maakunnan asukkaiden oikeutta perustuslain (731/1999) 19 §:n 3 momentissa ja 16 §:n 2 momentissa kohdistettujen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuuteen sekä mahdollisuuteen saada maakunnan alueella muutakin opetusta kuin perusopetusta. Koska maakunnan olosuhteet olivat hyvin vaikeat näiden perustalvelujen turvaamiseksi alueella, ei kyseiselle sääntelylle katsottu siten olevan estettä. Kainuun maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden välittömillä vaaleilla valitsema toimielin, joka lieventää tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kokeilualueen kunnissa.⁷⁵ Asia on ilmeisen ongelmallinen. Perustuslakivaliokunnan kanta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyihin pakkokuntayhtymiin ja niitä vastaaviin yhteistoimintaelimiin on, että kuntien velvoittaminen osallistumaan kuntayhtymän toimintaan lailla rajoittaa joissain määrin kunnallista itsehallintoa ja heikentää kunnallisen toimialan kansanvaltaisuusvaatimuksen toteutumisen. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 32/2001vp katsonut, että kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestämisessä tulee kiinnittää huomiota yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen ja hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Lisäksi noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvalan mahdollistamaa asemaa.⁷⁶

Perustuslakivaliokunta on katsonut ongelmalliseksi kansanvaltaisuuden periaatteen toteutumisen tarjottaessa lakisäateisiä sosiaali- ja terveystalveluja yhteistoiminnassa. Tähän mennessä sosiaali- ja terveydenhuoltalveluja on tarjottu yhteistoiminnassa ylikunnallisesti ja ongelmia on puitu perustuslakivaliokunnassa vain tapauskohtaisesti. Nyt sosiaali- ja terveydenhuoltalvelujen järjestämistä koskevassa uudistuksessa luodaan valtakunnallisesti laajaa uudenlaista hallintorakennetta, jossa ongelmallista tulee olemaan perusoikeuksien turvaaminen, kuntien itsehallinnon asema osana vastuukuntaa, kuntien äänivallan ja erikokoisten kuntien

⁷⁴ Jyränti & Husa 2012, 214.

⁷⁵ PeVL 65/2002vp, 2.

⁷⁶ PeVL 32/2001vp, 2.

asema sekä kielelliset oikeudet. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 37/2006vp katsonut, että kuntien yhteistoimintaan velvoittaminen on mahdollista perusterveyden- ja sosiaalihuollon tehtävien järjestämisessä. Huomioitavaa on, että lausunto on annettu koskemaan lähinnä puitelain tarkoittamia alle 20 000 asukkaan kuntia. Nyt perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan ottanut kantaa esimerkiksi äänivallan jakautumiseen kuntarakenteen muuttuessa, kuntakoon eriytymisen, yhteistoimintatarpeiden ja -käytännön sekä kuntien taloudellisen vastuun muuttuessa, kun perusterveyden- ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden väestömäärän tulee olla kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa vähintään 20 000 asukasta.⁷⁷

Perustuslakivaliokunta on yleisesti katsonut antamissaan lausunnoissaan, ettei kuntalaisten itsemääräämisoikeus toteudu, jos kuntalaisten valitsema kunnanvaltuusto ei pääse asioista päättämään, vaan päätökset tekeekin jokin muu yhteistoimintaelin. Isoissa sosiaali- ja terveydenhuollon alueissa kuntien edustajien äänimäärä perustuu kunnan asukaslukuun, ja pienien kuntien kohdalla äänimäärä jää isojen kuntien rinnalle vähemmistöön. Tämä seikka tuli esille myös pelastustoimen yhteistoiminta-alueista päätettäessä, jolloin sovittiin ylikunnallisista pelastustoimialueista (PeVL 32/2001vp).

3 Ammatillinen perusopetus

Ammatillisella koulutuksella on tärkeä rooli työelämän kehittäjänä. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 2 §:n mukaan ”ammatillisen koulutuksen tarkoituksena on kohottaa väestön ammatillista osaamista, kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeita sekä edistää työllisyyttä”. Ammatillinen koulutus- ja tutkintojärjestelmä on kehittynyt keskiasteen opetuksen uudistamisen jälkeen 1980 -1990-luvuilla. Ammatillisen koulutuksen tehtävänä on antaa opiskelijoille ammattitaitoon vaadittavat tiedot ja taidot sekä antaa valmiuden itsenäisen ammatin harjoittamiseen. Ammatillisen opetuksen järjestäjät vastaavat itsestään oman alueensa ammatillisen koulutuksen järjestämisen organisoinnista sekä koulutuksen suuntaamisesta siten, että se palvelee toiminta-alueensa elinkeino- ja työelämän tarpeita.⁷⁸

Ammatillinen perusopetus koostuu ammatillisista perustutkinnoista, ammattitutkinnoista ja erikoisammattitutkinnoista. Nykyään on luotu myös näyttötutkintojärjestelmä, jonka kautta voi suorittaa ammatillisen perustutkinnon. Ammatillista perusopetusta annetaan lähi-, etä- ja monimuotokoulutuksena sekä suoraan työpaikalla työtehtävinä annettavana opetuksena. Lisäksi oppisopimuskoulutus järjestetään osaksi työpaikoilla ja oppilaitoksissa.⁷⁹ Ammatillisesta perustutkinnosta annetussa asetuksessa (A216/2001) on määrätty perustutkinnon laajuudeksi

⁷⁷ HE 53/2013vp, 9. PeVL 37/2006vp, 6.

⁷⁸ Ahola & Anttila 2013, 11.

⁷⁹ Arajärvi 2011, 493.

120 opintoviikkoa. Valtioneuvoston päätöksessä (213/1999) on säädetty tarkemmin tutkintojen rakenteesta, pakollisista, valinnaisista sekä yhteisistä opinnoista ja työssä oppimisesta.

Opetus- ja kulttuuripalvelujen tarjoaminen kuntien yhteistyössä on perinteinen yhteistoiminnan muoto. Tästä määrätään jo ammatillisesta koulutuksesta (630/1998) annetun lain 2 luvun 10 §:ssä. Tavoitteena on ollut tarjota laadukasta ja monipuolista koulutusta kuntien rajoista riippumatta. Ammatillisen perus- tai lisäopetuksen tarjoaja voi hankkia myös osan koulutuspalveluista muilta koulutuksen järjestäjiltä tai yhteisöiltä ja järjestöiltä, jotka tuottavat koulutuspalveluja.⁸⁰ Tulevaisuudessa kunnilla on edessään entistä suurempi haaste, sillä alhainen syntyvyys ja muuttoliike vähentävät väestöä. Tilastokeskuksen laskelmien mukaan peruskouluikäisten määrän ennakoidaan alenevan 35,5 prosenttia, ja eniten vähennystä ennakoidaan tapahtuvan Itä- ja Pohjois-Suomessa, jotka ovat muutoinkin harvaan asuttuja alueita⁸¹. Kunnat toimivat tiukassa tilanteessa, sillä julkisen talouden kestävyysvajeen kattaminen vaatii jatkuvia säästöjä, ja säästöt kohdistuvat myös ammatilliseen peruskoulutukseen. Ammatillisen koulutuksen järjestämisessä on tulevaisuudessa ennakoitava paikallinen, alueellinen ja seudullinen koulutustarve, ja koulutuksen järjestäjien on toimittava entistä laajemmin yhteistyössä. Suunnittelun perustana ovat puitelain mukaiset väestöltään laajat talousalueet, joissa on riittävästi elinkelpoista elinkeinoelämää. Vaikka ikäluokat pienenevät, on toisaalta aikuis- koulutuksen ja maahanmuuttajien sekä maahanmuuttajataustaisten nuorten osuus kasvamassa ammatillisessa koulutuksessa.

3.1 Koulutuskuntayhtymien toiminta

Kunnat järjestävät ammatillista koulutusta sekä vielä jonkin aikaa ammattikorkeakoulujen toimintaa joiltakin osin yhteistoiminnassa kuntayhtyminä. Opetus- ja kulttuuriministeriö kohdentaa ammatillisen koulutuksen opiskelijatarjonnan kasvualueille, joilla on koulutusta tarvitsavia nuoria. Kohdentamisen perusteina käytetään väestökehitystä, työvoimatarvetta sekä koulutuskysyntää. Näitä alueita ovat mm. Uusimaa, Varsinais-Suomi, Oulun seutu ja Pirkanmaa. Muualla maakunnissa, joissa ikäluokat pienenevät ja näin ollen myös työvoiman ja koulutuksen tarve vähenee, vähennetään tällä hetkellä vastaavasti koulutustarjontaa vielä rajoitetusti, sillä huomioon on otettava myös 1.1.2013 voimaan astunut nuorisotakuu.⁸² Nuorisotakuu on hallitusohjelmassa (2011) nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseen asetettu hanke ja tarkoittaa sitä, että koulutus-, harjoittelu-, työpaja-, kuntoutus- tai työpaikka tulisi tarjota jokaiselle alle 25-vuotiaalle sekä alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle kolmen kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta⁸³. Myös ammatillisen koulutuksen rahoitusta ollaan uudistamassa siten, että rahoitus myönnetään ja maksetaan suoraan koulutuksen järjestäjälle. Tämä

⁸⁰ Laki ammatillisesta koulutuksesta (630/1998) 10 §.

⁸¹ Honkasalo & Nyyslä 2012, 16.

⁸² Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013b, 1.

⁸³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 7.

mahdollistaa koulutuksen järjestäjille entistä joustavampien työelämälähtöisten koulutusmuotojen järjestämisen.⁸⁴

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät toimivat itsenäisesti ja vastaavat koulutuksen organisoinnista ja suuntaamisesta omalla alueellaan, samoin kuin vastaavat opetussuunnitelmien sisällöstä ja siitä, millaisia oppilaitoksia ja toimipisteitä ne alueellaan ylläpitävät. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien toimintaa ohjataan koulutusta koskevalla lainsäädännöllä sekä opetussuunnitelmien perusteissa annetuilla tavoitteilla. Kuntayhtymien ja kuntien järjestämän koulutuksen hallintoon sovelletaan kuntalakia (365/1995). Koulutuskuntayhtymän tehtävänä on toimia lainsäädännön mukaisena koulutuksen ylläpitäjänä johtaen ja koordinoiden kuntayhtymän jäsenkuntien puolesta joko suoraan tai tytäryhteisöjensä kautta ammattikorkeakouluopetusta, toisen asteen koulutusta, aikuisten ammatillista koulutusta sekä oppisopimuskoulutusta. Koulutuskuntayhtymät joutuvat toimimaan omistajakuntien ja opetusministeriön vaatimusten mukaisesti. Tällaisia vaatimuksia voivat olla pk-yritysten ja työelämän kehittämis- ja palvelutehtävät sekä yhteistyö eri yhteisöjen ja yritysten kanssa. Useimmiten myös seudullinen kehittäminen ja päätöksenteko ovat osa koulutuskuntayhtymän tehtävää.⁸⁵

3.2 Ammatillisen koulutuksen rahoitus

Kunnat ja valtio hoitavat yhdessä ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen. Valtio osallistuu ammatillisen opetuksen rahoitukseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Ammatillisen lisäkoulutuksen rahoittamiseen kunnat eivät osallistu, vaan koulutuksen järjestäjät saavat tähän valtiolta lisärahoitusta. Rahoitusjärjestelmä kattaa kuntien lisäksi kuntayhtymät ja yksityiset koulutuksen ja kulttuuripalvelujen järjestäjät. Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnoima rahoitusjärjestelmä on osa valtionosuusjärjestelmää ja sen kautta rahoitetaan kaikenlaista koulutoimintaa, mm. ammatillisen perus-, lisä- ja oppisopimuskoulutuksen lisäksi kansan- ja kansalaisopistojen sekä kesäyliopistojen toimintaa, vapaan sivistystyön koulutusta sekä ammatillisten erikoisoppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen toimintaa. Lisäksi rahoitusjärjestelmällä tuetaan opetustuntimäärän perusteella rahoitettavaa taiteen perusopetusta, kuntien liikunta-toimea, nuorisotyötä sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden toimintaa. Esi- ja perusopetus, kirjastotoimi sekä kuntien asukasperusteisesti rahoitettava taiteen perusopetus sekä yleinen kulttuuritoimi kuuluvat kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoitusjärjestelmän piiriin, jota hallinnoi valtionvarainministeriö.⁸⁶

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009) annetussa laissa säädetään siitä, kuinka kunnan asukasperusteinen rahoitusosuus lasketaan. Rahoitusosuus saadaan laskemalla yhteen

⁸⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013b, 1.

