

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 118

Matti Niemivuo

VALTIONAVUT KUNNILLE JA KUNTAINLIITOILLE

**Oikeustieteellinen tutkimus valtionapu-
instituutiosta julkisten palvelujen, erityisesti
perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen
sääntelyn keinona**

With an English Summary

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 118

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 118

MATTI NIEMIVUO

VALTIONAVUT KUNNILLE JA KUNTAINLIITOILLE

**Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta
julkisten palvelujen, erityisesti perus- ja keskiasteen
koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona**

STATE SUBSIDIES TO MUNICIPALITIES AND
INTER-MUNICIPAL CORPORATIONS

A juridical study on the State subsidy system as a means
of distributing public services, with special reference
to the quantitative distribution of comprehensive school,
senior secondary school and vocational education

SUMMARY

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA

JAKAJA

VALTIONAVUT KUNNILLE JA KUNTAINLIITOILLE

**Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta
julkisten palvelujen, erityisesti perus- ja keskiasteen
koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona**

KIRJOITTANUT

MATTI NIEMIVUO

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi
Porthanian luentosalissa III
perjantaina, joulukuun 17 päivänä 1976 kello 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1976. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 951-9068-58-9 (nid.)
ISBN 951-9068-59-7 (sid.)
ISBN 978-951-855-585-1 (PDF)

ISSN 0356-7206 (painettu)
ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)

ESIPUHE

Suomalaisen yhteiskunnan muuttumista, erityisesti teollistumista ja kaupungistumista kuvaa kirjailija *Lauri Viita* teoksessaan "Moreeni" muun muassa seuraavasti:

"— — — Määrätunnein tehtaot täyttyivät ja tyhjenivät; kaksi moniäänistä pillinvihellystä jakoi vuorokauden kahtia, päivään ja yöhön: yöstä tuli päivä ja päivästä yö, ei tullut ehtoo ja aamu. Taivasta ei ollut, oli vain pajan laipio, johon ahjojen ylpeät hormit kirjoittivat harmaata evankeliumiaan.

Maaseudulta, ei ainoastaan pohjoisesta, vaan myös lännestä, idästä, etelästä, kaikkialta virtasi jatkuvasti uutta ihmisainesta, maan sitkeätä irtaimistoa, joka unia nähden oli viimeinkin päättänyt tarttua onnensa ohjaksiin. Kiven ja teräksen, noen ja rasvan, rahan ja lemmen kirjavassa, kirkuvassa kulttuurikarusellissa nuo raivaajasukujen liiat siemenet alkoivat luoda oman ihmeellisen elämänuransa, riippumattoman, väljän ja korkean kuin kotoisten korpjen taivas. Heistä tuntui kuin enkelit olisivat lihoitelleet alas korkeudestaan ja ryhtyneet veisaamaan koneitten laakereissa.

Kaupunki laajeni. Tehtaot ja makuukennostot täyttyivät sikäli kuin uusia kortteleita rakennettiin. Mitä enemmän ja mitä nopeammin niitä tehtiin, sitä enemmän ja nopeammin niitä oli jälleen tehtävä. Uutta, uutta, eteenpäin!"

Toisen maailmansodan jälkeinen yhteiskunnallinen muutos on ollut raju. Erityisen voimakkaana murros on heijastunut maan haja-asutusalueilla, joiden väestö on muuttanut varsinkin Teollisuus-Suomen kasvu-keskuksiin sekä myös maan rajojen ulkopuolelle. Paikoilleen jääneen väestön elinolosuhteet ovat useassa tapauksessa huonontuneet työtilaisuuksien vähentymisen myötä sekä heikentyneiden julkisten palvelujen vuoksi. Lisäksi kyseisten alueiden väestö on saanut maksaa tarjolla olleis-takin palveluista kunnallisveron muodossa korkeamman hinnan kuin

kehittyneillä alueilla asuvat. — Vaurastuminen ei ole kohdannut kaikkia samalla tavoin: alueelliset eroavuudet ovat aikaisemmasta selvästikin lisääntyneet.

Muuttunut lainsäädäntö ja laajentunut hallintokoneisto eivät ole pysyneet hallitsemaan epäedullista alueellista kehitystä. Suurimpia alueellisia haittoja on yritetty torjua erityisesti 1960-luvun puolivälin tienoilta kehitysalueita tukevalla aluepolitiikalla. Kehitykseen on pyritty vaikuttamaan myös kunnille ja kuntainliitoille myönnettyillä valtionavuuilla.

Käsillä olevassa tutkimuksessa pyritään selvittämään, onko valtionavuuilla voitu vaikuttaa yhteiskunnan alueelliseen kehitykseen tasoittamalla eri kuntien taloudellisissa mahdollisuuksissa olevia eroja. Kysymykseen ei pyritä — jos se on edes mahdollistakaan — antamaan tyhjentävää vastausta. Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota valtionapuihin julkisten palvelujen määrällisen sääntelyn keinona, erityisesti niiden mahdollisuuksiin tasoittaa julkisissa palveluksissa olevia alueellisia eroja. Tieteiden välisen työnjaon mukaisesti valtionapuja tarkastellaan tässä tutkimuksessa lähinnä oikeusnormeista käsin.

* * * * *

Lausun parhaat kiitokseni kaikille niille, jotka kannustamalla ja opastamalla sekä tietoja antamalla ovat myötävaikuttaneet tutkimuksen valmistumiseen.

Tutkimuksen aihepiiriin valinnan sekä tutkimustyön suuntautumisen ratkaisivat erityisesti professori *Edward Anderssonin* kanssa 1970-luvun alkupuolella käymäni keskustelut. Tutkimukseen ovat vaikuttaneet myös hänen esitarkastajana esittämät arvokkaat huomautukset. Tutkimustyön aikana sekä väitöskirjan esitarkastusvaiheessa olen saanut professori *Toivo Holopaiselta* hyödyllisiä tietoja ja opastusta. Viimeksi kuluneena vuonna professori Holopaisen antama tuki ja kannustus ovat merkittäväällä tavalla edistäneet tutkimuksen valmistumista. Myös professori *Eero Vilkkosen* kanssa olen voinut toverillisesti keskustella tutkimuksen aihepiiriin liittyvistä ongelmista erityisesti yhteisissä teemaseminaareissamme.

Väitöskirjan valmistumiseen on ollut ratkaiseva merkitys tutkija-professori *Aulis Aarnion* innostavalla kannustuksella sekä henkilökohdaisella ohjauksella. Metodologisten valmiuksien hankkimista on edistänyt mahdollisuus osallistua hänen johtamaansa oikeusteoriapiiriin.

Työni eri vaiheissa olen voinut keskustella tutkimukseeni liittyneistä teoreettisista ja käytännöllisistä kysymyksistä monien nuorten tutkijoiden kanssa. Erityisesti haluan mainita professori *Kari S. Tikan*, oikeustieteen lisensiaatit *Matti Mikkolan* ja *Sami Mahkosen* sekä oikeustieteen kandidaatit *Jouni Lemolan*, *Urpo Kankaan* ja *Juha Pöyhösen*. Varsinkin kahden viimeksi mainitun kannustus ja kritiikki kuluneen kesän aikana on ollut innostavaa.

Kysymystä yhteiskuntatieteellisen aineksen kanavoimisesta oikeustieteelliseen tutkimukseen olen voinut pohtia myös useiden yhteiskuntatieteilijöiden kanssa. Erityisesti mainitsen vt. professori *Ilkka Heiskasen* ja dosentti *Tuomo Martikaisen*, joiden välityksellä olen saanut käyttööni myös tutkimusta hyödyttäneitä DETA-projektin yhteydessä kertynyttä aineistoa. Dosentti Martikainen on niin ikään väitöskirjan esitarkastajana esittänyt huomionarvoisia näkökohtia.

Pääasiallinen osa tutkimustyöstä on suoritettu tutkijayhteisön ulkopuolella. Käytännössä omaksuttu yleisnäkemyks valtionapuinstituutiosta onkin ollut ratkaiseva tutkimusasetelman muotoutumiselle. Valtionapuinstituutiota koskevan yleiskuvan luomista ovat edistäneet monet keskustelut ja pohdinnat valtionhallinnon virkamiesten sekä kunnallishallintoa edustavien toimihenkilöiden ja luottamusmiesten kanssa. Ketään unohtamatta haluan erityisesti mainita monivuotisen esimieheni opetusministeriöstä, hallitusneuvos *Voitto Kallion*, joka on monin tavoin edistänyt jatko-opintojani.

Väitöskirjatyötä varten olen saanut *Suomen Kulttuurirahastolta* taloudellista tukea, mistä lausun kunnioittavat kiitokseni. Samoin olen kiitollinen *Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle* siitä, että teokseni on otettu yhdistyksen julkaisusarjaan.

B.A. *John Derome* on kääntänyt kirjaan sisältyvän englanninkielisen yhteenvedon, jonka on tarkistanut oikeustieteen kandidaatti *Paul van Aerschot*. Lausun kummallekin parhaat kiitokset.

Lopuksi esitän parhaimmat kiitokseni perheelleni, joka on monin tavoin auttanut ja tukenut väitöskirjatyön loppuunsaattamista.

Olarissa syyskuussa 1976.

Matti Niemivuo

SISÄLLYSLUETTELO

Esipuhe	V
Sisällysluettelo	VIII
Lähdeluettelo	XII
Lyhenteet	XXXI
Taulukot, kuviot, kaavio ja kartta	XXXIII
Liitetaulukot	XXXV
Liitteet	XXXV

I LUKU. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TARKASTELUTAPA

1. Tutkimustehtävän asettaminen	1
1.1. Valtionavut tutkimuksen kohteena	1
1.2. Tarkastelukulman laajentamisen tarve	5
1.3. Tutkimusasetelma	10
1.4. Tutkimusasetelman toteuttaminen	19
1.5. Tutkimusnäkökulman valinta	20

II LUKU. VALTIONAPUINSTITUUTION KEHITYS

2. Aktiivisia ja varakkaita kuntia suosiva valtionapupolitiikka	26
2.1. Kunta julkisten palvelujen tarjontaorganisaationa	26
2.2. Julkisten palvelujen kustannusvastuu: valtionavut ja niiden vaikutukset	30
2.3. Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon kehityksen piirteitä	32
2.4. Yhteenvedo	37
3. Osittain kuntien varallisuuden huomioon ottava valtionapupolitiikka ..	38
3.1. Kunnan asema julkisten palvelujen tarjontaorganisaationa HM:n säätämisen jälkeen	38
3.2. Uudentyyppisen valtionapupolitiikan alku 1920-luvulla	40

3.3. Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon kehityspiirteitä itsenäistymisen jälkeisinä vuosikymmeninä	46
3.4. Yhteenveto	49
4. Kuntien taloudellisen kantokyvyn huomioon ottamaan pyrkivä valtionapupolitiikka	50
4.1. Kunnallissektorissa ja valtionapupolitiikassa tapahtuneiden muutosten pääpiirteitä	50
4.2. Valtionavut 1970-luvun taitteeseen	52
4.3. Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon kehityksen piirteitä toisen maailmansodan jälkeen	60
4.4. Valtionapunormiston uudistaminen	64
4.5. Eräitä valtionapupolitiikan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä	70

III LUKU. VALTIONAVUT JULKISEN VALLAN VÄLINEENÄ. MÄÄRÄLLISEN SÄÄNTELYN ONGELMA

5. Valtionapupolitiikan tavoitteet ja arviointikriteerit	72
5.1. Valtionapupolitiikan tavoitteiden arviointia	72
5.2. Omien peruslähdekohtien täsmentäminen	76
5.3. Seuraamusten selvittäminen	78
6. Koulutuspalvelujen määrällinen sääntely	85
6.1. Koulutuksen määrälliselle kehittämiselle asetetut tavoitteet	89
6.2. Suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä määrällisen sääntelyn kannalta	89
6.3. Määrällisen sääntelyn keinot ja niiden suhde valtionapuihin	92

IV LUKU. NYKYINEN VALTIONAPUINSTITUUTIO JA SEN TOIMINTA KÄYTÄNNÖSSÄ

7. Valtionapunormisto	94
7.1. Käsitteenmuodostuksesta ja systematisoinnista	94
7.1.1. Valtionavun käsitteestä	94
7.1.2. Valtionapunormiston systematisoinnista	99
7.2. Yleissäädökset	102
7.2.1. Kuntien kantokykyluokitus	104
7.2.2. Kuntien valtionosuuslaki	112
7.3. Erityissäädökset	143
7.3.1. Valtionapunormisto opetusministeriön hallinnonalalla	143
7.3.2. Valtionapunormisto sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla	170

