

**Sivistysvaliokunnan mietintö n:o 26 hallituksen esityksestä eräitä
opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen poikkeusjärjestelyitä koske-
vaksi lainsäädännöksi**

Eduskunta on 27 päivänä syyskuuta 1994 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen n:o 185.

Hallintovaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut sivistysvaliokunnalle asiasta lausunnon (HaVL 8), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina apulaisosastopäällikkö Jukka Sarjala opetusministeriöstä, sivistystoimen päällikkö Matti Rasila Suomen Kuntaliitosta, apulaisosastopäällikkö Pentti Aho Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:stä, rehtori Sisko Halonen Lehtimäen opistosta, pääsihteeri Heikki Sederlöf Suomen Kansanopistoyhdistyksestä, vs. toiminnanjohtaja Carola Lindholm ja varapuheenjohtaja Anneli Sjöholm Kansalais- ja työväenopistojen liitto KTOL:sta, puheenjohtaja Tapani Ranki ja pääsihteeri Timo Toiviainen Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö VSY:stä, pääsihteeri Anja-Tuulikki Huovinen Suomen Museoliitosta sekä puheenjohtaja Hilkka Raukola Yksityiset ammatilliset oppilaitokset ry:stä.

Hallituksen esitys. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräistä opetus- ja kulttuuritoimen vuoden 1995 rahoitusta koskevista järjestelyistä sekä muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, valtionosuutta saavista kansanopistoista annettua lakia ja opinto-keskuslakia.

Esityksen perusteella peruskouluja, lukioita, ammatillisia oppilaitoksia, ammatillisia eri-

tyisoppilaitoksia, ammatillisia erikoisoppilaitoksia, kansalaisopistoja, musiikkioppilaitoksia, kansanopistoja, opintokeskuksia ja liikunnan koulutuskeskuksia sekä kirjastoja, museoita, teattereita ja orkestereita varten myönnettävän valtionosuuden laskennalliset perusteet määrätäisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetusta laista, valtionosuutta saavista kansanopistoista annetusta laista, opintokeskuslaista ja valtionosuutta saavista liikunnan koulutuskeskuksista annetusta laista poikkeavalla tavalla.

Vuoden 1995 valtionosuuksien ja kotikunnan maksuosuuksien perusteet vahvistettaisiin kolme prosenttia alemmiksi kuin vuonna 1994. Lisäksi aikaisempien rahoitussäännösten mukaisten vuonna 1995 maksettavaksi tulevien valtionosuuksien loppuerien maksatusta lykättäisiin vuoteen 2000.

Esitys liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1995 alusta.

Valiokunnan kannanotot. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja valtiontalouden vaikean tilanteen huomioon ottaen valiokunta pitää esitystä tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakiehdotukset hyväksyttäisiin
muuttamattomina.*

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Jouppila, varapuheenjohtaja Astala, jäsenet Ala-Harja, Aula, von Bell, Gustafsson, Hacklin, Laakso, Lehtinen

(osittain), Lindqvist, M. Pietikäinen, Pykäläinen, Rätty, Suhola, Toivonen, Tykkyläinen ja Virrankoski sekä varajäsen Alaranta (osittain).

Vastalause

Hallitus esittää valtionosuuden laskennallisille perusteille opetus- ja kulttuuritoimessa jälleen poikkeuksia. Rahoituslait ovat tulleet voimaan vuoden 1993 ja vuoden 1994 alusta. Niitä ei kuitenkaan ole sovellettu, vaan heti vuoden 1993 osalta alennettiin valtionosuuksien perusteena olevia yksikköhintoja kahdeksalla prosentilla ja vuoden 1994 osalta edelleen kahdeksalla ja puolella prosentilla. Vuodelle 1995 esitetään valtionosuuksien perusteita alennettavaksi vielä kolmella prosentilla. Lisäksi esitetään ensi vuonna maksettavaksi erääntyvien valtionosuuksien loppuerien maksatuksen lykkäämistä vuoteen 2000.

