

## SIVISTYSVALIOKUNTA

Lausunto 4/1995 vp  
Hallituksen esitys 110/1995 vp

*Hallintovaliokunnalle*

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 1995 lähettäessään hallituksen esityksen 110/1995 vp laiksi eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava lausunto hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina opetusministeri Olli-Pekka Heinonen, hallintojohtaja Kari Pitkänen opetushallituksesta, puheenjohtaja Doris Laine-Almi taiteen keskustoimikunnasta, sivistystoimen päällikkö Matti Rasila Suomen Kuntaliitosta, kulttuuritoimenjohtaja Liisa-Päivikki Ailio ja sivistystoimenjohtaja Aulis Pitkälä Vantaan kaupungista, johtaja Marianne Kajantie Helsingin kaupungista, apulaiskaupunginjohtaja Bengt Strandin Vaasan kaupungista, sivistystoimen hallintopäällikkö Anssi Ojutkangas Haukiputaan kunnasta, kunnanjohtaja Pentti Ala-Luopa Merikarvian kunnasta, kunnanjohtaja Ahti Puumalainen Juuan kunnasta, Utsjoen kunnanvaltuuston puheenjohtaja Antti Katekeetta ja johtaja Liisa Souri Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:stä.

Valiokunnalla on lisäksi ollut yhteiskokous hallintovaliokunnan sekä sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Tässä kokouksessa valiokunta on kuullut budjetineuvos Raija Koskista valtiovarainministeriöstä, ylijohdaja Juhani Nummelaa, hallitusneuvos Arto Luhtalaa ja selvitysmies Heikki Koskea sisäasiainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Simo Juvaa ja ylitarkastaja Matti Väisästä opetusministeriöstä sekä erityisasiantuntija Jouko Heikkilää ja sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Olli Kerolaa Suomen Kuntaliitosta.

Käsiteltyään asiaa oman toimialansa osalta sivistysvaliokunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslakia sekä siihen liittyen kumottavaksi kuntien kantokyykyluokituksesta annettu laki. Lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen osalta ehdotetaan muutettavaksi 14:ää lakia.

Kuntien valtionosuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien kantokyykyluokituksen ja verotulojen täydennyksen sijasta kuntien taloudellisia eroja tasattaisiin verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella. Kunnat, joiden laskennallinen verotulo asukasta kohden alittaa tasausrajana käytettävän 90 prosenttia maan keskimäärästä, saisivat oman laskennallisen verotulonsa ja tasausrajan välisen erotuksen valtionosuuksien tasauslisänä. Niiltä kunnilta, joiden laskennalliset verotulot ylittävät tasausrajan, vähennettäisiin eri hallinnonalojen määräytymisperusteiden mukaisia valtionosuuksia määrä, joka on 40 prosenttia ylityksestä.

Kantokyykyluokituksen poistumisen vuoksi opetustoimessa ja kirjastossa käyttökustannusten valtionosuudeksi ehdotetaan 57 prosenttia sekä kulttuuritoimessa ja taiteen perusopetuksessa 37 prosenttia valtionosuuden laskennallisesta perusteesta. Oppilaan kotikunnan maksuosuus opetustoimessa olisi 43 prosenttia oppilasta kohti lasketusta valtionosuuden laskennallisesta perusteesta. Ammatillisessa koulutuksessa oppilaan kotikunnan maksuosuus olisi 43 prosenttia valtakunnallisesta oppilasta kohti lasketusta oppilaan kotikunnan maksuosuuden perusteesta. Ammatillisessa koulutuksessa valtionosuus lasketaan vähentämällä näin lasketut oppilaiden kotikuntien maksuosuudet oppilaitoksen valtionosuuden laskennallisesta perusteesta.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien määräytymisperusteisiin ei ehdoteta pysyviä muutoksia. Peruskoululakia sekä opetus- ja kult-

tuuritoimen rahoituksesta annettua lakia on muutettu 17 päivänä heinäkuuta 1995 annetuilla laeilla siten, että peruskoulun yksikköhintojen laskemisessa käytetään opetuksen laskennallisen tuntimäärän eli tuntikehyksen sijasta kunnan peruskoulujen rakennetta ja opetuksen järjestämistapaa kuvaavaa tunnuslukua. Uusia laskentaperusteita sovelletaan ensimmäisen kerran määrättäessä yksikköhintoja vuodelle 1996.

### Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää kantokykyluokituksesta luopumista tarkoituksenmukaisena.