7.4. Täydentävät säädökset	175
7.4.1. Yleiset rahoitusavustukset	175
7.4.2. Kuntien yhdistymiskorvaukset ja -avustukset	178
7.5. Valtionapunormiston sisäiset yhteydet	179
7.6. Valtionapunormiston yhteydet muihin säädöksiin	181
8. Valtionapumäärärahat ja niiden kanavoituminen	188
8.1. Valtionavut valtiontaloudessa	188
8.2. Valtionavut kunnallistaloudessa	191
8.3. Valtionavun kanavoituminen	195
9. Päätöksenteko valtionapuasioissa. Menettely ja päätösten sisältö	200
9.1. Hallinnosta ja hallintolainkäytöstä	200
9.2. Hallintotoiminta valtionapuasioissa	204
9.3. Hallintolainkäyttö valtionapuasioissa	219
9.3.1. Oikaisuvaatimus	219
9.3.2. Valitus	227
9.4. Valvonta valtionapuasioissa	244

V LUKU. VALTIONAVUT PERUS- JA KESKIASTEEN KOULUTUKSEN MÄÄRÄLLISEN SÄÄNTELYN KEINONA

10. Koulutuksen käynnistäminen ja laajentaminen	250
10.1. Oppilaitosten perustamisen ja laajentamisen sääntely	250
10.1.1. Kansa- ja peruskoulun rakentamisen sääntely	250
10.1.2. Keskiasteen koulutuksen käynnistämisen ja laajentamisen sääntely	259
10.2. Hankintojen sääntely	261
10.3. Henkilöstön sääntely	261
11. Koulutuksen supistaminen ja lopettaminen	263
11.1. Pienten perusasteen koulujen lakkauttamisen sääntely	263
11.2. Muun koulutuksen supistamisen ja lopettamisen sääntely	274
12. Koulutuksen määrällinen sääntely	274

VI LUKU. VALTIONAPUINSTITUUTION YHTEISKUNNALLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIA

13. Valtionapuinstituution tavoitteiden toteutuminen	280
13.1. Valtionavut yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen keinona	280

13.2. Valtionavut hallinnon sekä suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän kannalta	284
13.3. Valtionapujen vaikutuksista kunnallissektoriin ja kuntalaisiin ..	285
13.4. Kokonaisarvio	287
Summary	288
Liitetaulukot	297
Ratkaisuluettelo	301
Asiahakemisto	320
Liitteet	323

LÄHDELUETTELO

- Aarnio, Aulis*: Analyysistä, käyttäytymisen selittämisestä ja vähän muustakin. LM 1970 s. 566—590.
- „ — Juridisen tutkimuksen näköaloja. JFT 1969 s. 371—406.
- „ — Kysymyksiä testamenttioikeuden alalta. Tutkimus eräistä oikeudellisen käsitteenmuodostuksen peruspiirteistä. Vammala 1969. (Kysymyksiä)
- „ — Laki, teko ja tavoite. Tutkimus tavoitteellisuudesta lain tulkinnassa ja sen soveltamisessa. Forssa 1975. (Laki, teko ja tavoite)
- „ — Law and Action. Yritys juridisessa ajattelussa ilmenevän tavoitteellisuuden täsmentämiseksi. Moniste. Helsinki 1973. (Law and Action)
- „ — Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala 1971. (Oikeudellisen ajattelun perusteista)
- „ — Om den finska rättsfilosofin under 1900-talet. JFT 1976 s. 30—67.
- „ — On Legal Thinking. Käsikirjoitus 1976. (On Legal Thinking)
- „ — Sananen ”lakipositivismista”. LM 1970 s. 276—288.
- „ — Suomalaisen oikeusteorian kehityspiirteitä. LM 1973 s. 339—373.
- Aer, Juhani*: Kansanterveyslain aluepoliittisia vaikutuksia. SKL 1/1975 s. 39—44.
- „ — (Toim.): Kansanterveystyön käsikirja. Helsinki 1975.
- Ahlstedt, Leo — Jahnukainen, Iiro — Vartola, Juha*: Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa. Tapiola 1974.
- Ahtee, Aaro*: Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 1953 s. 298—312.
- Alanen, Aatos*: Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. 2. uud. painos. Porvoo 1965.
- Alapuro, Risto, jne.* (Toim.): Suomalaisen sosiologian juuret. Porvoo 1973.
- Alkio, Paavo*: Tuomion perusteleminen. Oikeushistoriallisia näkökohtia. LM 1967 s. 26—38.
- Allardt, Erik*: Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Porvoo 1976.
- „ — Kuntien asema tulevaisuuden yhteiskunnassa. SK 1973 s. 640—644.
- „ — Rakenteellisista, institutionaalisista ja kulttuurisista selvityksistä. Sosiologia 1971 s. 111—124.
- „ — Sosiologisista selityksistä. Sosiologia 1969 s. 11—21.
- „ — Suomalaisen sosiologian tutkimuksesta. Suomalaisen sosiologian juuret (Toim. Risto Alapuro jne.) s. 1—23. Porvoo 1973.
- Allardt, Erik — Littunen, Yrjö*: Sosiologia. Neljäs, uudistettu laitos. Porvoo 1972.

- Andersen, Poul:* Dansk forvaltningsret. Almindelige emner. Femte udgave. Gyldendal 1965.
- Andersson, Edward:* Domstolarnas roll i samhället. Seminarium anordnat av Rättsfonden 27—28 oktober 1973 i Skokloster. Borås 1974.
- , — Nya skattekällor för kommunerna. Hbl 31. 8. 1976.
- , — Överklagande av statsrådets och ministeriernas beslut i rättspraxis 1951—1970. Helsingfors 1971.
- , — Överklagbarhet och besvärsmätt i förvaltningsrätten. Helsingfors 1964.
- Anttila, Inkeri — Törnudd, Patrik:* Kriminologia. Porvoo 1970.
- Asmussen, Ole:* Statens refusioner af kommunernes udgifter. NAT 1968 s. 101—124.
- Backman, Eero:* Mietteitä analyttisen oikeusteorian johdosta. Oikeustiede-Jurisprudentia 1972:1 s. 315—360.
- Betænkning* nr. 471/1968. Statens refusioner af kommunernes udgifter. (Tanska)
- Björne, Lars:* Siviilioikeuden yleiset opit — tutkimus saksalaisen oikeuden vaikutuksesta Suomen siviilioikeuden yleisiin oppeihin lähinnä vuosina 1889—1945. Turku 1969. (Julkaisematon lisensiaattitutkimus)
- Borg, Olavi:* Suomen puolueet ja puolueohjelmat 1880—1964. Porvoo 1965.
- Boulouis, Jean:* Essai sur la politique des subventions administratives. Paris 1951.
- Brotherus, Kristian:* Valtion ja kuntien sektorin tehtäväpiirien erilaisuuden kuvastuminen niiden menotaloudessa. Pro-gradu tutkielma kansantaloustieteessä. Helsingin yliopisto 1973.
- , — Valtion ja kuntien tehtävät niiden menotalouden valossa. KA 1975:1 s. 40—53.
- Brusiin, Otto:* Joustavat normit oikeudenkäytössä. DL 1938 s. 286—293.
- , — Oikeusvertailusta. LM 1954 s. 434—446.
- , — Reine rechtslehre und Rechtsvergleichung. ARPS 1963 s. 319—322.
- , — Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938.
- , — Über das juristische Denken. Helsingfors 1951. (Denken)
- , — Über die Objektivität der Rechtsprechung. Helsinki 1949. (Objektivität)
- Böök, Einar:* Skatteutjämningsproblemet i Finland. NAT 1935 s. 285—289.
- Cahn, Edmund:* The Sense of Injustice. New York 1949.
- Carlson, B. C.:* Rätten. Ett rättsteoretisk försök. Hyvinkää 1954.
- Danto, Arthur C.:* Historiallinen yksilö. Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet. Osa I (Toim. Raimo Tuomela ja Ilkka Patoluoto) s. 363—399. Hämeenlinna 1976.
- Eckhoff, Torstein:* Rettferdighed. Oslo 1970.
- Ekelöf, Per Olof:* Sakframställning och domskäl enligt nya RB. SvJT 1947 s. 241—262.
- Ellilä, Tauno:* Oikeudenkäynti ja täytäntöönpano. Prosessioikeutta oikeustapausten valossa. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1965.
- Eriksson, Lars D.:* Hegel och rättsfilosofins förnyelse. JFT 1975 s. 51—78.
- , — Om rättens samhälleliga förankring. JFT 1976 s. 80—99.
- , — Rakenneselitykset marxilaisessa oikeusteoriassa. LM 1972 s. 151—161.

- Eriksson, Lars D.*: Rättslig argumentering och den dialektiska logiken. JFT 1966 s. 445—482.
- „ — Samhällstillvånd juridik. JFT 1968 s. 468—483.
- „ — Värderingar, fakta och juridik. JFT 1969 s. 414—430.
- Eskelinen, Heikki*: Paikallisen kansanvallan puolesta. Maalaiskuntien Liitto/Suomen Kunnallisliitto 1921—1971. Helsinki 1974.
- Eskola, Aarne*: Kunnallisen itsehallinnon tehostaminen. MK 1947 s. 329—332.
- „ — Kuntien talouden kehityksestä. MK 1946 s. 385—391.
- „ — Maalaiskuntien kunnallistalous sotavuosina. MK 1945 s. 225—230.
- „ — Mielisairaanhoidon olojen ja tuberkuloosihuoltotoiminnan kehittäminen. Selostusta Pilppulan komitean ehdotuksista mielisairaanhoidon uudelleen järjestelyistä. I. MK 1943 s. 321—330.
- „ — Tuberkuloosihuoltotoiminnan kehittäminen. Selostusta Pilppulan komitean ehdotuksista tuberkuloosihuollon uudelleenjärjestelystä. II. MK 1943 s. 343—349.
- Evers, Jan*: Argumentations analys för jurister. Gleerups förlag 1970.
- v. Eyben, W. E.*: Praemisser og dissenser. JFT 1962 s. 83—94.
- Finsen, Aage*: Skatteudjævningsproblemet i Danmark. NAT 1935 s. 289—297.
- Fischer, Gert*: Omlægningen fra procentrefusioner til generelle tilskud. NAT 1976 s. 18—24.
- Forshoff, Ernst*: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Band I. Allgemeiner Teil. 10. Auflage. Nördlingen 1973.
- Graversen, Kjeld*: Statstilskud som økonomisk styringsmiddel. NAT 1976 s. 11—17.
- Götz, Volkmar*: Bekämpfung der Subventionserschleichung. Köln 1974.
- „ — Recht der Wirtschaftssubventionen. München und Berlin 1966. (Wirtschaftssubventionen)
- Haatanen, Pekka*: Suomen maalaishöyhälistö. Tutkimusten ja kaunokirjallisuuden valossa. Porvoo 1968.
- Hagströmer, S.*: Skatteutjämningsproblemet i Sverige sedd från synpunkten av ett förbättrat bidragssystem. NAT 1935 s. 298—304.
- Halila, Aimo*: Kunnallinen itsehallinto valtiollisen itsenäisyytemme rakennustyössä. SKL 1967 s. 515—519.
- Halila, Aimo*: Kansakoululaitoksen historia. Ensimmäinen osa. Kansanopetus ennen kansakoulua ja kansakoululaitoksen synty. Turku 1949 (Halila I). Kolmas osa. Piirijakoasetuksesta oppivelvollisuuteen. Turku 1949. (Halila III)
- Hannus, Arno*: Lääkintätoimen keskushallinnon uudelleen järjestäminen. S1A 4/1964 s. 5—14.
- „ — Utvecklingslinjerna i statsbidragssystemet. KT 1976 s. 242—246, 266.
- Hansen, Finn*: Opgavefordelingen mellem staten og kommunerne. NAT 1971 s. 38—58.
- Hansen, Karen*: Kan retfærdighet defineres? TfR 1970 s. 67—98.
- Harder, Erik*: Dansk kommunestyre i grundtræk. 1973.
- Hart, H. L. A.*: The Concept of Law. Oxford 1961.