⁸⁵ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013a, 1.

⁸⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013a, 5, 7.

kuntien, kuntayhtymien, yksityisten ja valtion järjestämän lukiokoulutuksen, oppilasmuotoisen ja oppisopimuskoulutuksena toteutettavan ammatillisen peruskoulutuksen sekä ammatti- korkeakoulujen valtionosuuden perusteista lasketut, kunnan rahoitusosuutta vastaavat osuudet ja jakamalla tämä määrä maan asukasmäärällä. Vuonna 2010 tapahtuneen valtionosuusuudistuksen jälkeen kuntien rahoitusosuus asukasta kohti laski huomattavasti, kun opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitusosuuden laskennassa eivät olleet enää mukana valtiovainministeriön hallinnonalan laskentaperusteisiin siirretyt edellä mainitut esi- ja perusopetus, kirjastot, kuntien yleinen kulttuuritoimi ja asukaskohtaisesti rahoitettu taiteen perusopetus.⁸⁷

Kuntien osuus rahoituksesta koostuu siis asukaskohtaisesta rahoitusosuudesta ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisessä. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusmalli määräytyy koulutusmuodoittain rahoituksen perusteena olevien suoritteiden ja laskennallisten yksikköhintojen tulosta. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen, ns. rahoitusasetuksen (1766/2009), nojalla ammatillisen koulutuksen järjestäjän yksikköhinta määräytyy ammatillisen koulutuksen keskimääräisen yksikköhinnan ja koulutusalojen yksikköhintojen perusteella. Yksikköhinnat perustuvat toteutuneisiin ammatillisen koulutuksen kustannuksiin ja koulutusalojen yksikköhinnat lasketaan ilman sisäoppilaitosmaisen koulutuksen ja majoituksen kustannuksia. Kalliiden koulutusalojen osalta tehdään ns. porrastukset, jotka tasataan tasauskertoimilla. Useamman koulutusalan järjestämisestä maksetaan alojen opiskelijamäärien ja koulutusalojen yksikköhintojen painotettu keskiarvo.⁸⁸ Tämä rahoituksen määräytymisperuste, tulosisindeksi, otettiin käyttöön vuonna 2006. Rahoitusmallin määräytymisperusteena ovat yksikön tuloksellisuus, ja perustamiskustannusten erilliset valtionosuudet on siirretty osaksi käyttökustannusten laskennallista valtionosuusjärjestelmää.⁸⁹

3.3 Valtionosuusjärjestelmä ja sen uudistaminen koulutuksen osalta

Valtionosuusjärjestelmällä turvataan kansalaisille julkisten palvelujen saatavuus maankattavasti asuinpaikasta riippumatta. Valtionosuudella tasoitetaan palvelujen järjestämisen kustannuseroja sekä kuntien välisiä tulopohjaeroja. Valtionosuus rakentuu kahdesta eri osasta, kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta. Kustannuserojen tasauksen laskennassa käytetään asukasmäärää, ikärakennetta sekä erilaisia olosuhdetekijöitä, ja tulopohjaa tasataan kuntien verotulojen perusteella.⁹⁰ Valtionosuuksien laskennalliset perusteet vaihtelevat vuosittain mm. asukasmäärien, oppilasmäärien ja muiden laskentaperusteisiin vaikuttavien tekijöiden muutoksista. Esimerkiksi kunnan ikärakenteen ja asukasrakenteen muutoksella voi olla suurikin vaikutus valtionosuusrahoituksen suuruuteen.

⁸⁷ Opetushallitus, 2013a. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä, 6-9.

⁸⁸ Opetushallitus 2013a. Yksikköhinnan määräytyminen, 26, 28.

⁸⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013a, 1.

⁹⁰ Suomen Kuntaliitto 2012c, 1.

Valtionosuusjärjestelmä tullessaan uudistamaan osana kuntauudistusta. Uudistuksen taustalla on järjestelmän yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen. Tällä hetkellä valtionosuus koostuu kahdesta osasta, valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) mukaisesta valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009) annetun lain mukaisesta valtionosuusrahoituksesta, jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö. Laskennallisuuteen perustuva valtionosuusjärjestelmä on ollut voimassa vuodesta 1993, ja sen jälkeen järjestelmää on uusittu useasti peruseräpäätösten kuitenkin pysyessä ennallaan. Viimeisin valtionosuusjärjestelmän uudistus toteutettiin vuonna 2010, jolloin peruspalvelujen valtionosuudet yhdistettiin valtiovarainministeriön hallinnonalalle yhden putken valtionosuusmalliin.⁹¹

Tällä hetkellä valtio ja kunnat vastaavat omarahoitusosuudella ammattikorkeakoulujen rahoituksesta, mutta Jyrki Kataisen hallitusohjelman (2011) mukaisesti vastuu perusrahoituksesta on siirtymässä valtiolle, ja ammattikorkeakouluista tehdään 1.1.2015 lukien itsenäisiä oikeushenkilöitä. Ammattikorkeakoulujen rahoitusta ja hallintoa koskeva lainsäädäntö uudistetaan kokonaisuudessaan. Rahoituksen uudistamisella pyritään tukemaan opetuksen ja tutkimuksen vaikuttavuutta sekä lainsäädännön muutoksella vahvistamaan ammattikorkeakouluverkostoa sekä koulujen kykyä selviytyä tiukkenevista ja muuttuvista yhteiskunnan ja työelämän tarpeista. Nykyinen kustannuspohjainen rahoitusjärjestelmä ei ole ollut tarpeeksi kannustava tai tehokkuudesta palkitseva. Ammattikorkeakoulujen koulutustavoitteita sekä oppilaiden nopeampaa siirtymistä työelämään tullessaan parantamaan. Ammattikorkeakoulujen yksikkörahoitusta laskettaessa tulisi huomioida enemmän eri tutkintoaloittain laskettavia yksikkökustannuksia eikä niinkään suoritettuja tutkintoja.⁹²

Opetus- ja kulttuuriministeriö on laskenut ammatillisen peruskoulutuksen ja lukio-opetuksen yksikköhinnat opiskelijamäärän perusteella, ja ammattikorkeakoulujen yksikköhinta on perustunut laskennallisen opiskelijamäärän ja ammattikorkeakoulussa suoritettujen tutkintojen perusteella. Taulukossa 1 on esitetty opetusministeriön koulutuksen järjestäjille valtionosuiden perusteena käytettävät yksikköhintalaskelmat vuodelle 2012.

⁹¹ Valtiovarainministeriö 2013b, 1.

⁹² Opetus- ja kulttuuriministeriö. Ammattikorkeakouluja uudistetaan.

Vuoden 2012 keskimääräiset yksikkö hinnat						
Lukio						6.704,40/opisk.
Ammatillinen peruskoulutus						11.131,17/opisk.
Oppisopimuskoulutuksena toteutettava						
ammattillinen peruskoulutus						7.027,11e/opisk.
Oppisopimuskoulutuksena toteutettava						
ammattillinen lisäkoulutus (ammattitutk., erikoisammattitutk.)						3.268,70e/opisk.
Oppisopimuskoulutuksena toteutettava						
ammattillinen lisäkoulutus (ei -tutkintotavoitteinen)						2.360,73e/opisk.
Ammattikorkeakoulut						8.081,10e/opisk.
Taiteen perusopetus						74,66e/h
Kansalaisopistot						82,32e/h

Taulukko 1: Vuoden 2012 keskimääräiset yksikkö hinnat⁹³

Vertailtaessa yksikköhintojen kehitystä vuodesta 2012 ja valtioneuvoston valtion rahoituksen perusteena vuonna 2014 käytettävistä arvonlisäverottomista keskimääräisistä yksikkö hinnoista huomataan, että muutosta ei ole. Esimerkiksi ammatillisen perusopetuksen yksikkö hinnat on vahvistettu vuonna 2014 10.970,06 euroon oppilasta kohti, ammattikorkeakoulujen yksikkö hinta 7.688,83 euroon ja samoin lukioetuksessa 6.425,98 euroon. Yksikköhintoja laskettaessa on huomioitu kustannustason tarkistamatta jättämisestä koskevat muutokset sekä lukio- ja ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräisen yksikkö hinnan alentamista koskevat säännökset vuonna 2014.⁹⁴ Ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja on kuitenkin vähennetty, joten laskennallisesti silläkin on vaikutuksensa.

Valtionosuusjärjestelmä tulee kuitenkin uudistumaan osana kuntauudistusta. Toisen asteen koulutuksen valtionosuusjärjestelmän uusimista selvittää valtionvarainministeriössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Tällä hetkellä esille on tuotu kolme eri vaihtoehtoa, jotka koskevat nykyjärjestelmän kehittämistä joko opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimaksi tai vaihtoehtoisesti toisen asteen koulutuksen rahoituksen järjestämisen siirtämistä ns. yhden putken valtionosuusjärjestelmään. Tämä tarkoittaa sitä, että rahoitus pohjautuisi peruskuntaan ja nykyinen hallinnollinen jakautuminen valtiovarainministeriön ja opetus- ja kulttuuri-ministeriön välillä poistettaisiin. Samalla selvittää myös nykyisen perus- ja esiopetuksessa käytössä olevan kotikuntakorvausjärjestelmän sopivuutta toisen asteen koulutuksen rahoituksessa. Tällöin rahoitus kohdentuisi edelleen koulutuksen ylläpitäjille. Kolmantena vaihtoehto-

⁹³ Opetushallitus. Vuoden 2012 keskimääräiset yksikkö hinnat.

⁹⁴ Opetushallitus 2013b, 1. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet.

na on mahdollisuus pitää yllä vanhaa valtionosuusjärjestelmää. Kaiken kaikkiaan uuden valtionosuusjärjestelmän on määrä astua voimaan vuonna 2015.⁹⁵

Tällä hetkellä on edelleen päätetty myöntää rahoitus hallitusohjelman (2011) mukaisesti koulutuksen järjestäjille eikä ammatillisen koulutuksen rahoitusta liitetä yhden putken malliin, vaan osaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuutta. Päätöstä on pidetty ammatillisen koulutuksen työelämälähtöisyyden vuoksi hyvänä ja näin turvataan koulutuksen järjestäjien toimintaedellytykset tulevaisuudessa.⁹⁶

3.4 Tulevaisuuden näkymät

Ammattikorkeakoulujen osalta on tulossa muutoksia toimintaympäristöihin. Ensimmäisessä vaiheessa ammattikorkeakoulut hakivat uudet toimiluvat, jotka astuivat voimaan 1.1.2014 uuden ammattikorkeakoululain myötä. Toimilupien uudistamisessa korostettiin alueellista ja valtakunnallista koulutustarvetta, toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Toisessa vaiheessa toimiluvat siirretään perustettaville osakeyhtiöille ja ammattikorkeakouluista tulee 1.1.2015 lukien itsenäisiä oikeushenkilöitä.⁹⁷ Tällä hetkellä voimassa olevat ammattikorkeakoulujen toimiluvat on myönnetty siten, että yksittäisillä kunnilla on kaksi toimilupaa, kuntayhtymillä seitsemän, osakeyhtiöillä 15 ja säätiöllä yksi⁹⁸. Ammattikorkeakouluja on siis jo osakeyhtiöitetty tiiviiseen tahtiin, ja nyt lain muutoksen jälkeen kaikki ammattikorkeakoulut yhtiöitetään itsenäisiksi oikeushenkilöiksi.