Valiokunta toteaa, että hallituksen perustelujen mukaan vuodelle 1996 ehdotetut valtionosuuksien säästöt ovat välttämättömiä velkaantumiskierteen katkaisemiseksi ja valtiontalouden tasapainottamiseksi. Ehdotukset ovat hyväksyttävissä myös sen vuoksi, että kuntien verotulot ovat kasvamassa.

Verotulojen kehitys eri kunnissa tulee olemaan erilainen. Yleisesti ottaen kunnat pystyvät valiokunnan käsityksen mukaan kompensoimaan laskennalliset opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusmenetykset. Kaikissa kunnissa verotulojen kasvu ei kuitenkaan täytä säästöjä aiheuttavaa aukkoa. Näiden ongelmien lieventämiseksi voidaan kunnalle myöntää harkinnanvaraista avustusta.

Valiokunta myös toteaa, että kysymyksessä on väliaikainen lainsäädäntö. Vuoden 1997 alusta on tarkoituksena uudistaa valtionosuusjärjestelmää laajemmin ja pysyvästi.

Osana valtiontalouden tasapainottamistoimenpiteitä kuntien valtionosuuksia on pysyvästi valtionosuuslainsäädännöstä poiketen vähennetty yksivuotisilla säästölaeilla vuosina 1993—1995 siten, että opetusministeriön hallinnonalalla kokonaisvaikutus on 2 331 milj. markkaa. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien vähennys suoritettiin vuosina 1993—1995 yksikköhintoja alentamalla. Hallituksen esityksen mukaan nyt ehdotettu valtionosuusperusteiden muutos on laadittu siten, että ennen verotuloihin perustuvia tasausvähennyksiä laskettavien valtionosuuksien määrä opetus- ja kulttuuritoimessa pysyisi vuoden 1995 tasossa laskettuna mahdollisimman tarkoin ennallaan.

Valiokunnan mielestä opetustoimeen kokonaisuudessaan viime vuosina kohdistuneet sää-

töt ovat olleet niin mittavia, että maassamme opetuksen taso ja sivistyksellisten peruspalvelujen saatavuus on vaarassa monissa kunnissa. Sivistysvaliokunnan käsityksen mukaan säästöt opetustoimen osalta pitäisi tässä vaiheessa lopettaa.

Vaikka tällä lainsäädännöllä ei puututa peruskoulun ja lukion yksikköhintoihin, on myös vaarana, että kaikki kunnat eivät käytä opetustoimeen todellisuudessa sitä määrärahaa, jota laskennalliset valtionosuudet edellyttävät. Sen vuoksi valiokunta on huolestunut siitä, säilyttääkö kansalaisten koulutuspalvelujen taso ja laatu.

Kunnissa tulisi käydä arvokeskustelua siltä pohjalta, mikä on pitkällä aikavälillä kunnan asukkaille välttämätöntä ja tarpeellista kunnan toimintaa ja palvelua, jotta kuntalaisten sekä henkinen että taloudellinen hyvinvointi voidaan turvata. Kun keskustellaan koulutuspalvelujen laadusta ja laajuudesta, on otettava huomioon, että nyt annettavan koulutuksen sisältö vaikuttaa opiskelijan koko elämään. Kunnissa tulee ottaa huomioon, että kunnan toiminta ja määrärahojen suuntaaminen turvaa koulutuksen peruspalvelut. Erityisesti erityisopetus ja vammaisten koulutuspalvelut tulee turvata.

*Valiokunta edellyttää*, että hallitus selvittää leikkausten vaikutuksen kunnittain ja kuntien välillä etenkin opetustoimen osalta sekä ryhtyy tarvittaviin toimiin niin, että kaikki koululaiset asuinkunnasta riippumatta saavat tasa-arvoisesti tasokasta opetusta.

*Valiokunta edellyttää*, että valmisteltaessa laajempia ja pysyviä muutoksia kuntien valtionosuusjärjestelmään kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että uudistukset tukevat mahdollisimman tehokkaasti kuntien koulutuspalvelujen laadun turvaamista ja opetuksen turvaamista oppilaiden tarpeiden mukaisesti.

Viime vuosien säästöt ovat kohdentuneet myös koulurakentamiseen. Maassamme on kuitenkin lukuisia koulujen rakentamishankkeita, erityisesti peruskorjaushankkeita, jotka ovat tarpeellisia ja kiireellisiä. Valiokunta pitää ongelmallisena myös sitä käytäntöä, että työllisyysmäärärahoja ei käytetä koulurakentamiseen. Valiokunnan mielestä tämä olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista.