- Hautamäki, Eino*: Eräitä kokemuksia kuntien osallistumisesta valtion sairaalain ylläpitämiseen. MK 1938 s. 225—226.
- „ — Kuntien osallistumisesta valtion sairaalain ylläpitoon. MK 1938 s. 346—347.
- Heiskanen, Ilkka*: On Democracy, Equality, Efficiency and Justice as Criteria for Developing Local Government and Designing Linkages between the Central and Local Levels of Government. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C. DETA 17. Helsinki 1975.
- Heiskanen, Ilkka — Martikainen, Tuomo*: Demokratia, päätöksenteko ja informaation kulku suomalaisessa yhteiskunnassa. Monistettu projektisuunnitelman luonnos. Helsinki 1972.
- Heiskanen, Ilkka — Sinkkonen, Sirkka*: From Legalism to Information Technology and Politicization: The Development of Public Administration in Finland. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. 31/1974. Helsinki 1974.
- Helin, Markku*: Suomalainen avioeroproessi. Helsinki 1974.
- Helsingius, Gustav Adolf*: Fattigvårdens nydaning i Finland under tre årtionden. Helsingfors 1918.
- Hentilä, Kalevi*: Suomen Kaupunkiliitto 1912—1962. Helsinki 1962.
- Herlitz, Nils*: Föreläsningar i förvaltningsrätt I. Inledning till förvaltningsrättens studium. Stockholm 1937.
- Hermanson, Robert*: Anteckningar enligt professor R. F. Hermanson föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af Hj. Nyqvist. Helsingfors 1898.
- Hernes, Gudmund*: Makt og avmagt. Et begrepsanalyse. Kragerø 1975.
- Hjelt, Otto E. A.*: Vuoden 1879 terveydenhoitosäännön synnystä. Duodecim 1911 s. 387—460.
- Holopainen, Toivo*: Arvostelu teoksesta Vilkkonen, Eero: Hallintotoimen mitättömyydestä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 89. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Vammala 1970. LM 1971 s. 529—536.
- „ — Kunnallisen itsehallinnon nykyisistä ongelmista Suomessa. Urho Kaleva Kekkonen juhlaulkaisu s. 47—53. Vammala 1975. (Urho Kaleva Kekkonen juhlaulkaisu)
- „ — Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969.
- „ — Puolueiden vaikutus kunnallishallinnossa ja niiden suhtautuminen eräisiin kunnallisiin peruskysymyksiin. Poliitikka 1961 s. 115—128.
- Hosiaisuoma, Aatto*: Kunnallistalous I osa. Taloussuunnittelu. Helsinki 1969.
- Ignatius, Gustaf*: Om statens tillsyn genom centralförvaltningen och länsstyrelserna över kommunernas finanser. NAT 1935 s. 305—324.
- Ingvarsdén, Oluf*: Opgavefordelingen mellem staten og kommunerne. De samvirkende Kommunalforeninger 1899—1969 s. 33—42. 1969.
- Isosaari, Jussi*: Suomen koululaitoksen rakenne ja kehitys. Toinen, tarkistettu painos. Keuruu 1973.
- Jansson, Jan-Magnus*: Poliitiikan teoria. Suomennos Esa Adrian, Aira Kalela ja Ilkka Ryömä. 2. painos. Helsinki 1971.

- Johanson, L. O.*: Valtion päätöksenteko ja kunnallistaloudelliset seurausvaikutukset. SKL 4/1973 s. 5—10.
- Johansson, Eric*: Ruotsin yksinkertaistetut valtionavut. MK 1957 s. 779—785.
- Johansson, Sten*: Om levnadsnivå-undersökningen. Låginkomstutredningen. Stockholm 1970.
- Jonnergård, Gustaf*: Staten och kommunerna. Södertälje 1965.
- Juntunen, Matti*: Tieteen ateoreettisesta sitoutumisesta. Sosiologia 1971 s. 11—18.
- Jutikkala, Eino*: Suomen teollistuminen. Suomen talous- ja sosiaalhistorian kehityslinjoja (Toim. Eino Jutikkala) s. 206—220. Porvoo 1968.
- Juusela, Tuulikki*: Kuntien kantokykyluokitus vuodelle 1974. SK 1974 s. 329.
- „ — Kuntien kantokykyluokitus vuodelle 1975 s. 158.
- Jyränki, Antero*: Historiantutkimuksen hyödyntäminen oikeustieteessä. Oikeudellisen tutkimuksen problematiikka s. 54—63. Oikeustieteen laitoksen tutkimusseminaarissa slk 1974 pidetyt alustukset. Toim. Arvo Myllymäki ja Annikki Parhankangas. Tampereen Yliopisto. Oikeustieteen laitos. 1/1975. B raportteja. (Oikeudellisen tutkimuksen problematiikka)
- „ — Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Tutkimus varallisuus oikeuksien ja taloudellisen toiminnan vapauden perustuslainsuojan kehittymisestä tulokinnon avulla v. 1863—1939. Helsinki 1973.
- „ — Teesejä juridiikasta ja juristeista. LM 1969 s. 880—892.
- „ — Valtio-oppi ja oikeustiede. Poliitiikka 1970 s. 117—123.
- Jägerskiöld, Stig*: Om motivering av förvaltningsbeslut. FT 1961 s. 305—328.
- Järvinen, Kyösti*: Suomen maalaiskunnat ja niiden talous 1890-luvun alussa. Finanssitilastollinen tutkimus. Jyväskylä 1899.
- „ — Suomen maalaiskuntain finanssitilasto. Jyväskylä 1899. (Suomen maalaiskuntain finanssitilasto)
- Jørgensen, Stig*: Hermeneutik og fortolkning. Lovmål og dom s. 86—96. København 1975. (Lovmål og dom)
- „ — Ret og samfund. København 1970.
- Kaasalainen, Silvo*: Lainsäädännön pakkopaita kuntien toiminnan esteenä. SK 1972 s. 830—835.
- Kalela, Jorma*: Historian tutkimusprosessi. Metodinen opas oman ajan historiaa tutkiville. Helsinki 1972.
- Kallio, Voitto*: Koulutoimen taloudelliset näkymät. SK 1976 s. 751—755.
- Kangasniemi, Mauno*: Ruotsin kokemuksia ”hillitystä kasvusta”. SK 1975 s. 756—757.
- „ — Uudet kasvutavoitteet kunnallishallinnolle. SK 1975 s. 700—703.
- „ — Valtionosuuslain pääsisällöstä. SK 1975 s. 376—384.
- „ — Yhteenvetoa järjestelyasiakirjoista. SK 1976 s. 960—961.
- Kannila, Helle*: Valtio 25 vuotta kunnallisia kirjastoja tukemassa. MK 1946 s. 333—335.
- Kastari, Paavo*: Hans Kelsenin valtiokäsitys. LM 1937 s. 1—19.
- „ — Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969.
- Katsaus Suomen väestönkehitykseen*. Tilastollisia tiedonantoja. Tilastokeskus. Helsinki 1975.

- Kaukovalta, K. V.*: Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia. Helsinki 1940.
- , — Vuoden 1865 kunnallisasetuksen synty. MK 1940 s. 418—420.
- Kelsen, Hans*: General Theory of Law and State. Cambridge, Massachusetts 1949. (General Theory)
- , — Puhdas oikeusoppi. Suomentanut Olli Nikkola. Porvoo 1968.
- Kekkonen, Urho*: Kunnallinen itsehallinto ja verorasituksen tasaaminen. Puheita ja kirjoituksia II. Puheita presidenttikaudelta 1956—67 (Toim. Tuomas Vilkuna) s. 374—376. Tapiola 1967. (Puheita)
- , — Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.
- Kilpi, Lassi*: Oikeustiede ja tuomioistuinkäytäntö. KHO 1919—1968 s. 93—102. Helsinki 1968.
- Kilpi, Pekka*: Oikeusturvasta julkisessa hallinnossa. LM 1972 s. 63—83.
- Kilpiö, Antti*: Kuntien tehtävistä aiheutuvien kustannusten jako valtion ja kuntien kesken. Helsinki 1956.
- Kivivuori, Antti*: Politische Rechtswissenschaft. Helsinki 1971. (Politische Rechtswissenschaft)
- , — Suomen oikeustieteen virheet I. LM 1970 s. 422—429.
- , — Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809—1975. Joensuu 1969.
- Koch, Ejler*: Kommunalreformen og opgavefordelingen mellem stat og kommune. De samvirkende Kommunalforeninger 1899—1969 s. 23—32. 1969.
- Komiteanmietintö 1872: 3*: Komitean ehdotukset asetukseksi yleisestä waiwais-hoidosta. Helsinki 1872.
- , — 1907: 12a: Oppivelvollisuuskomitean mietintö. Helsinki 1907.
- , — 1908: 6: Mielisairaanhoito-komitean mietintö. I. Varsinaisten mielisairasten hoito. Helsinki 1909.
- , — 1908: 7: Komitean, joka oli asetettu laatimaan ehdotusta maaseudun lääkärinhoidon järjestämiseksi sekä uudeksi terveydenhoitoasetukseksi, mietintö. Helsinki 1909.
- , — 1909: 19: Mietintö, jonka on antanut maaliskuun 17 päivänä 1879 annettua köyhäinhoitoasetusta tarkastamaan asetettu komitea. Helsinki 1908.
- , — 1918: 7: Köyhäinhuittokomitean mietintöä tarkastamaan asetetun komitean mietintö. Helsinki 1918.
- , — 1925: 4: Kansakoululaitoksen kustannuslakikomitean mietintö. Helsinki 1925.
- , — 1931: 10: Valtionmenojen supistamislautakunnan mietintö. Helsinki 1931.
- , — 1931: 15: Kunnallissairaalakomitean mietintö. Helsinki 1931.
- , — 1938: 2: Kunnallisen verorasituksen tasoittamiskomitean mietintö. Helsinki 1938.
- , — 1939: 6: Maalaiskuntain luottokomitean mietintö. Helsinki 1939.
- , — 1939: 9: Maaseudun terveydenhoitokomitean mietintö. Maaseudun terveydenhoito-olot ja niiden kehittäminen. Helsinki 1939.
- , — 1943: 7: Komiteanmietintö kunnallisten mielisairaalain ja tuberkuloosiparantolain valtionavustuksen järjestämisestä. Helsinki 1943.

- Komiteanmietintö 1946: 4:* Huoltolakien tarkistamiskomitean mietintö. Helsinki 1946.
- „ — 1947: 16 (*Mon.*): Tuberkuloosia koskevan lainsäädännön ja tuberkuloosin vastustamistyön edelleen kehittämistä varten asetetun komitean mietintö. Helsinki 1947.
- „ — 1949: 25 (*Mon.*): Keskussairaaloita koskevia kysymyksiä selvittämään asetetun komitean mietintö. Helsinki 1949.
- „ — 1949: 29 (*Mon.*): Aluesairaalakomitean mietintö. Helsinki 1949.
- „ — 1950: 1: Kirjastolainsäädännön uudistamista varten asetetun komitean mietintö. Helsinki 1950.
- „ — 1951: 67 (*Mon.*): Vuoden 1948 kunnallissairaalakomitean mietintö. Helsinki 1951.
- „ — 1952: 17 (*Mon.*): Keskussairaalakomitean mietintö. Helsinki 1952.
- „ — 1955: 2: Kuntien varallisuusluokittelukomitean mietintö. Helsinki 1955.
- „ — 1955: 19 (*Mom.*): Valtionavustuskomitean osamietintö n:o 1. Kansakoululaitoksen valtionavustukset. Helsinki 1955.
- „ — 1955: 21 (*Mon.*): Kuntien keskusrahastokomitean mietintö. Helsinki 1955.
- „ — 1957: 6 (*Mon.*): Valtionavustuskomitean osamietintö n:o 2. Valtionavustukset sosiaaliministeriön hallinnonalalla. Helsinki 1957.
- „ — 1957: 39 (*Mon.*): Kuntien tukiosaluokituskomitean mietintö 1957. Helsinki 1957.
- „ — 1958: 5 (*Mon.*): Valtionavustuskomitean osamietintö n:o 3. Eräiden sairaaloiden henkilökunnan palkkausta ja eläkkeitä koskeviin sekä muihin henkilökunnasta aiheutuviin kustannuksiin annettava valtionavustus. Helsinki 1958.
- „ — 1960: 4: Kuntien yhteistoimintakomitean I osamietintö. Kuntien yhteistoiminnan ja erityisesti kuntainliittojärjestelmän kehittäminen. Helsinki 1960.
- „ — 1961: 51 (*Mom.*): Vuokra-arvotoimikunnan mietintö. Helsinki 1961.
- „ — 1962: 3: Kuntien kantokykyluokituskomitean 1960 mietintö. Helsinki 1962.
- „ — 1962: 62 (*Mon.*): Kuntien tukiosakomitean (1962) mietintö. Helsinki 1962.
- „ — 1964: B 26: Valtionavustusten yleismääräystoimikunnan mietintö. Helsinki 1964.
- „ — 1965: A 1: Pienkuntakomitean mietintö. Helsinki 1965.
- „ — 1965: B 72: Kansanterveyskomitean mietintö. Helsinki 1965.
- „ — 1966: A 6: Kuntien valtionavustuskomitean I osamietintö. Kuntien yleisen kantokykyluokituksen perusteet. Helsinki 1966.
- „ — 1968: A 8: Kuntien valtionavustuskomitean II osamietintö. Valtionosuuksien, -avustusten ja -lainojen suorittamisessa kunnille ja kuntainliitoille noudatettava menettely. Helsinki 1968.
- „ — 1968: B 59: Kuntien valtionavustuskomitean III mietintö. Kunnille myönnettävät yleiset rahoitusavustukset. Helsinki 1968.
- „ — 1969: A 3: Kansanterveystoimikunnan mietintö. Helsinki 1969.
- „ — 1969: A 24: Kuntien valtionavustuskomitean V mietintö. Kansakoulutoimen valtionavustusten porrastaminen kuntien kantokyvyn mukaan. Helsinki 1969.