Valtionosuuksien leikkaukset ovat jo tähän mennessä vaikuttaneet tuntuvasti opetukseen peruskoulussa, lukiossa ja ammatillisissa oppilaitoksissa. Hallintoon, kiinteistömenoihin, väline- ja kalustohankintoihin sekä oppikirjoihin tehtyjen säästöjen tultua loppuun käytetyiksi on jouduttu leikkaamaan oppitunneista. Heikot oppilaat ovat kärsineet eniten tukitoimien loputtua. Kieliohjelmaa on supistettu ja valinnaisuutta vähennetty. Nyt esitetty lisäleikkaus suurentaa jo ennestään ylisuuria oppilasryhmiä. Tukiopetus ja erityisopetus vähenevät entisestään. Jo puoleen vähennettyjä kerhotunteja poistetaan lisää. Valinnaisuus tulee harvinaiseksi. Mielestämme valtionosuuksien leikkaamisesta on luovuttava.

Vapaa sivistystyö on kokenut kovia määrärahamenetyksiä viime vuosina. Vapaata sivistystyötä tekevät opintokeskukset, kansalaisopistot, kansanopistot ja sivistysjärjestöt. Niiden valtiol-

ta saama tuki vähenisi hallituksen esityksen mukaisena kolmessa vuodessa yli 25 prosentilla.

Kansanopistoja sekä kansalais- ja työväenopistoja uhkaa vielä erillinen lisäleikkaus. Yksikköhintoihin on tulossa tämän hallituksen esityksen mukainen kolmen prosentin alennus. Lisäksi opiskelijaviikkojen määrä on kansanopistoissa esitetty kolme prosenttia alemmaksi vuonna 1995 kuin vuonna 1994. Tämä vaikeuttaa myös vammaisille opetusta antavien erityiskansanopistojen toimintamahdollisuuksia. Kansalais- ja työväenopistoissa opetustuntikiintiötä laskettaisiin viidellä prosentilla. Kansanopistoissa sekä kansalais- ja työväenopistoissa annettavan opetuksen tarve on kasvanut ja kasvaa suurtyöttömyyden sekä kouluihin kohdistuvien leikkausten seurauksena. Katsomme, että esitetyt moninkertaiset leikkaukset ovat kohtuuttomia.

Ensi vuonna erääntyvien valtionosuuksien loppuerien maksatuksen lykkääminen vuoteen 2000 siirtää lisää rahoitusvastuuta valtiolta kunnille. Tapahtuneet määrärahaileikkaukset ovat aiheuttaneet opetus- ja kulttuuritoiminnan heikentymistä sekä rahoitusvajetta ja esimerkiksi rakennusinvestointeja suorittaneille kansanopistoille velkaantumista. Rästien takaisinmaksu vuonna 1995 rahoituslain mukaan olisi jo auttanut toiminnan ja talouden yhteensovittamisessa.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1994

Jukka Gustafsson

Pekka Rätty

Heli Astala

Aarno von Bell

Tuija Maaret Pykäläinen

Iiris Hacklin

Marja-Liisa Tykkyläinen

Jaakko Laakso

EDUSKUNNAN
HALLINTOVALIOKUNTA

Helsingissä

25 päivänä marraskuuta 1994

Lausunto n:o 8

Liite

Sivistysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 27 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 185 eräitä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen poikkeusjärjestelyitä koskevaksi lainsäädännöksi sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sivistysvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Matti Lahinen opetusministeriöstä, valtiovarainministeri Iiro Viinanen, budjettipäällikkö Raimo Sailas ja budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Martti Kallio sisäasiainministeriöstä, hallitusneuvos Pekka Järvinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohdaja Risto Salama verohallituksesta, johtaja Leif Engfelt ja erityisasiantuntija Jouko Heikkilä Suomen Kuntaliitosta, neuvottelupäällikkö Heikki Saipio Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, apulaisosastopäällikkö Markku Lemmetty Akavasta, toimialajohtaja Jarmo Lehtonen Kunta-alan unionista, lakimies Matti Leppälä Kuntien Tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestöstä, osastopäällikkö Maija Anttila Toimihenkilöiden neuvottelujärjestöstä, apulaiskaupunginjohtaja Erkki Veräjänkorva, sosiaali- ja terveysjohtaja Urpo Alanko ja sivistystoimen johtaja Aulis Pitkälä Vantaan kaupungista, kaupunginjohtaja Martti Sinisalmi Porin kaupungista, kaupunginjohtaja Eero Mattila Anjalankosken kaupungista ja kunnanjohtaja Ilkka Simanainen Rääkkylän kunnasta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräistä opetus- ja kulttuuritoimen vuoden 1995 rahoitusta koskevista järjestelyistä sekä muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksestaan annettua lakia, valtionosuutta saavista kan-

sanopistoista annettua lakia ja opintokeskuslakia.