Eri hallinnonaloilla on odotettavissa tiukkenevat ajat, sillä valtionhallinnossa on säästettävä. Valtiontalouden sopeutustoimet hidastavat valtionosuuksien kasvua. Niinpä myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle sovitut menosäästöt on suunniteltu toteutettavan aikavälillä 2013-2015. Hallitusohjelman (2011) mukaisesti sekä 2012-2015 ja 2013-2016 valtiontalouden kehyspäätösten pohjalta ammattikorkeakouluihin kohdistuu vuoteen 2015 mennessä 51 miljoonan euron kasvava menosäästö ja ammatilliseen perusopetukseen 49 miljoonan euron säästö. Lukiopetuksesta säästö on 37 miljoonaa euroa ja ammatillisesta lisäkoulutuksesta 15,5 miljoonaa euroa. Opetus- ja kulttuuriministeriölle on kohdennettu 30 miljoonan vuosittainen lisärahoitus 2013-2016 väliselle ajalle nuorten yhteiskuntatakuuseen. Samoin valtionosuusindeksoinnin jäädyttämisen eli kustannustason muutoksen huomioon ottamatta jättämisen jatkaminen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla heikentää koulutuksen järjestämisen edellytyksiä. Vuodelle 2013 jäädytykset olivat noin 61 miljoonaa euroa. Näillä voimakkailla ja rakenteellisilla toimenpiteillä sekä toiminnan tehostamisella pyritään hakemaan säästöjä, mutta todellisuudessa tämä vaikeuttaa kuitenkin koulutuksen järjestämisen toiminta- ja ke-

⁹⁵ Valtiovarainministeriö 2013e, 1.

⁹⁶ Valtiovarainministeriö 2013b, 2.

⁹⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriö. Ammattikorkeakouluja uudistetaan.

⁹⁸ HE 9/2013vp, 5.

hittämisedellytyksiä.⁹⁹ Valtioneuvosto on myös kehyspäätöksessään vuosille 2014-2017 jäädyttänyt opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusindeksin vuodelle 2014¹⁰⁰.

Hallituksen budjettiriihessä syksyllä 2013 on tehty päätökset kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä vuosina 2014-2017. Näillä vähennyksillä haetaan miljardin euron kustannussäästöjä vuoden 2017 tasossa. Tehtävien vähentämisellä pyritään myös takaamaan rahoitusperiaatteen toteutuminen, eli kuntien huolehtimisvelvollisuus lisääntyvistä tehtävistä ja velvoitteista voi johtaa kunnallisten palvelujen saatavuuden ja laadun heikkenemiseen rahan puutteessa. Kuntien tehtävien vähennyksessä on kuitenkin pyrittävä siihen, ettei perustuslaissa kansalaisen perusoikeuksiksi säädettyjen peruspalvelujen saatavuutta vaaranneta.¹⁰¹ Kuntien tämänhetkinen tehtävien määrä on 535 tehtävää¹⁰², joten kunnat toimivat varmasti ääriarjojensa puitteissa. Tehtävien karsiminen vaatii kuitenkin tarkkaa pohdintaa voidaanko karsia tehtävistä, joista kunnat ovat aina huolehtineet.

3.5 Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrät

	Ammatillisen koulutuksen järjestäjät vuosina 1999 – 2013							
	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Valtio	1	1	1	1	1	1	1	1
Kunta	54	48	45	29	23	18	12	11
KY	70	64	59	56	55	46	39	36
Yksityinen	108	102	101	95	92	89	88	86
Yht.	233	215	206	181	171	154	143	134
(Tilanne 1.1.)								

Taulukko 2: Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrät vuosina 1999-2013¹⁰³

Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrä on vähentynyt vuodesta 1999 vuoteen 2013 noin 42,5 prosenttia. Kuntayhtymäpohjaisten järjestäjien määrä on supistunut vuosien aikana lähes puolella, mutta suurin vähennys on kuntien ylläpitämien ammatillisten oppilaitosten vähenemisessä, joita enää vuoden 2013 alussa on ollut 11. Tältä osin vähennys on ollut 43 kunnan jättäytyminen pois ammatillisen koulutuksen järjestämisverkostosta. Valtio ylläpitää vain yhtä ammatillista koulutusta tarjoavaa oppilaitosta eli saamelaisalueen koulutuskeskusta.

⁹⁹ Valtiovarainministeriö 2012c, 7, 35.

¹⁰⁰ Valtiovarainministeriö 2013d, 19.

¹⁰¹ Suomen Kuntaliitto 2013, 1-3.

¹⁰² Valtiovarainministeriö 2013a, 18.

¹⁰³ Opetus- ja kulttuuriministeriö. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrät vuosina 1999-2013.

Kun taulukon lukuja tarkastellaan kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007) annetun lain voimaan tulosta tähän päivään, huomataan, että kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämien oppilaitosten määrä on vähentynyt huomattavasti. Molempien määrä on vähentynyt yli 50 prosenttia. Lain väestöpohjavaatimukset ja opetus- ja kulttuuriministeriön ammattiopistostrategia koskivat vain kuntia ja kuntayhtymiä, joten yksityisten oppilaitosten määrä on vähentynyt vain 6,5 prosenttia. Kokonaisuudessaan ammatillisen koulutuksen järjestäjämäärät ovat vähentyneet 21,6 prosenttia.

Edellä mainittujen lukujen syynä ovat valtioneuvoston vuosille 2007-2012 vahvistama koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman linjaukset, joiden mukaisesti ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrää oli vähennettävä. Kehittämissuunnitelman tavoitteena on ollut vahvistaa ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa muodostamalla alueellisia, isoja ja vahvoja ammattiopistoja ja saavuttaa tällä tavoin resurssien käytön tehokkuutta ja säästöjä yhteisten kiinteistöjen käytöllä, yhteisillä tukipalveluilla ja monipuolisella opetustarjonnalla.¹⁰⁴ Pääpaino asetettiin pitkälle edistyneiden yksiköiden toimintaan. Opetusministeriö käynnisti PARAS-hankkeen väestöpohjavaatimuksen pohjalta vuonna 2006 myös koulutuksen ammattiopistostrategian, jonka tavoitteena oli tiivistää ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa ja kehittää koulutuksen järjestämistä kokonaisuutena¹⁰⁵. Edellä mainituilla valtiovalan toimenpiteillä on varauduttu ammatillisen koulutuksen toimintaympäristön muutoksiin ja keskeiset kehittämistavoitteet ovat olleet mm. osaavan työvoiman ja alueellisen saatavuuden parantaminen, nousevien toimialojen työvoiman saatavuuden turvaaminen, toimintojen päällekkäisyyksien purkaminen sekä tilojen, opettajaresurssien ja tukipalvelujen tehokkaampi käyttöaste. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat tiivistäneet yhteistyötään ja kehittäneet toimintaansa toimimalla yhteistyöverkostoissa toiminta-alueidensa elinkeinoelämän ja muiden koulutuksen järjestäjien kanssa.

Vuonna 2008 alkanut kansainvälinen finanssi- ja talouskriisi on heijastunut Suomen talouskasvuun ja kokonaistuottavuuteen. Koulutuksen järjestämisen taloudelliset edellytykset ovat heikentyneet jatkuvasti, samalla kun Suomen ikärakenteen muuttuminen ja alueellinen muutoliike vaikuttavat ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen kysyntään.¹⁰⁶ Koulutuksen järjestäjäverkon tiivistämisen lisäksi myös oppilaitoksien aloituspaikkoja tullaan karsimaan. Koulutuksen kokonaiskustannusten nousu 2000-luvulla on ollut merkittävää. Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman (2007) ja valtiontalouden kehyspäästösten mukaisesti opiskelijamääriä

¹⁰⁴ Valtiovarainministeriö 2005, 56.

¹⁰⁵ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2007, 1.

¹⁰⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011, 2.

lisättiin vuosina 2008-2011 merkittävästi¹⁰⁷. Nyt tulossa on vastaavasti opiskelijamäärien vähennykset vuosina 2013-2016. Tästä johtuen on myös järjestäjäverkkoa tiivistettävä.¹⁰⁸

4 Kuntien ja kuntayhtymien talouden alijäämäisyys

Kunnat ovat taloudellisesti ahtaalla. Kunnallisveroaste on noussut vuosittain, kuntien lainakanta kasvanut ja tehtävät lisääntyneet. Kuntien taloutta ovat heikentäneet kokonaistuottavuuden heikko kehitys sekä suhdanteiden vaikutus kuntien tulo- ja menokehitykseen. Hidas talouskasvu ja valtionosuusleikkaukset takaavat sen, ettei kuntien taloustilanne parane lähitulevaisuudessa ja kunnat pysyvät alijäämäisinä. Hallituksen kehysriihessä tehdyt päätökset kiristävät kuntien taloutta. Kuntien ja kuntayhtymien on laadittava talousarvionsa tarkasti, ja menoja tulisi supistaa niin paljon kuin mahdollista. Velan määrän kasvattamista tulisi välttää ja investointien määrää rajoittaa. Nyt meneillään olevalla kuntauudistuksella pyritään vakauttamaan kuntataloutta, jossa resursseiltaan vahvoilla ja elinvoimaisilla kunnilla on taloudelliset edellytykset taata peruspalvelujen järjestäminen tulevaisuuden Suomessa.¹⁰⁹

Esimerkkinä kuntien heikkenevästä tilasta voidaan tarkastella esimerkiksi Tilastokeskuksen keräämiä kuntien tilinpäätöstietoja ajalta 2011-2012, joiden mukaan kuntien yhteenlaskettu vuosikate aleni tarkasteluvälillä noin 35 prosenttia. Samalla tasolla vuosikate on ollut vuonna 2005. Heikentymiseen ovat vaikuttaneet kuntien verotulojen ja toimintakatteiden aleneminen. Samalla kuntien lainanotto on lisääntynyt vuoden 2012 aikana 1,3 miljardia euroa.¹¹⁰

Kuntalain (365/1995) muutoksia tehtiin jo vuonna 2001, jolloin alijäämän kattamisvelvollisuus lisättiin lakiin¹¹¹. Alijäämän kattamisvelvollisuus liittyy Euroopan talous- ja rahaliittoon, johon liittyessään Suomi sitoutui noudattamaan julkisen talouden velkaantumisen ja budjettialijäämän raja-arvoja¹¹². Uudelleen kuntalain taloutta ja tarkastusta koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 2006 voimaan tullessa kuntalain muutoksessa (578/2006). Kuntalain (365/1995) 65 §:ää muutettiin siten, että alijäämäisessä kunnassa laaditaan tasapainottava taloussuunnitelma ja kunnan kertynyt alijäämä katetaan erityisellä toimenpideohjelmalla. Tarkastuslautakunta arvioi kunnan talouden tasapainoisuutta ja toisaalta myös tasapainottamissuunnitelman toimivuutta. Näillä muutoksilla pyrittiin lisäämään merkittävästi alijäämäisten kuntien talouden tasapainosäätelyä ja ylipäätään talouden suunnitelmallisuutta. Lain tarkoituksena on katkaista alijäämän kasvu ja kääntää kunnan talous parempaan suuntaan.