- Komiteanmietintö 1969: B 17:* Kuntien valtionavustuskomitean IV mietintö. Sairaaloimen käyttökustannusten valtionavustusten porrastaminen kuntien kantokyvyn mukaan. Helsinki 1969.
- „ — 1969: B 46: Kehitysalueiden neuvottelukunnan mietintö kehitysalueiden talouden edistämisestä. Helsinki 1969.
- „ — 1970: A 11: Lukiokomitean mietintö. Helsinki 1970.
- „ — 1970: A 13: Kuntauudistuksen neuvottelukunnan mietintö. Ehdotus kuntauudistuksen toteuttamista koskevaksi lainsäädännöksi. Helsinki 1970.
- „ — 1970: A 14: Koulurakennusten kustannusarviotoimikunnan mietintö s+r. Helsinki 1970.
- „ — 1970: B 84: Kuntien taloussuunnittelukomitean mietintö. Helsinki 1970.
- „ — 1971: A 25: Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Helsinki 1971.
- „ — 1971: B 38: Kuntien valtionavustuskomitean VI mietintö. Yleisten ammatikoulujen kustannusosuuksien perusteiden uudistaminen. Helsinki 1971.
- „ — 1971: B 67: Peruskoulun valtionaputoimikunnan mietintö. Helsinki 1971.
- „ — 1972: B 90: Kouluhallinnon tehtäväjaon tarkistustoimikunnan mietintö. Helsinki 1972.
- „ — 1973: 52: Vuoden 1971 koulutuskomitean mietintö. Helsinki 1973.
- „ — 1973: 60: Kunnallishallintokomitean mietintö. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait. Helsinki 1973.
- „ — 1973: 64: Sosiaalishallintokomitean mietintö I. Sosiaalihuollon hallinto. Helsinki 1973.
- „ — 1973: 114: Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö. Helsinki 1973.
- „ — 1974: 9: Kantokykyluokituslain tarkistamiskomitean mietintö. Helsinki 1974.
- „ — 1974: 83: Opetusalan valtionaputoimikunnan mietintö. Helsinki 1974.
- „ — 1974: 98: Väliportaanhallintokomitean mietintö. Helsinki 1974.
- „ — 1976: 22: Sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalan tehtäväjakotoimikunnan (STM-toimikunta) mietintö. Helsinki 1976.
- „ — 1976: 24: Kunnallistalouden neuvottelukunnan julkaisu. Kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän kehittäminen. I järjestelmän yleiset perusteet. Helsinki 1976.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet (Norge):* St. meld. nr. 93 (1974—75). Om en langtidsplan for kommunenes økonomi 1976—1980. (St. meld. nr. 93).
- Korkeimman hallinto-oikeuden* toimintakertomus vuodelta 1974. Helsinki 1976.
- Koivukoski, Eero:* Kunnallistaloudellisia kysymyksiä. Kunnallismiehen kirja (Toim. Otto Larma ja Aarne Eskola) s. 235—271. Joensuu 1972.
- „ — Valtion ja kuntien yhteisten tehtävien jaosta. Kunnallishallinnon pääkysymyksiä. Suomen kaupunkien ja kauppalaisten sihteerien yhdistyksen 30-vuotisjulkaisu s. 81—90. Porvoo 1969. (Kunnallishallinnon pääkysymyksiä).
- Korpela, Juhani:* KTS ja PTS valtionhallinnossa. Hallinto 3/1973 s. 15—18.
- Koski, Heikki:* Uudistustyön edellytys kunnossa oleva talous. SKL 10/1975 s. 24—25.

- Koskinen, N. Seppo: KHO:n esittelijän asemasta ja tehtävistä. LM 1972 s. 284—288.
- Koski, Tapani — Simula, Topi — Vintturi, Aulis: Uusi valtionosuuslainsäädäntö. Vantaa 1975.
- Kouluhallitus: Tilastotietoja kansa-, perus- ja oppikoululaitoksesta lv. 1974/75. Koulutoimisto/KP 31.12.1974.
- Kull, Magnus: The Economic Classification of Finnish Communes. Problems in Finnish Local Government. Meddelanden från Institutet för samhällsforskning upprätthållet av Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi s. 59—85. Nr 28. Ekenäs 1964.
- Kunnallistalouden neuvottelukunnan mietintö. Kuntien valtionapusuoritusten viivästyminen. Helsinki 1974.
- „ — muistio 6.2.1976/AL (Arto Laitinen) & JT (Juhani Turkkila). Alustava selvitys valtion ja kuntien välillä 17.6.1975 allekirjoitetun julkisten menojen kasvun hidastamista koskevan asiakirjan tavoitteiden toteutumisesta.
- „ — muistio 29.10.1975, jonka on laatinut jaosto, jonka tehtävänä oli selvittää ja tehdä ehdotus niistä toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen sellaisten muutosten tekemiseksi kuntien kantokykylokituslakiin ja -asetukseen, joita edellytettiin 17.6.1975 allekirjoitetun kunnallistalouden menojen kasvun supistamista koskevan asiakirjan 1 §:ssä. Ehdotus toimenpiteistä kantokykylokituslain muuttamiseksi.
- „ — muistio 11.2.1973, Markku Lehto. Sosiaalihuollon valtionosuus- ja -avustujärjestelmä.
- „ — muistio 5.4.1974/JT (Juhani Turkkila). Valtionosuuksien loppuerän maksatusta koskevan menettelyn muuttaminen menettelytapalain mukaiseksi vuoden 1974 menoihin kohdistuvien valtionosuuksien osalta ja järjestelyn vaikutukset valtiontalouteen vuonna 1975.
- Kunnallistilastoa 1974/1. Ennakkotietoja. Vantaa 1974.
- „ — 1975/1. Ennakkotietoja. Vantaa 1975.
- „ — 1976/1. Ennakkotietoja. Vantaa 1976.
- Kuntien valtionavustuskomitean muistio. Sosiaalihuollon valtionosuusperusteiden tarkistamisesta. Muistion on laatinut komitean asettama työryhmä. Ei päivämäärää.
- Kuronen, Kosti: Normaalihintapäätöksen nuorekkaat kasvot. SK 1971 s. 301.
- Kuuskoski, Reino: Kuntien valtionapujärjestelmän uudistaminen. SKL 1964 s. 300—303, 346.
- „ — Ruotsin kuntien valtionapujärjestelmän yksinkertaistaminen. MK 1953 s. 612—615.
- „ — Valtionapujärjestelmän uudistamisesta. SKL 1964 s. 384—386.
- Kuuskoski, Reino — Hannus, Arno: Kunnallislaki. 7. painos, Porvoo 1973.
- Kuylenskierna, C: Om skatteutjämningen och statens tillsyn över kommunernas finanser i Sverige. NAT 1935 s. 339—347.
- Kähkönen, Erkki: Koulurakennusselvityksen tuloksista. Kouluhallituksen tiedotuslehti 5/1974 s. 21—23.

- Kähkönen, Erkki:* Koulurakennustoiminnan nykynäkymiä. Kasvatus 1/1974 s. 3—7.
- Laakso, Seppo:* Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä. Vammala 1975.
- Lahtinen, Osvi:* Zum Aufbau der Rechtlichen Grundlagen. Helsinki 1951.
- Laitinen, Arto:* Tanskan valtionavustusjärjestelmästä. SK 1976 s. 316—318.
- Larma, Otto:* Hallintopäätösten perustelemisestä. KHO 1918—1968 s. 103—114. Helsinki 1968.
- Larsson, Yngve:* Statsbidragen till kommunerna ur utjämningsynpunkt. SST 1924 s. 330—352.
- , — Statsuppsikten över de svenska kommunerna. SST 1922 s. 299—313.
- Lavonius, Herman:* Kunnanlääkärilaitoksen 75-vuotishistoria. Vaasa 1959.
- , — Kuntien osallistuminen valtion sairaalain ylläpitoon. MK 1939 s. 309—310.
- , — Yleisen lääkärinhoidon järjestämisestä. MK 1940 s. 421—424.
- Lehtimäki, Liisa — Leppo, Kimmo:* Terveystenhuollon henkilöstötilanne kehitysmässä suotuisaan suuntaan. SA 3/1976 s. 23—30.
- Liakka, Niilo:* J. W. Snellman ja Yrjö Koskinen kunnallisen itsehallinnon aatteellisina kehittäjinä. MK 1940 s. 421—424.
- Lindberg, C. G.:* Till frågan om motivering av förvaltningsbeslut. FT 1962 s. 5—19.
- Lindhagen, Arthur:* Om motivering av dom. SvJT 1947 s. 321—328.
- Lund, Per:* Skatteutjävningen. NAT 1935 s. 272—284.
- Lundqvist, Lennart:* Förvaltningen i det politiska systemet. Fjärde tryckningen. Lund 1974.
- Länsiö, Einari:* Kunnallisista työlaitoksista. MK 1928 s. 141—149.
- Maalaiskunta-Lehti:* Kansakoululaitoksen kustannuslain tarkistus. Komitean mietinnön johdosta. Kommentti. MK 1925 s. 117—125.
- , — Kuntien taloudellisten vaikeuksien syistä ja auttamistoimenpiteistä. Pääkirjoitus. MK 1932 s. 229—233.
- , — Vaikeuksissa olevien maalaiskuntien taloudellisesta tilasta. Pääkirjoitus. MK 1932 s. 209—212.
- Maalaiskuntien Liiton hallituksen kirjelmä.* Kansakoululaitoksen kustannuslain muuttaminen. MK 1926 s. 34—37.
- Mahkonen, Sami:* Käsiteläinopista — erään ajatussuunnan aatehistoriallista taustaa. LM 1976 s. 19—35.
- , — Köyhä lapsi. Selvitys lastensuojelulainsäädännön historiasta vuosina 1849—1936. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja B 15. Helsinki 1974.
- Makkonen, Kaarle:* Ajatuksia juridisen kielen loogisesta analyysistä. LM 1959 s. 49—72.
- , — Der Ausdruck "Subjektives Recht" in der juristischen Sprache. Einige Bemerkungen. Ius humanum. Studia in honorem Otto Brusiin s. 112—123. Turku 1966.
- , — Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968. (Kunnallinen säädösvalta).
- , — Luova ajattelu oikeustieteessä. LM 1965 s. 839—845.
- , — Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 1964 s. 778—784.