Sen vuoksi *valiokunta edellyttää*, että pikaisesti selvitetään mahdollisuudet

käyttää työllisyysmäärärahoja myös koulujen rakentamis- ja peruskorjaushankkeisiin.

Hallituksen esitykseen liittyy valtion talousarvioon vuodelle 1996 otettava 50 miljoonan markan lisäys kuntien harkinnanvaraisiin avustuksiin. Tällä määrärahalla on tarkoitus lieventää valtionosuuksien kuntakohtaisia muutoksia.

Sivistysvaliokunta toteaa, että määräraha harkinnanvaraisiin avustuksiin on todennäköisesti riittämätön. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, etteivät muutokset aiheuta erityisesti pienille kunnille kohtuuttomia vaikeuksia. Sen vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että käsiteltäessä vuoden 1996 valtion talousarvioehdotusta valtiovarainvaliokunnassa määrärahaa korotetaan.

Useissa kunnissa on viime vuosina tehty suuria leikkauksia kulttuuritoimen rahoitukseen. Samoin kuin opetustoimen osalta tulisi kulttuuripalveluista kunnissa päätettäessä ottaa huomioon kulttuuripalvelujen merkitys kuntalaisten

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ala-Harja, varapuheenjohtaja Gustafsson, jäsenet Karjalainen (osittain), Korteniemi, Krohn, U-M. Kukkonen (osittain), Laakso, Lapintie, M. Markkula

henkisen kasvun ja vireyden ylläpitäjänä. Tämä on erityisen tärkeää taloudellisesti vaikeina aikoina. Kulttuuritoimen mittavat säästöt siirtävät tosiasiaassa vastuuta kulttuuripalveluista Yleisradiole.

Käsitellessään valtionosuusuudistusta vuonna 1992 sivistysvaliokunta piti lausunnossaan (SiVL 2/1992 vp) hallintovaliokunnalle välttämättömänä, että hallitus huolehtii siitä, että järjestetään opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusuudistuksen toteuttamista koskeva perusteellinen seuranta.

Sivistysvaliokunta pitää edelleenkin jatkuvaa seurantaa välttämättömänä ja edellyttää sivistyksellisen tasa-arvon toteuttamista.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että hallintovaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

(osittain), A. Ojala, Olin (osittain), Räsänen, Tahvanainen, Takkula (osittain), Tulonen (osittain) ja Vehviläinen (osittain) sekä varajäsenet R. Korhonen ja Uotila (osittain).

## Eriäviä mielipiteitä

### I

Hallituksen esitys 110/1995 vp laiksi eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön ja muihin lakeihin on sekava ja monimutkainen. Se sisältää myös merkittäviä ja pysyviä periaatteellisia muutoksia valtionosuuslainsäädäntöön, vaikka itse järjestelmä on tarkoitettu olemaan voimassa väliaikaisesti vuoden 1996.

Valtionosuusleikkauksia on perusteltu kuntien verotulojen kasvulla. Tällöin on tietoisesti unohdettu kuntien menojen merkittävä kasvu mm. palkkatarkistusten ja kustannustason nousun vuoksi. Esimerkiksi Kuntaliitto on arvioinut,

että monissa kunnissa ei synny leikkausten katteeksi edellytettyä verotulojen kasvua. Lisäksi kuntien menoja kasvattavat mm. valtion nyt maksamia sosiaalisia tulonsiirtoja koskevat säästölakiesitykset. Myös laajenevat kuntien velvoitteet — erityisesti päivähoito ja ammatillinen koulutus — lisäävät kustannuksia. Näin ollen leikkaukset johtavat väijäämättä toimintojen leikkaamiseen siitakin huolimatta, että palvelutaso ei sitä enää sietäisi.

Hallituksen esittämällä lainsäädännöllä ei puututa yksikköhintoihin. Kuitenkin tosiasiaassa valtio ei suorita kunnille yksikköhintojen mu-

kaista valtionosuutta. Koska kaikilla kunnilla ei ole mahdollisuutta lisätä omaa osuuttaan, seurauksena on opetustoimen määrärahojen vähentäminen.