¹⁰⁷ Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa (2007), 29, ammatillisen koulutuksen aloituspaikkojen lukumäärää kasvatettiin ja tavoitteena oli suunnata ne alueellisen työvoimatarpeen mukaan sekä kasvukeskuksiin.

¹⁰⁸ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011, 3.

¹⁰⁹ Valtiovarainministeriö 2013f, 9-10.

¹¹⁰ Suomen Virallinen tilasto 2013a, 1.

¹¹¹ Laki kuntalain 65 ja 86 §:n muuttamisesta (353/2000).

¹¹² Heuru 2011, 344.

Lain säädösten mukaisesti alijäämäisen kunnan tulee laatia tasapainossa oleva taloussuunnitelma, joka on tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelu-kautena. Tasapainottava toimenpideohjelma laaditaan kunnissa, joilla on erityisen suuri alijäämä ja jota ei ole saatu katettua suunnittelukautena. Suunnitelmassa otetaan huomioon tuloja lisäävät ja menoja vähentävät toimenpiteet, joita ei ole vielä huomioitu varsinaisessa taloussuunnitelmassa.¹¹³ Tuloja kasvattavia toimenpiteitä ovat mm. myyntivoittoa tuottavan käyttöomaisuuden myynti tai rahoitustuottoa tuottavien sijoitusten realisointi¹¹⁴.

Kuntalakiin (365/1995) lisättiin myös säännös (68 §), jonka mukaan kuntien tilinpäätöksen on annettava oikeat ja riittävät tiedot kunnan toiminnasta. Rahoitusta ja tulevaa taloudellista kehitystä koskevat tiedot on tuotava toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä ilmi selkeämmin ja kattavammin. Samoin lakiin lisättiin säädös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa (69 §). Näillä muutoksilla on ollut tarkoitus parantaa kunnan ja kuntayhtymien tilinpäätöksestä saatavaa informaatiota. Riskien hallinta on huomattava osa sisäistä valvontaa, sillä suurin osa kuntien tehtävistä hoidetaan peruskunnasta erillään olevissa organisaatioissa kuten kuntayhtymissä, säätiöissä ja yhdistyksissä. Huomattava osa kuntien velkataakasta on siten myös peruskunnan ulkopuolella syntyvää velkaa, joka ei käy ilmi peruskunnan tilinpäätöksestä, eikä peruskunnan riskeistä saada riittävää kuvaa. Pääsääntöisesti kunnan ja kuntakonsernin riskit liittyvät toiminnallisiin, taloudellisiin ja omaisuusriskeihin.¹¹⁵ Kuntalain muutoksella (325/2012) on tavoitteena vahvistaa ja yhdenmukaistaa kuntayhtymien hyvää hallintoa ja johtamista. Tietoja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sovelletaan ensimmäistä kertaa tilikaudelta 2014 laadittavaan toimintakertomukseen.

Kuntalain (365/1995) 83 §:n nojalla jäsenkunnat ovat viimesijaisessa rahoitusvastuussa kuntayhtymän menoista. Kuntayhtymän perussopimus perustuu pitkälti tähän rahoitusvastuuseen ja kuntayhtymillä onkin joustava rahoitusperiaate. Kuntayhtymillä ei ole kuntalain säännöksiin perustuvaa velvoitetta huolehtia toimintansa rahoituksen riittävydestä tai vakavaraisuudesta. Tämä onkin aiheuttanut kuntayhtymien talouden alijäämäisyyttä ja koska kattamisvelvollisuutta ei kuntayhtymällä ole, joutuvat jäsenkunnat kattamaan tämän alijäämän. Valtiovarainministeriö on asettanut maaliskuussa 2011 Kunnan talous-työryhmän, jonka pääasiallisena tehtävänä on ollut valmistella kiireelliset muutokset kuntalain säännöksiin, jotka koskevat kunnan talouden ohjausta ja tasapainotusta. Työryhmä on pohtinut, pitäisikö kuntayhtymien toimintaan puuttua, jotta alijäämää ei siirrettäisi jäsenkuntien vastuulle. Työryhmä on pohtinut tulisiko kuntayhtymän ensin itse päättää toimenpiteistä, joilla se vakauttaisi taloutensa tasapainoon ja tämän jälkeen siirryttäisiin jäsenkuntalaskutukseen. Työryhmän mukaan tulisi

¹¹³ Heuru 2011, 340.

¹¹⁴ Heuru 2011, 345.

¹¹⁵ HE 24/2012vp, 4, 11.

ensijaisesti pyrkiä kuntayhtymän omiin, talouden vakauttamiseen pyrkiviin toimenpiteisiin, josta voitaisiin säätää lailla. Lisäksi on pohdittu, tulisiko kuntayhtymien säännöllisesti raportoida toiminnastaan ja talouden muutoksista jäsenkunnille.¹¹⁶

5 Tutkimuskohdealue

Tutkimusongelmaa lähestytään tapaustutkimuksella. Tarkastelun kohteena on Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakuntien alueella toimivat kolme koulutuskuntayhtymää: Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä, Savon koulutuskuntayhtymä ja Itä-Savon koulutuskuntayhtymä sekä ammatillista peruskoulutusta antava Etelä-Savon Koulutus Oy. Maakunnista erityisesti Etelä-Savo on muuttotappioaluetta, josta nuoret hakeutuvat opiskelemaan muualle tai hakevat huonon työllisyystilanteen vuoksi työpaikkaa isoista kasvukeskuksista.

Kuten aiemmin on todettu, Etelä- ja Pohjois-Savo kuuluvat alueisiin, joissa ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamääriä pääsääntöisesti vähennetään vuosien 2014-2016 välisenä aikana. Opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt ammatillisen perusopetuksen opiskelijamäärien vähentämisestä Etelä-Savon alueella 5 085 opiskelijasta (opiskelijamäärä 1.1.2013) 4 515 opiskelijaan vuoteen 2016 mennessä Pohjois-Savon opiskelijamäärien alentamisesta 7 595 opiskelijasta (1.1.2013) 7 165 opiskelijaan vuoteen 2016¹¹⁷. Etelä-Savossa muutos on 11,2 prosenttia ja Pohjois-Savossa noin 6 prosenttia.

5.1 Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakunnat

Etelä-Savon alueella on vuoden 2012 alusta ollut seitsemän ammatillisen koulutuksen järjestäjää, joista yksi on koulutuskuntayhtymä, kolme säätiötä, kolme yhdistystä ja yksi osakeyhtiö. Yksityiset koulutuksen järjestäjät tarjoavat joko ammatillista perus- tai lisäkoulutusta tai hieman molempia. Alueella toimivat lisäksi monialaiset, kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut kattavat Etelä-Savon Koulutus Oy sekä Itä-Savon koulutuskuntayhtymä.¹¹⁸ Väestökehitys on Etelä-Savon alueella ollut huomattavaa. Vuodesta 1960 vuoteen 2010 väestön määrä oli laskenut yli 22 prosenttia ja kehityksen alamäki jatkuu. Väestön on arvioitu vähenevän vuodesta 2011 vuoteen 2030 noin 144 000 asukasta. Väestöennuste Etelä-Savon alueella on hyvin huono, sillä väestön määrän kasvun on katsottu lakkaavan kokonaan alueella. Verrattuna muuhun Suomeen ei Etelä-Savon alueelle ole ennustettu minkäänlaista kasvua. Etelä-Savon alueelta puuttuu väestöään kasvattava keskustaupunki. Mikkeli ei ole ollut tarpeeksi vetovoimainen kaupunki, joka houkuttelisi nuoria perheitä muuttamaan alueelle. Kun tähän lisätään vielä raju väestön ikääntyminen, ei tällainen huoltosuhde houkuttele ketään. Etelä-Savo on

¹¹⁶ Valtiovarainministeriö 2012b, 37.

¹¹⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013c, 8.

¹¹⁸ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011, 14.

vanhusvoittoisin alue Suomen maakunnista jo tällä hetkellä. Väestöpako yhdistettynä ikääntyvään väestöön ja alhaiseen syntyvyyteen on haasteellinen tehtävä kuntapäätäjille.¹¹⁹

Etelä-Savon alue on hyvin haasteellinen alue myös koulutuksen järjestäjä rakenteen vuoksi. Alueella toimii Etelä-Savon Koulutus Oy, joka tarjoaa ammatillista koulutusta Mikkelin ja Pieksämäen alueella sekä Savonlinnan seudulle koulutusta tarjoava Itä-Savon koulutuskuntayhtymä. Opetusministeriö on suosittanut, että Etelä-Savon alueella ammatillisen koulutuksen järjestäjäorganisaatiota koottaisiin edelleen siten, että Etelä-Savon Koulutus Oy ja Itä-Savon koulutuskuntayhtymä yhdistyisivät yhtenäiseksi organisaatioksi.¹²⁰

Ammatillisen koulutuksen järjestäjien haasteena on ennakoida tuleva alueellinen työvoiman tarve. Pitkän ajan suunnittelua varten tulee arvioida, mille aloille tulee panostaa ja mitkä alat ovat supistuvia koulutusaloja. Etelä-Savon maakuntaliitto on tehnyt yhdessä ammatillisen koulutuksen järjestäjien kanssa toisen asteen koulutuksen linjauksia vuoteen 2015 osana opetusministeriön laatimaa valtakunnallista koulutustarvearviointia, joka koskee koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa vuosille 2007-2012. Selvityksen mukaan työpaikat vähenevät alueella eniten perinteisiltä maa- ja metsätalousaloilta sekä julkisista palveluista ja teollisuudesta. Työvoimatarpeen ja koulutustarvearvioinnin pohjalta on tulevaisuudessa lisättävä logistiikka-alan, sosiaali- ja terveydenhoitoalan sekä rakennusalan koulutuspaikkoja.¹²¹

Pohjois-Savo on väestömäärältään Itä-Suomen suurin maakunta. Pohjois-Savon keskus on Kuopio, joka on pinta-alaltaan ja väestömäärältään alueen suurin kunta. Pohjois-Savon alueella on vuoden 2012 alussa ollut seitsemän ammatillisen koulutuksen järjestäjää, joista koulutuskuntayhtymänä on toiminut kaksi ja loput viisi ovat olleet yksityisiä siten, että säätiön ylläpitämiä on ollut yksi ja yhdistyksen neljä. Alueen väestökehitys on samansuuntainen kuin Etelä-Savossa, ei tosin yhtä rajua, mutta alhaisen syntyvyyden ja väestön ikääntymisen seuraukset ovat jo näkyvissä. Myös Pohjois-Savossa väestön huoltosuhde on heikentynyt merkittävästi.¹²²

Tuleva kuntarakennemuutos vaikuttaa merkittävästi siihen, miten Savo kehittyy. Kuntajakolaki (1698/2009) tuli voimaan 1.7.2013 ja lailla säädettiin kunnille velvollisuus selvittää kuntajaon muuttumisen edellytykset. Noin 250 kuntaa ilmoitti valtiovarainministeriölle marraskuun 2013 loppuun mennessä, minkä kunnan tai kuntien kanssa ne ryhtyivät selvittämään yhdistymistä.¹²³ Kuntajakolain edellyttämät selvityspäätökset eli palveluiden edellyttämät väestöpohjavaatimukset, työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne tai kunnan taloudellinen tilanne puoltavat alueellisesti uusia kuntayhdistymisiä. Alueen kuntien toimin-

¹¹⁹ Valtiovarainministeriö 2012a, 166-168.