- Makkonen, Kaarle*: Tutkimus kunnan asemasta. LM 1969 s. 467—480.
- „ — Zur Problematik der juridischen Entscheidung. Eine strukturanalytische Studie. Turku 1965.
- Manninen, Veikko*: Valtiontalouden ja kuntien valtionapujen tarkastus. SK 1970 s. 72—75.
- Martikainen, Tuomo*: Julkisen sektorin kasvu Suomessa. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C. DETA 13. Helsinki 1975.
- Martikainen, Tuomo — Yrjönen, Risto*: Central Government Policies and Control Strategies in the Production and Distribution of Public Services: an Evaluative Study of the Success in the Change of Policy Strategy in Finland. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C. DETA 20. Helsinki 1976. (Central Government Policies)
- „ — Kollektiivihyödykkeiden tuotanto ja jakelu poliittis-hallinnollisesta näkökulmasta. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C. DETA 10. Helsinki 1974.
- Mattila, Heikki E. S.*: Kansandemokratia, laki ja lapsi. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja B 11. Helsinki 1972.
- Meinander, Nils*: Kuntien valtionapu. Taloudellisia selvityksiä 1951 s. 48—56. Suomen Pankin taloustieteellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja. Sarja A:12.
- Merikoski, V.*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. 2. painos. Porvoo 1962.
- „ — Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.
- „ — Vapaa harkinta hallinnossa. Toinen, muuttamaton uusintapainos. Vammala 1968. (Vapaa harkinta)
- Mikkelsen, Palle*: Byrdefordelingsreformen. NAT 1969 s. 283—301.
- „ — Statens refusioner af kommunernes udgifter. Socialtidsskrift 6—7/1968.
- Miinalainen, Aimo — Heiskanen, Ilkka*: I.P.S.A:n työkokous "Linkages between the Center and Local Levels of Government" keskushallinnon tutkijoiden näkökulmasta. Poliitiikka 1/1976 s. 77—85.
- Minni, J. W.*: Statsbidragssystemet i Finland. NAT 1935 s. 375—380.
- Mäenpää, Martti*: Virkaehtosopimuksen vaikutus valtionosuuden määräytymisperusteisiin. KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 5—21. Helsinki 1975.
- „ — Virkaehtosopimuksista erityisesti KHO:n ja viranomaisten toimivallan kannalta. SK 1973 s. 112—117.
- Mäenpää, Olli*: Ministeriön keskusvirastoon kohdistama johto ja valvonta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C:8. Helsinki 1976.
- Nevanlinna, E.*: Suomen valtiontalous I. Menotalous (Kansantaloudellisia tutkimuksia I). Helsinki 1933.
- Nieminen, Matti*: Den senare analytiska rättsteorin och den förvaltningsrättsliga forskningen i Finland. JFT 1976 s. 266—279.
- Niini, Aarno*: Ammattikoulutus 1960-luvun kunnallispolitiikassa. Kunnallispolitiikka 1960-luvulla s. 89—99. Helsinki 1963. (Ammattikoulutus)
- „ — Yrkesutbildningen för Industri, hantverk, handel och sjöfart i Finland. Helsingfors 1968.

- Niiniluoto, Ilkka:* Tieteellisen käsitteen- ja teorianmuodostuksen perusteita. Helsingin yliopiston filosofian laitoksen julkaisuja. No 2 1975. Helsinki 1976.
- Norges offentlige utredninger 1974: 53:* Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen. Oslo 1975 (NOU 1974: 53)
- „ — 1975: 6: Inføring av direkte fylkesskatt og revisjon av skatteutjamningen. Oslo 1975 (NOU 1975: 6)
- Nummela, Juhani:* Kuntien yhdistymiskorvaukset ja -avustukset. SKL 6/1975 s. 11—13.
- Nurmi, Pekka:* Oikaisuvaatimusmenettely oikeusturvakeinona keskusvirastojen tekemissä päätöksissä. Helsinki 1972. (Julkaisematon lisensiaattitutkimus)
- Nurmi, Veli:* Maamme ensimmäisen kansakouluasetuksen synty. Kansakoulu 1866—1966 s. 15—20. Keuruu 1966.
- Nuutila, Matti:* Ammattioppilaitosten valtionavustuksista. MK 1961 s. 14—17.
- „ — Kunnallisten ammattioppilaitosten valtionavustukset. MK 1963 s. 243—245.
- Ojala, Aimo:* Lakisääteisten toimintasuunnitelmien vaikutus valtionapuun. KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 30—35. Helsinki 1975.
- Ojala, Pekka:* KTS ja PTS valtionhallinnossa. Keskustelupuheenvuoro. Hallinto 3/1973 s. 19—21.
- Opetusministeriön esittelylistat* (tasavallan presidentti, valtioneuvoston yleinen istunto, valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta ja raha-asiain käsittely valtiovarainministeriössä) vuosilta 1968—1976.
- Opetusministeriön asettaman työryhmän muistio* keskiasteen koulutuksen määrällisestä säätelystä. Helsinki 1976.
- Olivecrona, Karl:* Rättsordningen, ideer och fakta. Lund 1966.
- Paasio, Olli:* Kokemuksia kantokykyluokituksesta. MK 1969 s. 556—559.
- „ — Uudistuva valtionosuusjärjestelmä ja yleiset rahoitusavustukset. SK 1975 s. 1264—1269.
- „ — Valtionavustusjärjestelmän uudistus hahmottumassa. MK 1962 s. 917—920.
- „ — Yleisten rahoitusavustusten tarve. SK 1971 s. 1116—1117.
- Paasio, Olli — Mäkimattila, Aino-Elina:* Kunnallisverorasituksen tasoittaminen. SK 1972 s. 272—280.
- Paasivirta, Juhani:* Suomen poliittisen työväenliikkeen kehitys. Porvoo 1949.
- Palmén, Einar:* Suomen kunnansairaalalaitos 50-vuotias. Helsinki 1933.
- Palmgren, Bo:* Motivering av dom. JFT 1952 s. 82—91.
- Pekonen, Markku:* Yhteiskuntapoliittinen suunnittelu ja tavoitteenmuodostus hallinnollisena ongelmana kuntatasolla — keskustelua ja kehittämisen suuntaviivoja. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C. DETA 12. Helsinki 1975.
- Pelttari, Hannu:* Aluepolitiikka alueellisten erojen tasaajana. Selvitys Suomen 1960- ja 1970-lukujen aluepolitiikan muotoutumisesta ja arvioiva tapaus-tutkimus Kehitysaluerahasto Oy:stä. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C. DETA 18. Helsinki 1975.
- Perelman, Ch.:* The Idea of Justice and the Problem of Argument. London 1963.

- Peschka, Vilmos:* Die Grundprobleme der modernen Rechtsphilosophie. Budapest 1974.
- Pesonen, Niilo:* Terveysten- ja sairaanhoito. Siviilitoimituskunta sisäasiainministeriö 1869—1969 s. 86—124. Helsinki 1969.
- Pettersson, Stefan:* Skatteutjämningsbidraget — ett tveeggat medel i den svenska regionalpolitiken. Plan 6/1974 s. 293—298.
- Philip, Kjeld:* Intergovernmental Fiscal Relations. Copenhagen 1954.
- Pipping, Hugo E:* Landsbygdens sociala problem i Finland kring mitten av 1800—talet. Helsingfors 1940.
- Piirainen, Veikko:* Sosiaalihuollon käännekaudet. Huoltaja 1958 s. 360—363.
- „ — Kylänkierrolta kunnalliskotiin. Savon ja Pohjois-Karjalan maaseudun vaivashoitotoiminta vaivashoidon murroskautena 1800-luvun jälkipuoliskolla. Helsinki 1958.
- „ — Vaivashoidosta sosiaaliturvaan. Sosiaalihuollon ja sen työntekijäjärjestöjen historiaa Suomen itsenäisyyden ajalta. Hämeenlinna 1974.
- Pitkänen, Eero:* Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa. Helsinki 1969.
- Pitkänen, Sakari:* Normaalihintapäätöksessä tapahtuneesta kehityksestä koulurakennusten suunnittelun ohjaajana. Kouluhallituksen tiedotuslehti 3/1974 s. 24—26.
- Platou:* Statens tilsyn med kommunes finanser i Norge. NAT 1935 s. 331—339.
- Purhonen, Eino:* Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961.
- Puro, Kari:* Terveyspolitiikan perusteet. Helsinki 1973.
- Purola, Tapani:* Terveyspalvelujen käyttö ja sen tutkimus. Kansanterveystyön käsikirja (Toim. Juhani Aer) s. 61—79. Helsinki 1975.
- Pystynen, Erkki:* Kunnallistiede — kunnallispolitiikka. Jyväskylä 1972.
- „ — Kunnallistieteen käsitteistä. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 1/1973 s. 10—18.
- Pöyhönen, Aulis:* Järjestelyasiakirja — erehtyikö sisäasiainministeriö luulemaan, että se oli juridisesti sitova? SKL 9/1976 s. 60—61.
- „ — Kantokykyluokitus valmistuu liian myöhään — miksi? Näkökohtia vuodelle 1976. SKL 2/1976 s. 25—26.
- „ — Kuntien yleiset rahoitusavustukset 1976. SK 1976 s. 924—925.
- Refslund Thomsen, Gudrun:* Byrdefordelingsreformen — rent teknisk set. Købstadsforeningens Tidsskrift 7—8/1969.
- Reivilä, Esa:* Kuntien valtionosuudet ja erät korvaukset. Helsinki 1973.
- Rekola, Esko:* Valtionapujärjestelmän uudistaminen. MK 1966 s. 65—69.
- Renvall, Pentti:* Nykyaian historiantutkimus. Helsinki 1965.
- Rieppula, Esko:* Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Vammala 1973.
- „ — Oikeudellisen tutkimuksen näköaloja. Oikeus 2/1973 s. 3—9.
- Rikkonen, Olli:* Korkeimman hallinto-oikeuden uutta oikeuskäytäntöä valtionapuasioissa. KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 36—54. Helsinki 1975.
- Rosenborg, Johan Wilhelm:* Om fattigdomen och allmänna fattigvården i Finland. Helsingfors 1858.

- Roslin, Bertil: Den av länsstyrelsen utövade allmänna statsuppsikten över kommunerna. Åbo 1964.
- , — Kostnadsökning och förvaltningsexpansion. Åbo 1973.
- Ross, Alf: Om ret og retfærdighed. En inførelse i den analytiske retsfilosofi. 3. oplag. København 1971.
- Rönkkö, Pentti: Kuntien valtionaputarpeen mittaaminen. Tutkimus kuntien kanto-kykyluokituksen uudistamiseksi. Tampereen yliopiston kunnallistieteen laitoksen julkaisuja 1/1972. Tampere 1972.
- Saarnio, Uuno: Intention merkityksestä käsitteiden konstituutiossa. Ajatus 1941 s. 201—218.
- Saarsalmi, Eero: Normaalihintajärjestelmän kehityksestä ja soveltamisesta koulujen rakentamiseen. MK 1966 s. 1242—1245.
- , — Taloudellisia näkökohtia koulujen rakentamisessa. MK 1965 s. 1077.
- Salmiala, A.: Kansakoululainsäädäntöä oppivelvollisuuslain jälkeen. Kansakoulu 1866—1966 s. 72—101. Keuruu 1966.
- Salmiala, Bruno: Tuomio. Helsinki 1960.
- , — Tuomiossa omaksutun laintulkinnan perustelu. DL 1962 s. 286—287.
- Saraviita, Ilkka: Järjestely vaihtotaseen tasapainottamiseksi — talouspolitiikkaa vaiko parlamentarismia. LM 1976 s. 152—172. (Artikkeli julkaistu myös SKL 7/1976 s. 4—10)
- Sarjala, Jukka: Uusi normaalihintapäätös. SK 1971 s. 296—299.
- Sarlin, Bruno: Työlaitosten perustamismuodosta. MK 1924 s. 85—89.
- , — Työlaitosten perustamisvelvollisuus ja kunnat. MK 1924 s. 32—36.
- Savonen, Severi: Kolme tärkeää kansanterveyslakia. MK 1944 s. 186—198.
- , — Uusi tuberkuloosilaki. MK 1948 s. 441—445.
- Setkänen, Heikki: Valtionavut kunnille. MK 1940 s. 541—555.
- Siirala, Martti: Maaseudun kunnallissairaaloitten kehityksestä. MK 1930 s. 111—116.
- , — Maaseudun kunnansairaaloista. MK 1927 s. 48—53.
- Simula, Topi: Kunnallisen valtionosuuslain pääperiaatteita. SKL 6/1975 s. 5—10.
- Sipilä, Jorma: Sosiaalipolitiikka. Toinen, uusittu painos. Helsinki 1973.
- Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.
- Snellman, J. V.: Läran om staten. Samlade arbeten I. Helsingfors 1894.
- Soikkanen, Hannu: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.
- , — Sosialismin tulo Suomeen. Helsinki 1961. (Sosialismin tulo)
- Statens offentliga utredningar 1933: 3: Skatteutjämningsberedningen II. 1. De kommunala förvaltningsuppgifternas finansiering m.m. i vissa främmande länder. 2. Den nuvarande fördelningen mellan staten och kommunerna av utgifterna för den kommunala förvaltningsbestyren i Sverige, 3. De svenska kommunalförbunden. Stockholm 1933. (SOU 1933: 3)
- , — 1933: 4: Skatteutjämningsberedningen III: Principbetänkande med förslag till skatteutjämnande åtgärder genom överflyttning till staten eller till större kommunale utdebiteringsområden av kostnader för kommunala förvaltningsuppgifter. Stockholm 1933. (SOU 1933: 4)