Esityksen perusteella peruskouluja, lukioita, ammatillisia oppilaitoksia, ammatillisia erityisoppilaitoksia, ammatillisia erikoisoppilaitoksia, kansalaisopistoja, musiikkioppilaitoksia, kansanopistoja, opintokeskuksia ja liikunnan koulutuskeskuksia sekä kirjastoja, museota, teattereita ja orkestereita varten myönnettävän valtionosuuden laskennalliset perusteet määrätäisiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetusta laista, valtionosuutta saavista kansanopistoista annetusta laista, opintokeskuslaista ja valtionosuutta saavista liikunnan koulutuskeskuksista annetusta laista poikkeavalla tavalla.

Vuoden 1995 valtionosuuksien ja kotikunnan maksuosuuksien perusteet vahvistettaisiin kolme prosenttia alemmiksi kuin vuonna 1994. Lisäksi aikaisempien rahoitussäännösten mukaisten vuonna 1995 maksettavaksi tulevien valtionosuuksien loppuerien maksatusta lykättäisiin vuoteen 2000.

Esitys liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1995 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannusten valtionosuuksien alentaminen on yhdessä kuntien yleisen valtionosuuden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuden alentamisen kanssa osa kokonaisuutta, jonka tavoitteena on säästöjen aikaansaaminen julkisessa taloudessa. Vuodelle 1994 tehtyä yhteensä 4 357 miljoonan markan valtionosuuksien vähennystä ehdotetaan jatkettavaksi vuonna 1995. Vähennykset olisivat hallinnonaloittain samansuuruisia kuin vuonna 1994 ja ne ehdotetaan kohdistettavaksi kuntiin samojen perusteiden

den mukaan kuin vuonna 1994. Lisäksi vuoden 1995 valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi yhteensä 1 000 miljoonaa markkaa.

Vuodelle 1994 tehtyjen valtionosuuksien vähennysten ja ehdotettavien uusien vähennysten kokonaismäärä on yhteensä 5 357 miljoonaa markkaa. Vuodelta 1994 jatkettavat vähennykset ehdotetaan jaettaviksi siten, että yleisen valtionosuuden vähennys on 421 miljoonaa markkaa, opetusministeriön hallinnonalan valtionosuuksien vähennys noin 1 117 miljoonaa markkaa sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan valtionosuuksien vähennys 2 819 miljoonaa markkaa. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien vähennyksien jatkaminen ja vuodelle 1995 valtionosuuksiin tehtävä lisävähennys on tarkoitus toteuttaa alentamalla yksikköhintoja ja muita valtionosuuksien määräytymisperusteita kolme prosenttia vuoden 1994 tasosta. Näiden valtionosuuksien määräytymisperusteiden vaikutukset eivät ole tarkoin arvioitavissa, koska niihin vaikuttavat toiminnan laajuudessa tapahtuvat muutokset. Yleisen valtionosuuden ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden vähennykset ehdotetaan tehtäviksi aiempaan tapaan siten, että vähennyksistä 40 prosenttia kohdistetaan kuntien asukasluvun ja 60 prosenttia veroäyrimäärän perusteella.

Vuodelle 1995 ehdotettu 1 000 miljoonan markan lisävähennys ehdotetaan tehtäväksi alentamalla kunkin hallinnonalan valtionosuuksien tai niiden perusteena olevia keskimääräisiä markkamääriä. Vähennykset ehdotetaan jaettaviksi siten, että kuntien yleisen valtionosuuden vähennys on 112 miljoonaa markkaa, opetusministeriön hallinnonalan vähennys 345 miljoonaa markkaa sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan vähennys 534 miljoonaa markkaa.

Valiokunta toteaa, että vuonna 1994 toteutettujen valtionosuuksien vähennysten yhtenä perusteena oli se seikka, että perhetukiudistus lisäsi kuntien verotuloja noin 2 260 miljoonaa markkaa, mikä osaltaan edesauttaa kuntien sopeutumista myös vuoden 1995 valtionosuuksien vähennyksiin. Hallituksen esityksen mukaan kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon muutos ei ole arvioitavissa, koska ei ole riittävästi tietoa siitä, missä määrin kunnat ovat säästötoimillaan jo pystyneet alentamaan valtionosuustehtävien menoja.