¹²⁰ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2007, 12.

¹²¹ Etelä-Savon Maakuntaliitto 2006, 20.

¹²² Valtiovarainministeriö 2012a, 183-186.

¹²³ Valtiovarainministeriö 2013c, 4.

taympäristöt muuttuvat väestön ikääntyessä ja huoltosuhteen heikentyessä. Etelä-Savon maakunnan alueella ei muodostunut yhtään selvitysalueetta, joista kunnat olisivat yhteneväisesti päättäneet, mutta Pohjois-Savon alueella selvitysalueeksi päätettiin Tuusniemen ja Juankosken kunnat¹²⁴.

Vuonna 2013 ei tutkittavalla alueella syntynyt yhtään kuntaliitosta. Tosin molempien maakuntien alueella on monia pieniä, elinvoimaisia kuntia, jotka haluisivat varmasti edelleen pysyä itsenäisinä kuntina. Mm. Ristiinan kunnan yhdistyessä 1.1.2013 Mikkeliin monet kuntalaiset vastustivat kuntaliitosta, koska Mikkelin kaupungilla oli paljon velkaa. Tätä velkaa joutuivat liitoksen jälkeen myös ristiinalaiset maksamaan.

5.1.1 Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä

Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä on perustettu vuonna 1962 ja takana on jo 50 vuotta kuntayhtymän yhteistoimintaa. Kuntayhtymään kuuluvat omistajakunnat ovat Iisalmi, Kiuruvesi, Piehlavesi, Vieremä, Lapinlahti, Rautavaara, Sonkajärvi ja Keitele.¹²⁵ Koulutuskuntayhtymä ylläpitää ja omistaa Ylä-Savon ammattiopistoa, jonka tehtävänä on antaa nuorten ja aikuisten ammatillista peruskoulutusta, lisäkoulutusta sekä oppisopimuskoulutusta ja osallistua alueellisiin kehittämishankkeisiin. Kuntayhtymässä päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto, jossa on jäsenkunnista yhteensä 16 jäsentä. Yhtymävaltuusto valitsee yhdeksänjäsenisen yhtymähallituksen.¹²⁶

Kuntayhtymään kuuluvat kunnat osallistuvat päätöksentekoon osuuksiensa suhteessa. Siksi pienillä kunnilla on vähiten edustajia hallinnossa, kuten Ylä-Savon koulutuskuntayhtymän jäsenkuntien omistusosuuksista, äänimäärästä ja jäsenistä tehdystä taulukosta 3 ilmenee. Ylä-Savon koulutuskuntayhtymässä pienimmät jäsenkunnat ovat Keitele ja Rautavaara, joiden osuudet verrattuna koulutuskuntayhtymän suurimpiin kuntiin ovat huomattavan pienet.

¹²⁴ Valtiovarainministeriö 2013c, 19.

¹²⁵ Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä. Jäsenkunnat.

¹²⁶ Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä. Kuntayhtymän toiminta-ajatus, arvot ja visio.

Jäsenkuntien omistusosuudet kuntayhtymän varoihin, valtuuston jäsenten lukumäärä ja kuntien kokonaislukumäärä yhtymävaltuustossa					
	Yhtymä-	Osuudet	Ääni-	Jäsenten	
	osuudet	varoihin	määrä	lkm	
	kpl	%			
Kunta					
Iisalmi	83	47,7	477	4	
Keitele	3	1,7	17	1	
Kiuruvesi	28	16,1	161	2	
Lapinlahti	18	10,4	104	2	
Pielavesi	13	7,5	75	2	
Rautavaara	3	1,7	17	1	
Sonkajärvi	15	8,6	86	2	
Vieremä	11	6,3	63	2	
Yht.	174	100	1000	16	

Taulukko 3: Jäsenkuntien omistusosuudet kuntayhtymän varoihin, valtuuston jäsenten lukumäärä ja kuntien kokonaislukumäärä yhtymävaltuustossa¹²⁷

Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä tarjoaa ammatillista koulutusta ja siihen liittyviä palveluja omistajakunnilleen sekä muille toimijoille toiminta-alueellaan. Ylä-Savon koulutuskuntayhtymän omistajakuntien alueen asukasmäärä on noin 59 000 asukasta, joka on ollut hieman laskussa. Tutkimuksessa laaditun kyselyn (liite 1) mukaan Ylä-Savon koulutuskuntayhtymän johtaja Kari Puumalainen pitää huolestuttavana määrärahojen leikkauksia sekä opetus- ja kulttuuriministeriön suunnitelmia opetuspaikkojen vähentämisestä ja siirtämisestä kasvukeskukseen. Ylä-Savon koulutuskuntayhtymässä leikkaukset ovat vuosina 2013-2016 noin 2 miljoonaa. Huolestuttavana pidetään myös valtiosuusjärjestelmän uudistamista ja toisen asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmän siirtämistä ns. yhden putken malliin, sillä tällä hetkellä rahoitus myönnetään ja maksetaan koulutuspalveluiden tuottajille. Riskeinä nähdään siis toimintaympäristön, lainsäädännön ja rahoituksen muutokset. Ylä-Savon koulutuskuntayhtymässä on käyty keskusteluja työvoimapolitiittisen koulutuksen siirtämisestä osakeyhtiömuotoon, mutta asiasta ei ole tehty päätöksiä ja yhtiöittäminen tarkoittaisi palveluprosessien uudelleen muotoilua ja toiminnan siirtämistä tilaaja-tuottaja-malliseen toimintaan.

¹²⁷ Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä. Jäsenkuntien omistusosuudet kuntayhtymän varoihin, valtuuston jäsenten lukumäärä ja kuntien kokonaislukumäärä yhtymävaltuustossa.

5.1.2 Savon koulutuskuntayhtymä

Savon koulutuskuntayhtymä on perustettu vuonna 2003 ja se koostuu Savon ammatti- ja aikuisopistosta, Savon oppisopimuskeskuksesta ja Varkauden lukioista ja aikuislinjasta. Savon koulutuskuntayhtymä on yksi Suomen suurimmista toisen asteen koulutuksen järjestäjistä. Savon koulutuskuntayhtymän jäsenkuntia ovat Iisalmi, Juankoski, Kaavi, Keitele, Kiuruvesi, Kuopio, Lapinlahti, Leppävirta, Maaninka, Nilsia, Pielavesi, Rautalampi, Rautavaara, Varkaus, Siilinjärvi, Suonenjoki, Tervo, Tuusniemi ja Vesanto. Koulutuskuntayhtymä on iso, mutta alueen asukasmääräkin on noin 240 000 asukasta. Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärä oli noin 5800 syyskuussa 2013. Vuodesta 2004 oppilasmäärät ovat siis nousseet noin 7 prosenttia.¹²⁸ Savon koulutuskuntayhtymän vuosikate oli vuonna 2013 noin 6,7 miljoonaa euroa ja tilikauden tulos poistojen jälkeen 2 704 514,48 euroa¹²⁹.

Savon koulutuskuntayhtymä joutuu valtion säästötoimenpiteiden johdosta vähentämään 15 aloituspaikkaa vuoden 2013 aloituspaikkamäärästä, ja yksikköhintoihin on jouduttu tekemään 1,5 prosentin alennus verrattuna vuoden 2013 yksikköhintoihin, sillä kustannusten noususta aiheutuvaa indeksitarkistusta ei valtioneuvoston päätöksen mukaisesti tehdä. Koulutuskuntayhtymän talousarvio perustuu arvioon vuoden 2014 opiskelijamäärästä. Arvioitu opiskelijamäärä 5830 vastaa järjestämislupaa. Ammatillisen lisäkoulutuksen ja muun aikuiskoulutuksen opiskelijatyövuosien määräksi arvioidaan 1496, oppisopimuskoulutuksen opiskelijamääräksi 980 ja Varkauden lukion oppilasmääräksi 330 opiskelijaa. Koulutuskuntayhtymässä joudutaan kuluvan vuoden aikana tekemään rakentamishankkeita ja niihin liittyviä hankintoja noin 2,6 miljoonan euron edestä. Kalustohankinnat ovat toinen suuri menoerä, ja niihin on arvioitu kuluvan noin 1,5 miljoonaa euroa. Tilikauden ylijäämäksi arvioidaan 0,7 miljoonaa euroa. Kaiken kaikkiaan opiskelijamääräleikkaukset, yksikköhintaleikkaukset ja indeksitarkastuksen jädyyttämiset aiheuttavat koulutuskuntayhtymän talouteen vuosille 2014-2016 noin 8,5-10 miljoonan euron säästötavoitteet.¹³⁰

5.1.3 Itä-Savon koulutuskuntayhtymä

Itä-Savon koulutuskuntayhtymä ylläpitää Savonlinnan ammatti- ja aikuisopistoa. Alun perin koulutuskuntayhtymä on perustettu jo vuonna 1957 ylläpitämään Savonlinnan ammattikoulua. Koulutuskuntayhtymän jäsenkuntia ovat kuntaliitosten jälkeen 1.1.2013 lukien olleet Enonkoski, Kitee, Parikkala, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava.¹³¹ Alueen asukasmäärä on noin 61 000 asukasta. Yhtymävaltuustossa on 19 jäsentä, ja yhtymähallituksen kokoonpano on yh-

¹²⁸ Savon koulutuskuntayhtymä. Savon koulutuskuntayhtymä 10-vuotta.

¹²⁹ Savon koulutuskuntayhtymä 2014.

¹³⁰ Savon koulutuskuntayhtymä 2013.

¹³¹ Savonlinnan ammatti- ja aikuisopisto. Organisaatio.

deksän jäsentä. Savonlinnan ammatti- ja aikuisopiston ammatillisen perusopetuksen opiskelijamäärä oli vuonna 2013 kaikkiaan noin 2000 opiskelijaa¹³².

Itä-Savon koulutuskuntayhtymä on laatinut ammattiopistostrategian pohjalta omaa tulevaisuuden strategiaa. Suurimpana tulevaisuuden haasteena ovat Itä-Savon koulutuskuntayhtymälle, kuten varmasti myös monelle muullekin koulutuskuntayhtymälle, turhat kiinteistömenot. Itä-Savon koulutuskuntayhtymä on kirjannut eri koulutustilojen käyttöasteen tehostamisen ja tarpeettomista tiloista luopumisen strategiaansa. Samoin tilojen monikäyttöisyysaste ja tulevaisuuden koulutustarjonta tulisi huomioida jo investointi- ja tilasuunnitelmia tehdessä. Hallitusohjelmaan (2011) kirjatut säästöt aiheuttavat ammatillisen koulutuksen rakenteiden, palveluiden ja henkilöstömäärän uudelleen suunnittelua ja toteuttamista. Tällä hetkellä henkilöstömenot ovat Itä-Savon koulutuskuntayhtymän suurin käyttötalouden menoerä. Koulutuskuntayhtymän päätavoitteet ovatkin henkilöstön osaamisen kehittäminen ja sitouttaminen opetuksen laadun varmistamiseksi, koulutuskuntayhtymän toiminnan ja taloudellisten resursien käytön optimointi sekä koulutustarjonnan ja opiskelijamäärien huomioinen oppimisympäristöjen suunnittelussa.¹³³