- Statens offentliga utredningar* 1943: 43: Den kommunala skatteutjämningen. Kommunal Skatteberedning. Betänkande med förslag till omläggning av den kommunala beskattning, del. 3. Stockholm 1943. (SOU 1943: 43)
- „ — 1952: 44: Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner. Stockholm 1952. (SOU 1952: 44)
- „ — 1956: 8: Förenklad statsbidragsgivning. Betänkande om primärkommunala driftbidrag. Stockholm 1956. (SOU 1956: 8)
- „ — 1964: 19: Kommunal skatteutjämning. Betänkande av 1958 års skatteutjämningskommitté. Stockholm 1964. (SOU 1964: 19)
- „ — 1972: 44: Reformerad skatteutjämning. Betänkande avgivet av skatteutjämningsrevisionen. Stockholm 1972. (SOU 1972: 44)
- „ — 1974: 36: Betänkande av utredningen om skolan, staten och kommunerna. En redovisning av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m.m. Stockholm 1974. (SOU 1974: 36)
- „ — 1974: 84: Betänkande av länsberedningen. Stat och kommun i samverkan. Stockholm 1974.
- „ — 1975: 39: Betänkande av Kommunalekonomiska utredningen. Statsbidrag till kommunerna. Stockholm 1975.
- „ — 1976: 10: Betänkande av utredning om skolan, staten och kommunerna. Skolans ekonomi. En redovisning av de ekonomiska förhållandena i skolväsendet. Stockholm 1976.
- Stevrin, Peter*: Samhällsstyrning — utveckling och tillämpning av en föreställningsram för analys av de statliga myndigheternas styrning av samhället. Stockholm 1974.
- Stone, Julius*: Human Law and Human Justice. London 1965.
- Strömberg, Håkan*: Allmän förvaltningsrätt. Sjätte upplagan. Lund 1972.
- Strömholm, Stig*: Det juridiska systembegreppets uppkomst och utveckling. Tfr 1974 s. 225—244.
- Ståhlberg, K. J.*: Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta selityksillä varustettuna. 2 painos. Kuopio 1907.
- „ — Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta. 2 painos. Helsinki 1926. (Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta)
- Ståhlberg, Krister*: Den kommunala demokratin i kris. KT 11/1975 s. 352—356, 368.
- „ — Teori och praxis i kommunal planering. Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, nr 4. Åbo 1975.
- „ — Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960—75. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C. DETA 23. Helsinki 1976. (Utvecklingsdrag)
- Suomen Kaupunkiliiton hallituksen ehdotus kaupunkipäiville palvelutoimintaa koskeviksi ponsiksi*. Kaupunkien ja kauppaloiden palvelutoiminnan kehittäminen. SKL 9/1976 s. 33—37.
- Suomen Kaupunkiliitto*: Suomen kunnallishallinto. Järjestelmä ja perusteet. Suomen Kaupunkiliiton julkaisusarja D:1. Helsinki 1975. (Suomen Kaupunkiliiton julkaisusarja D:1)

- Suomen Kunnallislehti*: Syntykö "sopimus" valtion ja kuntien välille? Pääkirjoitus. SKL 6/1975 s. 2.
- „ — Valtionosuuslain voimaantulo edistysaskel. Pitkävaikutteisia toimenpiteitä kuntien rahoitustilanteen helpottamiseksi kuitenkin tarvitaan. Pääkirjoitus. SKL 3/1975 s. 2.
- Suomen Kunnat -lehti*: Hillittyy kasvuun. Pääkirjoitus. SK 12/1975 s. 699.
- „ — Talouspolitiikan vahvat lääkkeet. Pääkirjoitus. SK 6/1975 s. 315.
- „ — Tulo- ja varallisuusverolain voimaantulosta aiheutuvien menetysten korvaaminen kunnille. Toimituksen kommentti. SK 14/1976 s. 925.
- Sundberg, Halvar G*: Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1958.
- „ — Statsbidragssystemet i svensk förvaltning. NAT 1935 s. 349—374.
- Tainio, Esko*: Terveyskeskusten hankkeiden ja hankintojen käsittelyprosessi. Alustus terveyskeskusten talousjohtoon päivillä 5.3.1976 Kuopiossa. (Moniste)
- Talkkari, Antti*: Hallinto-käsitteen analysointia. R-muistio 8/1972 s. 20—31.
- Talousneuvosto*, Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkiva jaosto: Elämisen laatu. Tavoitteet ja niiden mittaaminen. Liite 1: Terveyspolitiikan tavoitteita tutkivan työryhmän raportti. Liite 3: Koulutuspolitiikan tavoitteita tutkivan työryhmän raportti ja sosiaalipalvelujen tavoitteita tutkivan työryhmän sihteeristön raportti. Helsinki 1972.
- Tapaninen, Hannu*: Valtiovalta ja paikallinen itsehallinto: kuntien valtionapujärjestelmän kehittyminen ja siihen vaikuttaneet tekijät. Yleisen valtiopöytäkirjan pro gradu -työ. Helsinki 1973.
- Tarasti, Aarne*: Sosiaalihuoltomme kehitys 1852—1952. Huoltaja 1952 s. 111—115.
- Taylor, Charles*: Tulkinta ja ihmistieteet. Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet. Osa I (Toim. Raimo Tuomela ja Ilkka Patoluoto) s. 214—276. Hämeenlinna 1976.
- Tehi, Saante*: Kunnallissairaaloille kiinteä valtionapu. MK 1946 s. 360—361.
- Tikka, Kari S.*: Veron minimoinnista. Tutkimus tulo- ja omaisuusverosta vapautumisen tarkoituksessa tehdyistä toimista lainsoveltamisongelmana erityisesti silmällä pitäen verotuslain 56 §:ää. Helsinki 1972.
- Tilastokeskus*: Ennakkotietoja kuntien finanssitilastosta 1972. Tilastotiedotus RT 1974:3.
- „ — Ennakkotietoja kuntien finanssitilastosta 1973. Tilastotiedotus RT 1975:15.
- „ — Ennakkotietoja. Tilastotiedotus RT 1975:54.
- „ — Kuntainliittojen talous vuonna 1970. Tilastotiedotus FI 1971:4.
- „ — Kuntien finanssitilastot vuosilta 1968—1971 SVT XXXI:41—44.
- „ — Oppikoulut syyslukukaudella 1975. Tilastotiedotus KO 1975:11.
- „ — Peruskoulut syyslukukaudella 1975. Tilastotiedotus KO 1975:12.
- Tilastollinen päätoimisto*: Kuntayhtymien talous vuonna 1959. Tilastokatsauksia 1960:8.
- „ — Kuntien finanssitilastot 1950—1967. SVT XXXI A: 23—26, SVT B: 16—19 ja SVT XXXI: 27—40.
- Tirkkonen, Tauno*: Suomen siviiliprosessioikeus II. Porvoo 1966.

- Toivonen, Esko*: Uusi normaalihintapäätös askel oikeaan suuntaan. SK 1971 s. 300—301.
- Tolonen, Juh*: Der allgemeine Erklärungshintergrund der wirtschaftlichen Ordnung und seine Anwendung auf das Aktiengesellschaftsrecht. Turku 1974.
- „ — Muutamia näkökohtia oikeustieteen nykytilasta. LM 1970 s. 138—154.
- „ — Oikeustieteen puutteista. LM 1970 s. 1100—1108.
- Tumanov, V. A.*: Contemporary Bourgeois Legal Thought. A Marxist Evaluation of the Basic Concepts. First printing 1974.
- Tuomela, Raimo* — *Patoluoto, Ilkka* (Toim.): Yhteiskuntatieteiden filosofiset perusteet. Osa I. Hämeenlinna 1976.
- Tuominen, Heikki*: Budjettiesityksen talouspoliittinen tausta. KA 1976:1 s. 12—20.
- Tuominen, Uuno*: Suomalaisen liberalismmin sosiaalipoliittinen asenne 1880-luvun alkuun mennessä. Yhteiskunta II. Yhteiskunnallisen Korkeakoulun vuosikirja 1950 s. 192—199. Helsinki 1950.
- Tuori, Kaarlo*: Näkökohtia oikeusturvasta erityisesti julkisen hallinnon kannalta. R-muistio 9/1972 s. 13—21.
- Tähkä, Aleksis*: Keskussairaalalaki. MK 1946 s. 273—279.
- „ — Yleiset sairaalat. Kunnallisia asioita käsikirja s. 545—599. Helsinki 1955.
- Török, Lajos*: The Socialists System of State Control. Budapest 1974.
- Ulrich, K.*: Tilsynet med de danske kommuners finanser. NAT 1935 s. 325—331.
- Uotila, Jaakko*: Elinkeinolupa. Vammala 1967. (Elinkeinolupa)
- „ — Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Vammala 1963.
- Utheim, Trygve*: Statsbidragssystemet i Norge. NAT 1935 s. 380—382.
- Uusitalo, Hannu*: Sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja B 13. Helsinki 1973.
- Uusitalo, Paavo*: Suunnittelun tavoitteet ja keinot. Helsinki 1974.
- Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1973:2*: Kehitysalueiden neuvottelukunnan suunnittelujaosto. Vyöhykejaon tarkistustyöryhmän raportti. Selvitys kehittyneisyyden alueellisista eroista ja aluejakovaihtoehtoista aluepolitiikassa. Helsinki 1973.
- „ — 1974:4: Kehitysalueiden neuvottelukunnan mietintö kehitysaluelainsäädännön uudistamisesta. Helsinki 1974.
- Valtiopäiväasiakirjat vuosilta 1863—1976*.
- Valtiovarainministeriön järjestelyosasto*: Suomen komitealaitos. Helsinki 1976.
- Wanscher, Torben*: Teori og retshistorie. Til kritikken af retshistorien. Tfr 1975 s. 169—192.
- Waronen, Eino*: Katsaus kuntien tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön ja kuntien valtionapuihin. Liite kunnallisen verorasituksen tasoittamiskomitean mietinnössä (Km 1938: 2). Helsinki 1938.
- Vataja, Pentti*: Peruskunnan etujen seuraaminen ja valvominen kansanterveys-työn kuntainliitossa. SK 1974 s. 1468—1469.
- Vatka, Matti*: Kokemuksia oikaisuvaatimusmenettelystä kouluhallituksessa. KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 22—29. Helsinki 1975.