Hallituksen budjettiesityksen kokonaisvaikutukset arvioidaan kuntatalouteen noin 5,4 mrd markaksi, josta valtionosuuksien kokonaisleikkaus on 3,8 mrd markkaa. Nämä leikkaukset yhdessä järjestelmänmuutoksen kanssa vaikeuttavat kohtuuttomasti varsinkin eniten menettävien kuntien mahdollisuuksia vastata riittävän kattavasti perusopetuksen palveluista. Ylimitoitettujen valtionosuusleikkausten seuraukset voivat näkyä mm. seuraavalla tavalla:

- 1) Opetuksen tasoa ja laatua ei pystytä takamaan.
- 2) Opetusryhmien koot kasvavat.
- 3) Sijaisten käyttämistä joudutaan supistamaan.
- 4) Erityisopetuksesta joudutaan luopumaan monissa kunnissa.
- 5) Kouluyksiköitä joudutaan sulkemaan ja yhdistämään. Tällöin koululaisten koulumatkat tulevat joissakin kunnissa kohtuuttomiksi.
- 6) Kuntien opetustoimessa joudutaan henkilöstösupistuksiin.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1995

**Ossi Korteniemi**

7) Saamen kielen ja saamenkielisen opetuksen järjestäminen vaarantuu saamelaisten kotiseutualueen kunnissa.

Näin ollen ylimitoitettu kuntien valtionosuusleikkaus heikentää lasten ja nuorten mahdollisuutta saada eri puolilla Suomea tasapuolista ja laadukasta opetusta ja koulutusta. Mikäli leikkaus kuitenkin toteutetaan hallituksen esittämissä muodossa, tulee leikkauksen vaikutukset opetustoimeen selvittää mahdollisimman pikaisella aikataululla.

Mielestämme valiokunnan olisi tullut lausunnossaan esittää koko valtionosuusleikkauksen rajoittamista 450 markkaan/asukas eli 2 283 milj. markkaan, joka merkitsisi opetus- ja kulttuuri-toimen osalta 157 markan leikkausta asukasta kohden.

Edellä olevan perusteella valiokunnan olisi tullut mielestämme esittää lausuntonaan,

*että hallituksen esitys hylättäisiin ja kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 koskeva lakiesitys ja muut lainsäädännölliset muutokset tulisi hyväksyä edustaja Mannisen ym. tekemän lakialoitteen 56/1995 vp mukaisesti.*

**Anu Vehviläinen**

## II

Hallituksen esitys (110/1995 vp) laiki eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön asettaa kunnat rahoituksensa kannalta uuteen tilanteeseen. Esitys sisältää kuntien valtionosuuksien huomattavan leikkauksen (3,8 mrd mk). Lisäksi valtionosuuksiin ei tehdä indeksitarkistuksia kustannustason nousun perusteella, jolloin valtion osuuksiin jää tekemättä noin 1,35 miljardin markan korotukset.

Leikkaus on kokonaisuudessaan suuri, mutta perusteltu valtion talouden tasapainotuksen vuoksi. Monissa kunnissa muutokseen pystytään sopeutumaan kunnan verotulojen kasvun avulla. Kuitenkin joissakin kunnissa, joissa verotulojen kasvu on heikkoa, voidaan joutua vaikeaan rahoitustilanteeseen.

On pelättävissä, että kuntien erot niiden taloudellisen tilanteen suhteen kasvavat, minkä seurauksena heikossa asemassa olevat kunnat joutuvat tinkimään opetustoimen palvelujen tasosta. Vaikeimpaan tilanteeseen joutunevat eräät haja-asutusalueen kunnat, joissa joudutaan harkitsemaan kouluyksiköiden sulkemista ja pientenkin koululaisten koulumatkojen pidentämistä.

Näiden kuntien opetustoimissa tulee kohdistumaan paine henkilöstösupistuksiin, mikä lisää kunta-alan työttömyyttä.

Harkinnanvaraiseen rahoitusavustukseen suunniteltu 50 miljoonan markan lisäys tulee olemaan liian pieni parantamaan riittävästi vaikeuksiin joutuneiden kuntien rahoitusasemaa. Mielestäni valiokunnan olisi tullut esittää har-

kinnanvaraisen rahoitusavustuksen nostamista  
300 miljoonan markan tasolle.

Edellä olevan perusteella katson,

*että valiokunnan olisi tullut lausuntonaan esittää:*

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1995

**Päivi Räsänen**

*”Valiokunta edellyttää, että harkinnanvarainen rahoitusavustus nostetaan 50 miljoonasta markasta 300 miljoonaan markkaan.”*