Itä-Savon ammattiopiston uhkana ovat myös opetus- ja kulttuuriministeriön suunnitelmat suurempien, alueellisten ammattiopistojen kokoamiseen ja perusteena on edelleen PARAS-hankkeen 50 000 asukkaan väestöpohjavaatimus. Itä-Savon koulutuskuntayhtymän alueella on tehty tutkimusta asukaspuhjan laajuudesta. Itä-Savon koulutuskuntayhtymän tulevaisuutta on pohdittu jäsenkuntakuntakokouksissa ja tulevaisuuden vaihtoehtoina on nähty kuntayhtymän jatkaminen tai laajeneminen maakunnalliseksi nykyiseltä pohjalta, yhdistyminen Etelä-Savon maakunnalliseksi koulutusyhtymäksi, toimiminen laajempaan Itä-Suomen koulutuskuntayhtymänä, muuttuminen itsenäiseksi seudulliseksi osakeyhtiöpohjaiseksi organisaatioksi tai Savonlinnan kaupungin ylläpitämäksi liikelaitokseksi. Savonlinnan kaupunki on katsonut, että lähtökohtaisesti Itä-Savon koulutuskuntayhtymää ei fuusioda suurempiin rakenteisiin ja että ammattiopisto pysyy kaupungin omissa käsissä. Parhaimpina vaihtoehtoina on siis nähty Savonlinnan kaupungin johtama vastuukuntamalli tai kaupungin liikelaitoksen perustaminen.¹³⁴

Itä-Savon koulutuskuntayhtymä on budjetoinut kokonaisopiskelijamäärän vuodelle 2014 noin 1929 opiskelijaan. Opiskelijamäärä on jaettu suunnitelmissa siten, että ammatillisen perusopetuksen opiskelijoita on 1335, oppisopimusopiskelijoita 222 ja ammatillisen lisäkoulutuksen, työvoimapolitiittisen ja muun aikuiskoulutuksen opiskelijoita 372. Tulevat järjestämislupien väheneminen ja yksikköhintojen supistaminen vaikuttavat koulutuskuntayhtymän talouteen 2014-2016 välisellä ajalla ja aiheuttavat myös painetta henkilöstön vähentämiseen. Tähän

¹³² Itä-Savon koulutuskuntayhtymä 2014.

¹³³ Itä-Savon koulutuskuntayhtymä 2012a, 12-13.

¹³⁴ Itä-Savon koulutuskuntayhtymä 2012b, 3-4.

saakka henkilöstö on vähentynyt luonnollisen poistuman ansiosta. Itä-Savon koulutuskuntayhtymän ulkoisten toimintatulojen on arvioitu olevan 21,1 miljoonaa euroa ja ulkoisten toimintamenojen 20 miljoonaa euroa. Toimintatulot ovat vähentyneet edelliseen vuoteen verrattuna 1,1 prosenttia ja toimintamenot 1,5 prosenttia. Koulutuskuntayhtymän vuosikatteen on arvioitu olevan noin 1 063 900 euroa, jonka on katsottu riittävän kattamaan suunnitelman mukaiset poistot. Koulutuskuntayhtymän investointimenojen kokonaismääräksi on arvioitu 2,4 miljoonaa euroa. Rakennusinvestointeihin on varattu 2,1 miljoonaa euroa ja suurin rakennuskohde on metsäalan ja logistiikan opetustilat. Irtaimistohankintoihin on varattu 246 000 euroa. Koulutuskuntayhtymän investointimenot vuodelle 2014 ovat suuret, ja tähän on varauduttu käyttämään aikaisemmilta vuosilta kertyneitä rahavaroja. Koulutuskuntayhtymän talousarvio vuodelle 2014 on suurien investointien vuoksi alijäämäinen.¹³⁵

5.1.4 Etelä-Savon Koulutus Oy

Keski-Savon oppimiskeskuksen kuntayhtymä ja Etelä-Savon koulutuskuntayhtymä yhdistettiin ja kuntayhtymän järjestämislupa siirrettiin 1.8.2009 Etelä-Savon Koulutus Oy:lle. Etelä-Savon Koulutus Oy (jäljempänä Esedu) järjestää ammatillista ja aikuiskoulutusta omistajakuntiensa eli Mikkelin, Pieksämäen ja Juvan alueella. Omistajakuntien väestömäärä on noin 80 500, mutta kokonaisuudessaan Etelä-Savon alueella on lähes 155 000 asukasta. Etelä-Savon koulutuskuntayhtymä toimi vielä vuoden 2012 loppuun kiinteistökuntayhtymänä, joka omisti ja hallinnoi Mikkelin kaupungissa ja Juvan kunnan alueella sijaitsevia Esedun käytössä olevia opetustiloja. Järjestämisluvan perusteella perustutkinto-opiskelijoiden määrä oli vuonna 2013 noin 2700 opiskelijaa. Opiskelijamäärien vähennys, indeksikorotuksen poistaminen ja palkan- korotusvaikutukset aiheuttavat noin 5 miljoonan tulokertymän alenemisen.¹³⁶

Esedun järjestämislupa kattaa vuositasolla 2725 opiskelijaa. Ammatillisen opetuksen opetus- ja kulttuuriministeriön opiskelijamäärien vähennykset vuoteen 2016 ovat Esedussa asteittain 265 opiskelijapaikkaa ja vähennykset kohdistetaan pääosin aikuisten tutkintoon johtaviin koulutuspaikkoihin. Rahallisesti oppilasmäärän vähennykset ovat yksikköhintoina noin 3 miljoonan euroa, johon lisätään vielä valtiontalouden kehyspäättöksen mukaiset ammatilliseen peruskoulutukseen kohdistettavat säästöt eli yksikköhintojen alentaminen, indeksikorotusten poisto ja palkankorotukset. Näin ollen vähennykset ovat noin 5 miljoonaa euroa. Koska hallituksen säästötoimenpiteet kohdistuvat myös ammatilliseen koulutukseen, on koulutuksen järjestäjien ennakoitava pitkälle tulevaisuuteen. Esedu on laatinut kehittämissuunnitelman vuosille 2014-2020, jossa varaudutaan opiskelijamäärien vähennykseen ja tiukkenevaan talouteen. Tällä hetkellä Esedu on tehnyt jo koulutustarjonnan rakenteen kehittämissuunnitelmat, jotka koskevat juuri aikuisten koulutuspaikkojen rakenteen kehittämistä lisä- ja oppisopimuskoulu-

¹³⁵ Itä-Savon koulutuskuntayhtymä 2013b.

¹³⁶ Etelä-Savon koulutus Oy 2013a, 3

tuksen suuntaan sekä kovan rahan koulutusten lisäämistä. Lisäksi osakeyhtiön taloudessa joudutaan varautumaan myös mahdollisiin henkilöstövähennyksiin, toimipisteiden vähentämiseen, investointitarpeiden priorisointiin ja tilankäytön tehostamiseen. Lisäksi on arvioitava myös eri koulutusalojen vetovoima ja esimerkiksi kalliiden, yksittäisten koulutusalojen keskitäminen yhteen toimipisteeseen. Koska Esedu toimii kolmella paikkakunnalla, on koulutuksen järjestämisen tehostamisessa otettava huomioon myös mahdollinen koulutustarjonnan keskitäminen esimerkiksi vain Mikkeliin ja Pieksämäelle.¹³⁷

Etelä-Savon Koulutus Oy:n toiminnassa tärkeää on aluekehitys ja hanketoiminta. Etelä-Savon Koulutus Oy toimii sekä yhteishankkeiden että omien kehittämis- ja investointihankkeiden hallinnoijana ja toteuttajana. Esimerkiksi ESR-hankerahoituksella osakeyhtiö on kehittänyt ammatillista koulutusta ja EAKR-hankerahoituksella on tehty erilaisia opetusteknologiaan liittyviä hankintoja, kuten rekka- ja hitsaussimulaattorit. Lisäksi on kehitelty ENPI-hankkeita venäläisten ja suomalaisten kumppaneiden kanssa, ja kansallisella tasolla mm. AVI:n ja ELY:n rahoittamat kehittämissankkeet ovat lisääntyneet.¹³⁸

5.2 Ammatillisen koulutuksen yksikköhintojen kehitys Etelä- ja Pohjois-Savossa

Taulukossa 4 on tarkasteltu Etelä- ja Pohjois-Savon alueella toimivien koulutuskuntayhtymien ja vuodesta 2009 alkaen Etelä-Savon Koulutus Oy:n yksikköhintojen kehitystä. Yksikköhintojen nousujohteinen kehitys on päättynyt vuoteen 2013, jolloin jäädytettiin ensimmäisen kerran valtionosuusindeksi eikä kustannusten kasvua otettu huomioon. Tähän saakka yksikköhintojen kehitys on ollut positiivisen nousujohteista, mutta ero vuoden 2012 ja 2013 välillä on jo huomattava. Tämä tulee heikentämään koulutuksen järjestämisen edellytyksiä sekä ammatillisen koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia tuottaa hyvälaatuista opetusta ja pysyä kehityksessä mukana. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät joutuvat miettimään tulevaisuuden strategioita ja sitä, kuinka koulutus tullaan järjestämään asianmukaisella tavalla.

Ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhinnat koostuvat käyttökustannuksista ja investointien poistoista. Ammatillisen koulutuksen rahoitus määräytyy alakohtaisesti ja yksikköhintoihin vaikuttavat kalliiden alojen koulutus, opiskelijamäärät eri aloilla ja koulutuksen eri muodot. Ammatillisen koulutuksen rahoitukseen on vaikuttanut myös vuodesta 2006 lähtien koulutuksen järjestäjän tuloksellisuus. Tulorahoitukseen vaikuttavat opiskelijoiden työllistyminen, koulutuksen läpäisyaste, opetushenkilöstön kelpoisuus ja henkilöstön kehittäminen. Vuodesta 2011 lähtien tuloksellisuusrahoituksen osuus on ollut 3 prosenttia laskettuna koulutuksen järjestäjän valtionosuuden laskennallista perustetta vastaavasta määrästä.¹³⁹

¹³⁷ Etelä-Savon Koulutus Oy 2013a, 3.

¹³⁸ Etelä-Savon Koulutus Oy 2013b, 12.

¹³⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013b, 1-2.

		Ammatillisen koulutuksen yksikköhinta/opiskelija				
		Ylä-Savon kky	Etelä-Savon kky /Esedu	Itä-Savon kky	Keski-Savon oppimisk.kky	Savon kky
2007		9.316,65	9.164,73	8.777,46	7.476,41	7.840,00
2008		10.430,17	10.079	9.685,64	8.342,70	8.892,35
2009		11.000,77	10.349,79	9.744,24	9.924,36	8.721,28
2010		11.646,14	11.088,27	10.333,50		9.700,84
2011		12.311,43	11.395,27	10.381,64		10.177,46
2012		12.717,81	11.631,02	10.891,87		10.512,71
2013		12.557,20	11.479	10.749,29		10.376,74
2014		12.212,03	11.325,67	10.618,67		10.151,68

Taulukko 4: Ammatillisen koulutuksen järjestäjien yksikköhinta opiskelijaa kohden Pohjois- ja Etelä-Savon maakuntien alueella ajalla 2007-2014¹⁴⁰

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Vuonna 2007 voimaan tulleen kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) annetun lain tarkoituksena oli luoda edellytykset kunta- ja palvelurakenneuudistukselle. Lain tarkoituksena oli vahvistaa ja kehittää kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa. Lain tarkoituksena oli parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi.¹⁴¹

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) loi puitteet myös ammatillisen peruskoulutuksen järjestämiseen, sillä laissa määriteltiin väestöpohjavaatimus ammatillista peruskoulutusta järjestävälle kunnalle tai yhteistoiminta-alueelle. Samaan ajankohtaan sijoittuneella opetus- ja kulttuuriministeriön ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamishankkeella, jonka pohjalla on ollut ministeriön ammattiopistostrategia, sekä PARAS-hankkeella saatiin hyviä tuloksia, sillä ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien määrä vähentyi viidessä vuodessa taulukon 2 mukaisesti huomattavasti. Ammatillisen koulutuksen keskittäminen isompiin yksiköihin heikentää koulutuksen saatavuutta. Samalla myös koulutuskuntayhtymien tulevaisuuden näkymät ovat kuntarakennemuutoksen, ikäluokkien pienenemisen,

¹⁴⁰ Opetus- ja kulttuuriministeriö. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien yksikkö opiskelijaa kohden Pohjois- ja Etelä-Savon maakuntien alueella ajalla 2007-2014.