- Vauhkonen, Onni*: Sairaalakustannusten tasaus. Sosiaalipoliittinen tutkimus sairaalakustannusten tasauksesta Suomessa erityisesti terveydenhuollon kannalta. Porvoo 1961.
- Wedenoja, K. J.*: Kansakoulumenojen supistaminen. MK 1931 s. 60—65.
- „ — Kuntien välisen yhteistoiminnan kehittäminen ja kuntien yhteisten laitojen aikaansaaminen ja ylläpito. MK 1930 s. 49—54.
- „ — Kuntien taloudellista asemaa ryhdytään parantamaan. Eräitä mietteitä sen johdosta. MK 1932 s. 145—148.
- Vesanen, Tauno*: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1965.
- Wiherheimo, T. A.*: Kunnallinen rakennustoiminta maalaiskunnissa 1919—1925. MK 1927 s. 180—183.
- „ — Oppivelvollisuuslain toimeenpanon maalaiskunnissa aiheuttamat kustannukset. MK 1924 s. 12—17.
- Wilenius, Reijo*: Tietoisuus ja yhteiskunta. Jyväskylä 1972.
- „ — Uudesta yhteiskuntatieteiden ja politiikan filosofiasta. Filosofian tila ja tulevaisuus (Toim. Jaakko Hintikka ja Lauri Routiala) s. 154—174. Tapiola 1970.
- Wilhelmsson, Thomas*: Mietteitä amerikkalaisesta realismista. Oikeus 1976 s. 51—57.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970.
- „ — Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta. LM 1972 s. 372—396.
- Virolainen, Johannes*: Talouspolitiikan haasteet lähivuosina. KA 1975:1 s. 21—27.
- Virrankoski, Pentti*: Suomen taloushistoria. Kaskikaudesta atomiaikaan. Keuruu 1975.
- Vlastos, Gregory*: Justice and Equality. Social Justice (Ed. Richard B. Brandt) s. 31—72. 1962.
- von Wright, Georg Henrik*: Explanation and Understanding. London 1971.
- „ — Katsaus teon yleiseen teoriaan. Sosiologia 1965 s. 53—61.
- „ — Logiikka, filosofia ja kieli. Ajattelijoita ja ajatussuuntia nykyajan filosofiassa. Suomentaneet Jaakko Hintikka ja Tauno Nyberg. Toinen, uusittu painos. Helsinki 1968.
- „ — Niin kutsutusta praktisesta päättelystä. Sosiologia 1971 s. 99—111.
- Voipio, Jaakko*: Valtionapujärjestelmän uudistamisesta. MK 1959 s. 510—515.
- „ — Valtion ja kunnan tehtäväpiirien raja viimeaikaisen lainsäädännön valossa. MK 1958 s. 792—799.
- „ — Verotuksen kiertämisestä. Luovutustoimien vero-oikeudellisista vaikutuksista erityisesti silmällä pitäen näennäisluovutuksia sekä verovelvollisen yrityksiä määrätä oikeusvaikutusten syntymisestä. Helsinki 1968.
- Vuorio, Jorma*: Työsuhteen ehtojen määrääminen. Tutkimus Suomen työoikeuden normijärjestelmästä. Helsinki 1955.
- Väänänen, Alpo*: Kansakoulurakennusten normaalihintajärjestelmästä. MK 1968 s. 776—779.
- Ylinen, Tauno*: Ison Britannian paikallishallinnon valtionavustusjärjestelmä. SK 1974 s. 824—830.

- Zelený, Jindřich*: Loogisen ja historiallisen dialektinen suhde. *Sociologia* 1976 s. 24—38.
- Zitting, Simo*: Esine- ja velvoiteoikeuden erosta varallisuus oikeuden järjestelmän perustana. *LM* 1954 s. 607—622.
- „ — Omistajan oikeuksista ja velvollisuuksista. I. *LM* 1952 s. 387—401.
- „ — Omistusoikeudesta systemaattisena käsitteenä. *LM* 1953 s. 590—599.
- „ — Alustus valtiotieteellisen yhdistyksen 13. 2. 1961 järjestämässä keskustelutilaisuudessa, jonka teemana oli valtioelämän oikeustieteellinen, historiallinen ja sosiologinen tutkimustapa. *Politiikka* 1961 s. 36—39.

LYHENTEET

A	=	asetus
Ajatus	=	Filosofisen yhdistyksen vuosikirja
ARPS	=	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
asiak.	=	eduskunta-asiakirjat
DETA	=	demokratia, tasa-arvo ja informaation kulku suomalaisessa yhteiskunnassa, tutkimusprojekti
DL	=	Defensor Legis, Suomen Asianajajaliiton äänenkannattaja
EOAp	=	eduskunnan oikeusasiamiehen päätös
FT	=	Förvaltningsrättslig tidskrift (Ruotsi)
HE	=	hallituksen esitys
HM	=	Suomen hallitusmuoto 17. 7. 1919/94
Hbl	=	Hufvudstadsbladet
JFT	=	Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland
KA	=	Kansantaloudellinen aikakauskirja, Kansantaloudellisen Yhdistyksen julkaisu
KHO	=	Korkein hallinto-oikeus; Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen hakemisto
1922 KHL	=	köyhäinhoitolaki 1. 6. 1922/145
KJärjestelmäL	=	laki koulujärjestelmän perusteista 26. 7. 1968/467
KKouluA	=	kansakouluasetus 23. 7. 1958/321
KKouluL	=	kansakoululaki 1. 7. 1957/247
Km	=	komiteanmietintö
1873 KKunA	=	Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungeissa 8. 12. 1873
KT	=	Kommunal Tidningen, organ för Finlands svenska kommunförbund
L	=	laki
LM	=	Lakimies, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauslehti
LtV, LtVM	=	laki- ja talousvaliokunta, laki- ja talousvaliokunnan mietintö
Lvk	=	lainvalmistelukunta, lainvalmistelukunnan julkaisu
MK	=	Maalaiskunta, Maalaiskuntien Liiton aikakauslehti
1865 MKunA	=	Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla 6. 2. 1865
Mon.	=	monistettu (komiteanmietintö)

NAT	= Nordisk administrativt tidsskrift
NOU	= Norges offentlige utredninger
Okap	= oikeuskanslerin päätös
OpM, OpMp	= opetusministeriö, opetusministeriön päätös
passim	= laajalti, teoksen eri kohdissa
PKouluA	= peruskouluasetus 26.6.1970/443
PrV, PrVM	= perustuslakivaliokunta, perustuslakivaliokunnan mietintö
R-muistio	= Valtionhallinnon R-muistio, valtiovarainministeriön järjestely-osaston julkaisu
SisM, SisMp	= sisäasiainministeriö, sisäasiainministeriön päätös
SiV, SiVM	= sivistysvaliokunta, sivistysvaliokunnan mietintö
SKDL	= Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (r.p.)
SK	= Suomen Kunnat, Suomen Kunnallisliiton julkaisu
SKL	= Suomen Kunnallislehti, Suomen Kaupunkiliiton julkaisu
SIA	= Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti
SA	= Sosiaalinen aikakauskirja, sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu
SoV, SoVM	= sosiaalivaliokunta, sosiaalivaliokunnan mietintö
SOU	= statens offentliga utredningar (Ruotsi)
ST	= Statsvetenskaplig tidskrift (Ruotsi)
SVT	= Suomen virallinen tilasto
SvJT	= Svensk juristtidning
SST	= Svenska Stadsförbundets tidskrift
TiR	= Tidskrift for Rettsvitenskap
TiS	= Tidsskrift for samfunnsforskning
1852 VHA	= vuoden 1852 vaivaishoitoasetus
1879 VHA	= vuoden 1879 vaivaishoitoasetus
VN, VNp	= valtioneuvosto, valtioneuvoston päätös
vp.	= valtiopäivät, 1975 vp. = vuoden 1975 valtiopäivät, 1975 II vp. = vuoden 1975 toiset valtiopäivät
VaV, VaVM	= valtiovarainvaliokunta, valtiovarainvaliokunnan mietintö

TAULUKOT, KUVIOT, KAAVIO JA KARTTA

1. Taulukot

<i>Taulukko</i>	1. Kaupunkien ja maalaiskuntien valtionapu markoissa lääneittäin asukasta kohti sekä prosenttipoikkeama maan keskiarvosta (2.17) vuonna 1910. (Tapaninen)	33
<i>Taulukko</i>	2. Kuntien valtionapu markoissa lääneittäin asukasta kohti vuosina 1930 ja 1938. (Tapaninen)	44
<i>Taulukko</i>	3. Käyttökustannuksiin myönnettyjen valtionapujen jakautuminen prosenteissa kuntien opetustoimeen, terveydenhuoltoon sekä sosiaalitoimeen vuosina 1955, 1963 ja 1970. (Brotherus) ..	58
<i>Taulukko</i>	4. Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen käyttökustannuksiin myönnettyjen valtionapujen jakautuminen kuntamuodoittain prosenteissa vuonna 1970. (Brotherus)	58
<i>Taulukko</i>	5. Kuntien valtionapu markoissa lääneittäin asukasta kohti vuosina 1950, 1960 ja 1969. (Tapaninen)	59
<i>Taulukko</i>	6. Kuntien jakautuminen vuonna 1976 kantokykyluokkiin kuntamuodoittain	111
<i>Taulukko</i>	7. Kuntien jakautuminen vuonna 1976 kantokykyluokkiin lääneittäin	111
<i>Taulukko</i>	8. Maalaiskuntien, kauppaloitten ja ns. uusien kaupunkien kansakoululaitoksen valtionavut. (Km 1974: 83)	148
<i>Taulukko</i>	9. Käyttökustannuksiin myönnettävän valtionavun kertyminen ammattikoululle, joka sijaitsee kehitysalueen ensimmäisellä vyöhykkeellä olevassa 1 kantokykyluokkaan kuuluvassa kunnassa.	165
<i>Taulukko</i>	10. Yleisten rahoitusavustusten määrällinen kehitys valtion tulo- ja menoarviossa vuosina 1970—1976. (Valtion tilinpäätökset vuosina 1970—1975 ja tulo- ja menoarvioesitys vuodelle 1976)	176
<i>Taulukko</i>	11. Kuntien ja kuntainliittojen valtionavut miljoonissa markoissa opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen käyttökustannuksiin vuosina 1972—1974. (Km 1976: 24)	191
<i>Taulukko</i>	12. Valtionavut kunnille miljoonissa markoissa vuosina 1971—1974. (Kuntien finanssitilasto 1971 ja ennakkotietoja kuntien finanssitilastoista 1972—1974)	192

<i>Taulukko 13.</i>	Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen valtionavut miljoonissa markoissa käyttökustannuksiin vuonna 1973. (Km 1976: 24)	194
<i>Taulukko 14.</i>	Valtionavut kunnille miljoonissa markoissa kuntamuodoittain vuosina 1969—1974. (Kuntien finanssitilastot 1969—1971 ja ennakkotietoja kuntien finanssitilastoista 1972—1974)	196
<i>Taulukko 15.</i>	Valtionavun kanavoituminen miljoonissa markoissa kehitys-alueittain vuosina 1970—1971. (Kuntien finanssitilasto 1970—1971)	198
<i>Taulukko 16.</i>	Valtionavut markoissa kunnille asukasta kohti vuoden 1974 kantokykyluokituksen mukaan. (Kantokykyluokitus-toimikunta)	198
<i>Taulukko 17.</i>	Kouluhallituksen valtionapupäätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten määrällinen kehitys vuosina 1970—1974.	220
<i>Taulukko 18.</i>	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemien valtionapuasioiden määrällinen kehitys vuosina 1965—1975.	228
<i>Taulukko 19.</i>	Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemat valtionapuasiasiat vuosina 1970—1974 valtionapuviranomaisen mukaan.	228
<i>Taulukko 20.</i>	Normaalissa menettelyssä käsitellyt koulurakennusluvut vuosina 1971—1975.	251
<i>Taulukko 21.</i>	Normaalissa järjestyksessä myönnettyt koulurakennusluvut lääneittäin vuosina 1971—1975.	252
<i>Taulukko 22.</i>	Opettajien palkkausta koskeneet valtioapupäätökset (KKouluA 179 § 2 mom.) vuosina 1970—1972.	268
<i>Taulukko 23.</i>	Opettajien palkkausta koskeneet valtionapupäätökset (PKouluA 181 § 2 mom.) vuosina 1973—1975.	269

2. Kuviot

<i>Kuvio 1.</i>	Valtionavut prosentteina kuntien kokonaismenoista vuosina 1950—1970 kuntamuodoittain. (Brotherus)	57
<i>Kuvio 2.</i>	Valtionapujen osuus prosentteina valtion kokonaismenoista vuosina 1948—1973. (Valtion tilinpäätökset vuosina 1948—1973)	188
<i>Kuvio 3.</i>	Valtionapujen ja valtion kokonaismenojen deflatoidut volyymindeksit vuosilta 1948—1973 (1952 = 100). (Valtion tilinpäätökset vuosina 1948—1973)	189
<i>Kuvio 4.</i>	Valtionavut markoissa kunnille asukasta kohti vuoden 1974 kantokykyluokituksen mukaan. (Kantokykyluokitus-toimikunta)	199

3. Kaavio

<i>Kaavio 1.</i>	Kantokykyluokituksen laskentavaiheet (Km 1974: 9)	106
------------------	---	-----

4. Kartta

- Kartta 1.* Opettajien palkkausta koskeneiden myönteisen valtionapupäästösten jakautuminen lääneittäin ja kehitysaluevyöhykkeittäin. .. 270