Eri hallinnonalojen valtionosuuksien vähennyksistä on tarkoitus kohdentaa kunnille yhteensä noin 1 300 miljoonaa markkaa kuntien asu-

kasluvun ja noin 1 940 miljoonaa markkaa äyrimäärän perusteella sekä noin 2 100 miljoonaa markkaa valtionosuuksia tai niiden perusteena olevia keskimääräisiä markkamääriä alentamalla. Vähennykset ovat asukasta kohden keskimäärin 1 060 markkaa. Hallituksen esityksessä n:o 182 mainittujen ennakkolaskelmien mukaan valtionosuuksien vähennykset ovat kantokykyluokittain tarkasteltuina asukasta kohden keskimäärin lähes yhtä suuret.

Valiokunta toteaa, että käyttökustannusten valtionosuudet eivät enää vuoden 1993 alusta voimaan tulleen valtionosuusuudistuksen jälkeen ole käyttötarkoitussidonnaisia. Valtionosuuksien alentaminen merkitsee yleistä kuntien tulojen vähenemistä tältä osin. Sanottu ei luonnollisesti tarkoita sitä, että kuntasektorin sisällä määrärahoja olisi vastaavasti alennettava toimialoittain valtionosuusleikkauksien suhteessa. Valtionosuuksien leikkaaminen on epätydyttävä ratkaisu. Siihen on kuitenkin olevissa oloissa välttämätöntä sopeutua. Samalla tulisi eri tahojen, joiden toimenpiteillä on vaikutusta kuntien talouteen, toimia käytettävissä olevilla keinoilla samansuuntaisesti siten, että voitaisiin mahdollisimman vähin haitallisilla seurauksin selviytyä laman vaikutuksista.

Valtionosuuksien alentamisen tosiasialliset vaikutukset ovat riippuvaisia palvelut järjestävien kuntien toimenpiteistä. Kunnat voivat kohdentaa valtionosuuksien vähennykset harkintansa mukaisesti eri hallinnonaloilla, ja toisaalta kunnilla on monissa tapauksissa mahdollisuuksia kehittää toimintatapoja siten, että kustannuksia voidaan alentaa palveluista tinkimättä. Näin on myös tapahtunut. Saatujen tietojen perusteella kunnat ovat kohtuullisen hyvin kyenneet selviytymään palvelutuotannostaan vuonna 1994 toteutetuista valtionosuuksien leikkauksista huolimatta.

Kuntien toimenpiteet ovat johtaneet yleisesti muun ohella säästöihin henkilöstömenoissa, jolloin erityisesti vakinaisen henkilöstön työpaineet ovat lisääntyneet. Henkilöstön venymismahdollisuudet ovat luonnollisesti rajalliset. Julkisen talouden vaikeuksien voittamiseksi joudutaan kuitenkin vielä ensi vuonna leikkaamaan valtionosuuksia. Kansantaloudessa aikaansaadun ja meneillään olevan myönteisen kehityksen voidaan arvioida vahvistuvan edelleen vuonna 1995.

Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä mainittu hallituksen esitys n:o 115 laiksi eräistä poikkeuksista kuntien

valtionosuuslain 3 ja 4 §:n säännöksiin vuosina 1994 ja 1995 on hyväksytty ja sanottuun esitykseen perustuva laki on tullut voimaan.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen laiksi eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain säännöksiin vuonna 1995 (HE 182) sekä hallituksen esitykseen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 188). Esitykset muodostavat kokonaisuuden, minkä vuoksi ne on tarkoitettu käsiteltäväksi yhdessä.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä sellaisinaan.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta esittää kunnioittavasti,

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

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho, Enestam, Järvilahti, Korva, Laakkonen, Liikka-

nen, Markkula, Metsämäki, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vähänäkki ja Ääri sekä varajäsen Rask.

Eriävä mielipide

Esitämme hallituksen esityksen n:o 185 hylkäämistä niillä perusteilla, jotka yksilöimme vuotta 1995 koskevan yleistä kuntien valtionosuutta koskevan säästölain osalta (HE 182).

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valiokunnan lausuntoon sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 1994

Kari Urpilainen
Matti Vähänäkki
Tuulikki Ukkola

Erkki Pulliainen
Maija Rask

Raila Aho
Lauri Metsämäki
Pirkko Laakkonen