¹⁴¹ Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) 1 §.

hallitusohjelman mukaisen rahoituksen leikkausten ja opintojen keskeyttämisten vuoksi haasteelliset. Koulutuksen rajoittaminen alueilla, jotka eivät kuulu Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan ja Oulun seudun kasvukeskuksiin, ei ole kuitenkaan kovin järkevää, sillä tämä vain vahvistaa nuoren ikäpolven väestökatoa alueilta, joilla koulutustarjonta on suppeampi kuin kasvukeskuksissa. Harva nuori, joka lähtee muualle opiskelemaan, palaa enää takaisin työskentelemään kotiseudulleen. Samoin myös aloituspaikkojen vähentäminen tuo omat haasteensa koulutuksen järjestämiseen taloudellisesti, sillä koulutuksen järjestäjien rahoitus on riippuvainen opiskelijoiden määrästä ja kuitenkin kustannukset nousevat jatkuvasti.

Tutkittavana olevien alueiden eli Etelä- ja Pohjois-Savon maakuntien alueella tilanne näyttää huolestuttavalta. Savon maakuntien alueella mm. Itä-Savon koulutuskuntayhtymä on katsonut, että tulevaisuuden vaihtoehtoina voisi olla laajeneminen joko Etelä-Savon maakunnalliseksi koulutusyhtymäksi tai Itä-Suomen koulutuskuntayhtymäksi, itsenäiseksi osakeyhtiömuotoiseksi organisaatioksi tai Savonlinnan kaupungin ylläpitämäksi liikelaitokseksi. Vaikka Etelä- ja Pohjois-Savon alueella on ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa koottu monialaisesti ja kattavasti kaikesta ammatillisen koulutuksen palveluista sekä työelämän kehittämis- ja palvelutehtävistä huolehtiviin koulutuskuntayhtymiin ja osakeyhtiöön, on isompina yksikköinä toimiminen varmasti kannattavampaa ja näin voidaan turvata hyvälaatuiset ja monipuoliset opiskelumahdollisuudet alueen nuorille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö suosittelee Etelä- ja Pohjois-Savon alueen ammatillisen koulutuksen keskittämisen jatkamista ja tulevaisuuden varalta alueiden tulisi arvioida nykyistä laajempipohjaista järjestäjäorganisaatiota.¹⁴² Vaikka tällä hetkellä Itä-Suomen alueella toimii monialaisia, kaikkia ammatillisen koulutuksen kattavia ammattiopistoja, on opetus- ja kulttuuriministeriö kirjeessään ammatillisen koulutuksen järjestäjille painottanut, että järjestäjäverkon kokoamista tulisi alueella edelleen jatkaa siten, että Itä-Suomen alueelle muodostuisi 4-5 alueellista ammattiopistoa¹⁴³.

Järjestäjäverkon supistamisen ohessa myös valtiovallan muut toimenpiteet tulevat tiukentamaan ammatillisen koulutuksen järjestäjien taloutta. Tilastokeskuksen tietojen mukaan ammatillinen koulutus muodosti kuntayhtymien opetus- ja kulttuuritoimen kustannuksista suurimman menoerän. Opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset olivat yhteensä 1,6 miljardia euroa ja ammatillisen koulutuksen osuus tästä 1,2 miljardia euroa. Kuntayhtymien käyttökustannuksista suurin osuus muodostuu palkoista ja henkilösivukuluista.¹⁴⁴ Koulutuskuntayhtymien talousnäkyviä tiukennetaan aloituspaikkojen vähentämisillä ja indeksikorotusten jäädytyksillä. Koulutuksen järjestäjät toimivat jatkuvasti tiukkenevassa tilanteessa, mutta kuitenkin tutkittavina olevien kohteiden taloudellinen tilanne ei kuitenkaan vaikuttanut huonolta. Aino-

¹⁴² Valtiovarainministeriö 2012a, 181, 200.

¹⁴³ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011, 15.

¹⁴⁴ Suomen Virallinen tilasto 2013b, 5.

astaan Itä-Savon koulutuskuntayhtymän talousarvio vuodelle 2014 on alijäämäinen johtuen lähinnä kuntayhtymän tulevista laajoista investoinneista.

Ovatko koulutuskuntayhtymät tulleet tiensä päähän ja korvaavatko osakeyhtiöpohjaiset ammatilliset oppilaitokset perinteisen yhteistoiminnan muodon? Ajatus koulutuskuntayhtymien yhtiöittämisestä tulee varmasti tulevaisuudessa harkittavaksi samalla tavoin kuin ammattikorkeakoulujen toiminnan yhtiöittäminen. Taustalla ovat toimintaympäristön muutokset ja ajatus siitä, että toiminnan järjestäminen olisi yhtiönä tarkoituksenmukaisempaa. Mikä hyöty koulutuskuntayhtymän yhtiöittämisellä voitaisiin saada? Kuntien taloutta ei kenties rasittaisi enää peruskunnan ulkopuolella toimivan epävakaa koulutuskuntayhtymän toiminta. Vaikka koulutuksen järjestäjä ei pyri voiton tuottamiseen, voi pyrkimyksenä olla kustannusten alentaminen ja julkisten varojen käytön tehostaminen. Myös koulutuskuntayhtymän taloudellinen tilanne voi laukaista yhtiöittämisprosessin. Toki tarkasteltavista koulutuskuntayhtymistä vain Itä-Savon koulutuskuntayhtymä on asiakirjojen perusteella huolestunut omasta tilanteesta, mutta heikko tilanne ei välttämättä ole pysyvää. Tämän koulutuskuntayhtymän osalta on myös tarkasteltu eri tulevaisuuden toiminnan vaihtoehtoja. Koulutuksen toiminnan järjestämisessä painotetaan nykyaikana toiminnan ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Ammatillisen koulutuksen järjestämisen ero koulutuskuntayhtymänä ja osakeyhtiömuodossa on lähinnä julkisuusperiaatteen toteutumisessa, sillä osakeyhtiön ei tarvitse tiedottaa toiminnastaan julkisesti, jolloin toiminnan läpinäkyvyys ja hallinnon seuranta vaikeutuu. Kuntayhtymän toiminnassa taas korostuu päätöksenteon läpinäkyvyys ja neutraliteetti, sillä toiminnassa käytetään julkisia varoja.

Lähteet

Kirjallisuus

Arajärvi, P. 2011. Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki: Talentum.

Hallipelto, A. 2013. Kuntien omistajapolitiikka. Yhtiöittämisen taloudelliset ja toiminnalliset perusteet. Teoksessa M. Hietanen, J. Narikka, A. Saltevo & K. Soikkanen. Yhtiöittäminen. Helsinki: Tietosanoma, 19-22,133.

Hannus, A. 1961. Kunnallislain uudet säännökset kuntien yhteistoiminnassa. Porvoo: WSOY.

Hannus, A., Hallberg, P. & Niemi, A. 2009. Kuntalaki. 4 uud. painos. Juva: WS Bookwell Oy.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2012. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 8. uud. painos. Helsinki: Talentum.

Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen, A. 2011. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uud. painos. Tampere: University Press.

Honkasalo, R. & Nyssölä, K. 2012. Koulutuksen järjestäminen kohti 2020-lukua. Kuntarakenteen, oppilasverkoston ja ohjauksen nykytilanne sekä kehitysnäkymät. Tilannekatsaus huhtikuu 2012. Muistiot 2012:2. Opetushallitus. Helsinki: Edita.

Jyräki, A. & Husa, J. 2012. Valtiosääntöoikeus. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus.

Kuopila, A. 2007. Tilaaaja-tuottaja-toimintatavan käsitteistö. Teoksessa J. Blom, J. Eloranta, M. Koivunen, H. Lähteenmäki, S. Möttönen, J. Ojala, T. Pohjola, M-R. Pulkkinen, J. Pääkila & A. Ruotsalainen. Tilaaaja-tuottaja-toimintatapa - ideasta käytäntöön. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 10-14.

Mäkinen, E. 2007. Kuntien julkis- ja yksityisoikeudellinen yhteistyö. Teoksessa A-V. Anttiroiko, A. Haveri, V. Karhu, A. Ryyänen & P. Siitonen (toim). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3 uud. painos. Tampere: University Press, 182-208.

Pekola-Sjöblom, M. 2000. Kuntainliitoista kuntayhtymiin. Acta nro 119. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Rytkölä, O. 1952. Kuntain yhteistoiminta. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Tuori, K. 1999. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, M. Scheinin, K. Tuori, & V-P. Viljanen. Perusoikeudet, Oikeuden perusteokset. Helsinki: WSLT, 593-629.

Tuori, K. & Kotkas, T. 2008. Sosiaalioikeus. 4. uud. painos. Helsinki: WSOYPro.

Virallislähteet

HE 216/1991vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 70/1992vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta.

HE 130/2001vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvonnäköveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta annetun lain kumoamisesta sekä arvonnäköverolain, verontilityslain ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta.

HE 65/2002vp. Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

HE 155/2006vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 24/2012vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 9/2013vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 31/2013vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.

HE 40/2013vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta.

HE 53/2013vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2103vp) täydentämisestä.

PeVL 32/2001vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi pelastustöiden alueiden muodostamisesta.

PeVL 65/2002vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

PeVL 37/2006vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

Suomen kuntaliitto 2013. Kuntaliiton lausunto tehtävien ja velvoitteiden purkamisesta 11.10.2013 Dnro 3306/90/2013.

Suomen Virallinen tilasto (SVT). 2013a. Kuntien taloustilanne heikkeni selvästi vuonna 2012. Helsinki. Viitattu 28.12.2012.

Suomen Virallinen tilasto (SVT). 2013b. Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta. Kuntayhtymien talous vuonna 2012 . Helsinki. Viitattu 24.1.2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2012. Nuorten yhteistakuu 2013. Työllisyys- ja yrittäjyysosasto. Raportti 15.3.2012. TEM Raportteja 8/2012.

Valtioneuvosto. 2009. Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta. 9/2009vp.

Valtiovarainministeriö. 2010. Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 33/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2012c. Valtiontalouden kehykset vuosille 2013-2016. VM/1610/02.02.00.00/2011.

Valtiovarainministeriö. 2013. Valtionosuusuudistus - Uudistuksen alustavat peruslinjaukset. Taustamuistio 1.2.2013.

Valtiovarainministeriö. 2013c. Yhteenvedo selvitysalueita koskevista kuntien ilmoituksista 12.12.2013. VM162:01/2011.

Valtiovarainministeriö. 2013d. Valtiontalouden kehykset vuosille 2014-2017. VM/1611/02.02.00.00/2012.

Oikeuskäytäntö

KHO:2013:140

Euroopan komissio. C7/2006.

Sähköiset lähteet

Ahola, S. & Anttila, A. 2013. Ammatillisen koulutuksen ja tutkintojärjestelmän kehittäminen. Tilannekatsaus - maaliskuu 2013. Muistiot 2013:3. Helsinki: Opetushallitus. Verkkojulkaisu. Viitattu 14.2.2014.

http://www.oph.fi/download/148243_Ammatillisen_koulutuksen_ja_tutkintojarjestelman_kehittaminen.pdf

Itä-Savon koulutuskuntayhtymä. 2012a. Ammattiopistostrategia 2013-2016. Itä-Savon koulutuskuntayhtymän kehitysohjelman lähtökohdat ja linjaukset. Viitattu 6.2.2014.

<http://www.samiedu.fi/sites/default/files/tiedostot/SAMledu/organisaatio/SAMledu%20ammattiopistostrategia%202013-2016%20web.pdf>

Etelä-Savon Koulutus Oy. 2013a. Osavuosisikatsaus 1-6/2013. Viitattu 24.1.2014.

http://www.esedu.fi/download/17033_Esedu_osavuosisikatsaus2_2013.pdf

Etelä-Savon Koulutus Oy. 2013b. Kehittämissuunnitelma 2014-2020. Viitattu 24.1.2014.

http://www.esedu.fi/download/17265_Kehittamissuunnitelma_2014_2016_Esedu.pdf

Etelä-Savon Maakuntaliitto 2006. Etelä-Savon toisen asteen koulutuksen strategia vuoteen 2015. Etelä-Savon Maakuntaliiton julkaisu 74:2006. Mikkeli: Etelä-Savon Maakuntaliitto. Viitattu 4.2.2014.

www.esavo.fi/resources/Public/media/toisen_asteen_koulustrategia.pdf

Itä-Savon koulutuskuntayhtymä. 2012b. Jäsenkuntakokouksen muistio 3.4.2012. Viitattu 19.1.2014.

<http://itasavokky01.hosting.documenta.fi/kokous/2012112-6-883.pdf>

Itä-Savon koulutuskuntayhtymä. 2013. Yhtymävaltuuston pöytäkirja 27.11.2013. Viitattu 16.2.2014.

http://itasavokky01.hosting.documenta.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames

Itä-Savon koulutuskuntayhtymä. 2014. Yhtymähallituksen pöytäkirja 11.3.2014. Viitattu 10.3.2014.

http://itasavokky01.hosting.documenta.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames

Opetushallitus. Vuoden 2012 keskimääräiset yksikköhinnat. Viitattu 12.1.2014.

http://222.oph.fi/rahoitus/valtiosuudet/tietoa_jarjestelmasta/valtiosuuden_perusteen_muodostumisesta.

Opetushallitus 2013a. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmä. Yksikköhinnan määräytyminen. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus 2013. Yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2013. Oppaat ja käsikirjat 2013:2. Helsinki: Opetushallitus. Verkkojulkaisu. Viitattu 14.2.2014.

http://www.oph.fi/julkaisut/2013/opetus-_ja_kulttuuritoimen_rahoitus

Opetushallitus. 2013b. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet. Viitattu 4.1.2014.

http://www.oph.fi/rahoitus/valtiosuudet/103/0/valtioneuvosto_on_vahvistanut_vuoden_2014_keskimaaraiset_yksikkohinnat

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrät vuosina 1999-2013. Viitattu 12.1.2014.

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/tilastoja_ja_tunnuslukuja/

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien yksikköhinta opiskelijaa kohden Pohjois- ja Etelä-Savon maakuntien alueella ajalla 2007-2014. Viitattu 12.2.2014.

<http://vos.uta.fi/rap>

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2007. Ammatillisen koulutuksen järjestämisverkon kokoamisen vauhdittamishanke - Opetusministeriön suosituksen järjestäjäverkon kehittämiseksi. DNRO 9/502/2007. Viitattu 14.2.2014.

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/lomakkeet_ja_paeaetoekset/asiakirjat/jarjestajaverkko_suositukset_18102007.pdf

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2011. Ammatillisen koulutuksen palvelukyvyn ja rakenteellisen kehittämisen edistäminen. Dnro 1/500/2011. Viitattu 14.2.2014.

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/lomakkeet_ja_paeaetoekset/asiakirjat/Vauhtihankkeen_jatkotoimenpiteet31032011.pdf

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013a. Ammatillisen koulutuksen hallinto, ohjaus ja rahoitus. Viitattu 21.12.2013.

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus/?lang=fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013b. Ammatillista koulutusta lisätään Uudellamaalla ja vähennyksiä lievennetään muualla. Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 27.6.2013. Viitattu 22.7.2013.

http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2013/06/ammattillinen_opiskelijat.html

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013c. Ammatillisen peruskoulutukset opiskelijamäärät 2014-2016. Viitattu 28.12.2013.

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattillinen_koulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus/opiskelijamäärät.html

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Ammattikorkeakouluja uudistetaan.

www.minedu.fi/OPM/koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulu_uudistus/?lang=fi

Savon koulutuskuntayhtymä. Savon koulutuskuntayhtymä 10 vuotta. Viitattu 3.1.2014.

<http://www.sakky.fi/fi/Kuntayhtyma/esittely/Sivut/koti.aspx>

Savon koulutuskuntayhtymä. 2013. Yhtymävaltuuston pöytäkirja 19.11.2013. Viitattu 16.2.2014.

<http://dynpub.sakky.fi/djulkaisu/kokous/2013821-8.HTM>

Savon koulutuskuntayhtymä. 2014. Yhtymähallituksen pöytäkirja 28.2.2014. Viitattu 16.2.2014.

www.Sakky.fi/fi/Kuntayhtyma/Sivut/koti.aspx

Savonlinnan ammatti- ja aikuisopisto. Organisaatio. Viitattu 3.1.2014.

<http://www.samiedu.fi/samiedu/organisaatio>

Suomen Kuntaliitto. 2011. Kuntien yhteistoiminta. Viitattu 3.1.2014.

<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/yhteistoiminta/Sivut/default.aspx>

Suomen Kuntaliitto 2007. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinta ostopalveluna. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Verkkojulkaisu. Viitattu 14.2.2014.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/hallinto-jarjestaminen-tuottaminen/sote-ostopalvelu/Sivut/default.aspx>

Suomen Kuntaliitto. 2012a. Kuntayhtymät. Viitattu 18.10.2013.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/kuntien-yhteistoiminta/kuntayhtymät/Sivut/default.aspx>.

Suomen Kuntaliitto. 2012b. Soveltamisohje kuntalain talouden tasapainottamista koskevasta sääntelystä. Viitattu 22.7.2013.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/budjetointi-taloussuunnittelu/budjetointi-pysyvaisohjeet/soveltamisohje-kuntalaki-talouden-tasapainottaminen/Sivut/default.aspx>

Suomen Kuntaliitto. 2012c. Valtionosuusjärjestelmä. Viitattu 2.10.2013

<http://www.kunnat.net/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuusjarjestelma/Sivut/default.aspx>

Suomen Kuntaliitto 2012d. Julkisten hankintojen periaatteet. Viitattu 15.2.2014.

www.hankinnat.fi/fi/julkinen_hankinta_hankintojen-periaatteet/Sivut/default.aspx

Valtioneuvosto. 2011. Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma. Viitattu 13.11.2013.

<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>

Valtiovarainministeriö. 2005. Yksityisen palvelutuotannon rooli julkisessa palvelutuotannossa. Työryhmämuistioita 6/2005. Viitattu 15.12.2013.

http://www.vm.fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01.../02.../97936_fi.pdf

Valtiovarainministeriö. 2012a. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne osa II. Alueellinen tarkastelu. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012. Helsinki: VM. Viitattu 9.10.2013.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206/Elinvo/name.jsp

Valtiovarainministeriö. 2012b. Kuntalain taloussäännösten uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2012. Helsinki: VM. Viitattu 9.10.2013.

http://www.vm.fi/04_julkaistu_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120411Kuntal/name.jsp

Valtiovarainministeriö. 2013a. Kuntien tehtävien kartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Helsinki: VM. Viitattu 15.11.2013.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130117Kuntie/name.jsp

Valtiovarainministeriö. 2013f. Peruspalveluohjelma 2014-2017. Valtiovarainministeriön julkaisuja 12a/2013. Helsinki: VM. Viitattu 15.10.2013.

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20130327Perusp/name.jsp

Valtiovarainministeriö. 2013e. Toisen asteen koulutuksen valtionosuus myönnetään jatkossakin koulutuksen järjestäjille. Valtiovarainministeriön tiedote 27.6.2013. Viitattu 1.8.2013.

http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130627Toisen/name.sjp

Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä. Jäsenkunnat. Viitattu 4.2.2014.

<http://www.ysao.fi/Suomeksi/Organisaatio/Yla-Savon-koulutuskuntayhtyma/Jasenkunnat>

Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä. Jäsenkuntien omistussuudet kuntayhtymän varoihin, valtuuston jäsenten lukumäärä ja kuntien kokonaislukumäärä yhtymävaltuustossa. Viitattu 12.1.2014.

<http://ysao.fi/Suomeksi/Organisaatio/Yla-Savon-koulutuskuntayhtyma/Toimintakertomukset>

Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä. Kuntayhtymän toiminta-ajatus, arvot ja visio. Viitattu 3.1.2014.

<http://www.ysao.fi/Suomeksi/Organisaatio/Yla-Savon-koulutuskuntayhtyma/Arvot-ja-visio,-toiminta-ajatus>

Taulukot

Taulukko 1: Vuoden 2012 keskimääräiset yksikköhinnat.....	34
Taulukko 2: Ammatillisen koulutuksen järjestäjien määrät vuosina 1999-2013.....	36
Taulukko 3: Jäsenkuntien omistusuudet kuntayhtymän varoihin, valtuuston jäsenten lukumäärä ja kuntien kokonaislukumäärä yhtymävaltuustossa	43
Taulukko 4: Ammatillisen koulutuksen järjestäjien yksikköhinta opiskelijaa kohden Pohjois- ja Etelä-Savon maakuntien alueella ajalla 2007-2014.....	48

Liitteet

Liite 1. Kysely	59
-----------------------	----

Liite 1: Kysely

Kysymykset koulutuskuntayhtymille

1. Kuinka kuntien yhteistoiminta on käytännössä toiminut ja kuinka yhteistoimintaa toteutetaan?
2. Miten kunta- ja palvelurakenteen uudistus ja kiristynyt kuntatalous vaikuttaa kuntayhtymien toimintaan?
3. Ovatko kuntayhtymään kuuluvat kunnat tasa-arvoisessa asemassa? Saavatko pienet kunnat tasa-arvoisen kohtelun kuntayhtymän toiminnassa ja oman äänensä kuuluviin?
4. Mitkä eri seikat vaikuttavat kuntayhtymän talouteen?
5. Onko harkittu kuntayhtymän toiminnan siirtämistä itsenäiseksi oikeushenkilöksi ja osakeyhtiölain alla toimivaksi? Mitä muutoksia mahdollinen siirtyminen toisi tullessaan?
6. Miten näette yhteistyön kehittyvän tulevaisuudessa ja mitä haasteita on edessä?

Kysymykset osakeyhtiölle

1. Kuinka koulutuskuntayhtymän järjestämislupien siirtäminen itsenäisenä oikeushenkilönä toimivaan osakeyhtiöön on vaikuttanut koulutuksen järjestämiseen?
2. Onko kunta- ja palvelurakenteen uudistuksella ja kiristyneellä kuntataloudella vaikutusta osakeyhtiön toimintaan?
3. Onko päätöksenteko helpompaa omistajakuntien kesken yrityspohjalla toimivalla vai kuntayhtymäpohjalla toimivalla organisaatiolla?
4. Ovatko organisaatiomuutokset sujuneet odotetusti? Onko siirtyminen kuntayhtymätoiminnasta osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ollut ongelmallista ja jos on, niin millaisia ongelmia on tullut vastaan?
5. Miten näette toiminnan kehittyvän tulevaisuudessa ja mitä haasteita on edessä?