LIITETAULUKOT

1. Tietoja perus- ja keskiasteen koulutuksesta

- Taulukko I.* Kansa- ja peruskoululaitokseen kuuluvat koulut lääneittäin lukuvuonna 1974—1975. (Kouluhallituksen tilastotietoja) 297
- Taulukko II.* Eräiden ammatillisten oppilaitosten omistussuhteet lukuvuonna 1973—1974. (Km 1974: 83) 298
- Taulukko III.* Valtion, kuntien ja muiden yhteisöjen osuus keskiasteen oppilaitosten käyttömenoista vuonna 1969. (Km 1973: 52) .. 298

2. Tietoja kansa- ja peruskoulujen rakentamisesta ja lakkauttamisesta

- Taulukko IV.* Valtionavuin tuettu koulurakennustoiminta vuosina 1950—1970. (Kähkönen) 299
- Taulukko V.* Lakkautetut suomenkieliset varsinaiset kansakoulut ja peruskoulun ala-asteet kuntamuodoittain lukuvuosien 1967—1968 ja 1974—1975 välisenä aikana. (Kouluhallituksen vahvistamat kouluohjesäännöt) 300
- Taulukko VI.* Lakkautetut suomenkieliset varsinaiset kansakoulut ja peruskoulun ala-asteet lääneittäin lukuvuosien 1969—1970 ja 1974—1975 välisenä aikana. (Kouluhallituksen vahvistamat kouluohjesäännöt) 300

LIITTEET

- Liite 1.* Esimerkki valtionapuhakemuksesta, jonka on käsitellyt asianomainen lääninhallitus sekä valtionapuviranomainen. 325
- Liite 2.* Esimerkki valtionavun myöntämisestä koskevasta päätöksestä. 330
- Liite 3.* Esimerkki oikaisuvaatuspäätöksestä valtionapuasiasassa. 332
- Liite 4.* Esimerkki korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta valtionapuasiasassa tehtyyn valitukseen. 333

I LUKU

TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TARKASTELUTAPA

1. Tutkimustehtävän asettaminen

1.1. Valtionavut tutkimuksen kohteena

Valtion ja kuntien välinen tehtävien ja kustannusten jako sekä näihin liittyvät valtionavut ovat olleet vilkkaan keskustelun kohteena jo vuosikymmeniä. Erityisesti on tiedostettu valtionapuihin liittyvät lukuisat ongelmat. Valtionapuja ja niihin kytkeytyviä ongelmia ei ole kuitenkaan asetettu systemaattisen oikeustieteellisen tutkimuksen kohteeksi.^{1,2} Myöskään yhteiskuntatieteissä ei — aivan viime vuosia lukuun ottamatta³ — ole tunnettu erityistä kiinnostusta valtionapujen tutkimiseen.⁴ Itse asiassa koko julkisen hallinnon tutkimus yhteiskuntatieteissä on ollut vähäistä.⁵

¹ Poikkeuksena on Merikosken tutkimus "Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta" (1938).

² Valtionapuihin kohdistuvan tutkimuksen puutteen toteavat myös Koski — Simula — Vintturi. He kirjoittavat (s. 6), että "... valtionapulainsäädäntöä käsittelevä yleisesitys on viimeksi julkaistu yli 30 vuotta sitten! Tätä on pidettävä varsin hämmästyttävänä, kun ottaa huomioon valtionosuuksia ja -avustuksia koskevan lainsäädännön suuren taloudellisen merkityksen; ...».

³ Viimeaikaisesta tutkimuksesta ks. esim. Rönkkö, Kuntien valtionaputarpeen mittaaminen (1972), Martikainen — Yrjönen, Kollektiivihyödykkeiden tuotanto ja jakelu poliittis-hallinnollisesta näkökulmasta (1974) ja Martikainen — Yrjönen, Central Government Policies and Control Strategies in the Production and Distribution of Public Services: an Evaluative Study of the Success in the Change of Policy Strategy in Finland (1976).

⁴ Unohtaa ei toki sovi sitä työtä, joka on tehty lukuisissa valtion komiteoissa, esimerkiksi kuntien valtionavustuskomiteassa vuosina 1959—1971 ja sen jälkeen kunnallistalouden neuvottelukunnassa.

⁵ Ks. syistä esim. Lundqvist s. 3 ja Krister Ståhlberg, Utvecklingsdrag s. 5—8.

Lähes laiminlyödyn julkisen hallinnon kehityksen tutkimus näyttää olevan kuitenkin elpymässä.⁶

Valtionapuihin ja vastaaviin yksittäisiin hallinnollisiin rakennejärjestelmiin kohdistuvan tutkimuksen puuttuminen on nähtävä ajalle tyypillisenä ilmiönä yhteiskuntatieteissä. Vasta toisen maailmansodan jälkeen suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset aiheuttivat yhteiskuntatieteissä tarvetta suunnata tutkimusta nimenomaan oman maan yhteiskunnallisiin oloihin.⁷ Paitsi tutkimuskohteiden valintaan alettiin kiinnittää erityistä huomiota myös itse tutkimusmenetelmien kehittämiseen.

Yhteiskunnallinen muutos heijastui vähitellen lainsäädäntöön sekä myös yhteiskuntapolitiikan tavoitteita toteuttavaan hallintokoneistoon ja sen toimintaan. Yhteiskunnallinen kehitys ei kuitenkaan juuri näkynyt kunnallisoikeutta ja -taloutta koskevan oikeudellisen tutkimuksen suuntautumisessa eikä myöskään sen käyttämissä menetelmissä. Syitä tähän yhteiskuntatodellisuuden ja tutkimustradition välillä vallinneeseen kuiluun on etsittävä toista maailmansotaa edeltäneestä kehityksestä.

Suomalaisen lainopillisen tutkimuksen kohteena kunnat ovat olleet aina 1800-luvulta saakka. Merkittävimpiä ensimmäisiä tutkijoita olivat *Hermanson* ja *Ståhlberg*. He harjoittivat tyypillistä positiivisoikeudellista, nimenomaan käytäntöä palvelevaa tutkimusta, jossa kuntia koskevia ongelmia tarkasteltiin normistosta käsin.⁸ Heidän harjoittamansa tutkimus oli myös yhteiskunnallisesti ajankohtaista.

Sittemmin 1920-luvulta alkaneessa teoreettisessa tutkimuksessa, joka tuli käytäntöä palvelevan tutkimuksen rinnalle, tapahtui "oudoksuttava käänne", kuten *Holopainen* kirjoittaa.⁹ Kunnan asemaan liittyvä tutkimus otti lähtökohdakseen ulkomaiden, lähinnä saksalaisessa lainopissa omakutut käsitteet ja konstruktiot. Ajan henkeä vastasi saksalainen tieteen-

⁶ Ks. esim. *Roslin*, *Kostnadsökning och förvaltningsexpansion* (1973), *Heiskanen — Sinkkonen*, *From Legalism to Information of Public Administration: the Development of Public Administration in Finland* (1974), *Martikainen*, *Julkisen sektorin kasvu Suomessa* (1975) ja *Krister Ståhlberg*, *Utvecklingsdrag inom offentlig förvaltning under åren 1960—75* (1976).

⁷ Ks. *Allardt*, *Suomalaisen sosiologian juuret* s. 6.

⁸ Ks. esim. *Hermanson*, *Anteckningar* (1898) ja *Ståhlberg*, *Asetus maalaiskuntien kunnallishallinnosta selityksillä varustettuna* (1907) ja *sama*, *Lait ja asetukset maalaiskuntien hallinnosta* (1926) sekä lisäksi *Holopaisen* kokoavaa esitystä s. 250—262.

⁹ *Holopainen* s. 262.

ihanne, minkä vuoksi tutkimustieto hankittiin lähinnä Saksasta.¹⁰ Tämän asenteen seurauksena Suomeen kotiutui enimmäkseen käsitteellisiä ongelmia pohtiva ja korostava teoreettinen tutkimus.¹¹

Saksalaistyyppinen perinne jatkui Suomessa pitkään. Vasta 1960-luvun lopulla alkoi näkyä kuntia koskeneessa hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa samankaltainen muutos, joka siviilioikeuden puolella oli tapahtunut jo 1950-luvun alkupuolella. Tuolloin ilmestyivät *Makkosen*¹² ja *Holopaisen*¹³ tutkimukset, jotka merkittävästi selvensivät kuntaa koskevia käsitteellisiä kysymyksiä.¹⁴

Yhteiskuntatieteissä kuntia koskeva tutkimus on ollut vilkasta aina kuluvaan vuosisadan vaihteesta lukien. Vasta yhteiskuntakehityksen mukanaan tuomat ongelmat ovat kuitenkin vaatineet yhä voimistuvaa kunnallisen päätöksenteon ja kuntia koskevan problematiikan tutkimusta.¹⁵ Tätä varten on pyritty luomaan itsenäinen tieteenalakin: *kunnallistiede*.¹⁶ Sen osa-alueina ovat kunnallisoikeus, kunnallishallinto ja kunnallistalous.

Kunnallistieteen erottaminen omaksi tieteeksi on ongelmallinen kysymys, johon tässä yhteydessä ei ole syytä puuttua enemmälti. Voidaan vain kysyä, eikö kunnallisoikeutta, kunnallishallintoa ja kunnallistaloutta koskevia ongelmia olisi mahdollista tutkia esimerkiksi oikeustieteen, hallinto-opin ja taloustieteen puitteissa. Kun asiaa tarkastellaan nimenomaan oikeustieteen kannalta, on ongelma ymmärtääkseni siinä, kehittykö hallinto-oikeudellinen tutkimus myös yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen suuntaan. Kysymys on toisin sanoen siitä, että hallinto-oikeudessa suoritettaisiin muun, esimerkiksi oikeusdogmaattisen tutkimuksen lisäksi sellaista tutkimusta, joka ottaisi huomioon normijärjestelmän yhteiskunnalliset yhteydet.¹⁷

¹⁰ Ks. *Björne* passim.

¹¹ Ks. *Aarnio*, LM 1973 s. 344 ja *sama*, JFT 1976 s. 33—34.

¹² *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta (1968).

¹³ *Holopainen* (1969).

¹⁴ Ks. *Nieminen*, JFT 1976, s. 274 ss. — Ks. myös *Vilkkonen* (s. 318), joka vuonna 1970 kirjoittaa analyysin ajan olevan hallinto-oikeudessa vasta alullaan.

¹⁵ Ks. *Pystynen* s. 29.

¹⁶ Ks. *Pystynen*, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1973 s. 10—18.

¹⁷ Tätä on korostanut jo 1930-luvulla Otto Brusiin. Esim. *Brusiin*, s. 114 ss. ja *sama*, Objektivität s. 42 ss. — Samaa asiaa ovat 1960- ja 1970-luvulla käydyssä keskustelussa painottaneet eri lähtökohdista esim. *Aarnio* (useassa yhteydessä lähdeluettelossa mainituissa tutkimuksissa ja artikkeleissa), *Back-*

Oikeustieteellisen ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen välillä vallitsi kuilu 1950- ja 1960-luvulla.¹⁸ *Allardt* arvelee tämän johtuneen osittain siitä, että "yhteiskuntatieteet kehittyivät nopeasti ja olivat tunkeilijoita alueilla, jotka ennen olivat olleet yksin juristien hallussa".¹⁹ Julkisen vallan tultua yhteiskuntatieteissä 1960-luvulla suuren huomion kohteeksi — "valtion palattua valtio-oppiin"²⁰ — lähentyivät nimenomaan julkista valtaa koskevassa tutkimuksessa oikeustiede ja muut yhteiskuntatieteet. Erityisesti *valtiosääntö* on ollut vilkkaan tutkimuksen kohteena sekä oikeustieteessä että politologiassa.²¹ *Rikollisuus* on ollut toinen tutkimuskohde, jolla oikeustieteilijöillä on ollut varsin läheiset yhteydet yhteiskuntatieteilijöihin.²²

Hallintoon kohdistuva oikeustieteellinen tutkimus, jossa yhteiskuntatieteellinen aines on integroitu tutkimukseen, on ollut vähäistä. Tällainen tutkimus on meillä lukuun ottamatta eräitä siviilioikeuden alalta olevia tutkimuksia puuttunut.²³ Hallinto-oikeuden osalta on lisäksi huomattava, että sitä koskevaa teoreettista tutkimusta ei ole suoritettu kovinkaan paljon.²⁴

Edellä kuvatut pyrkimykset lähentää oikeustiedettä yhteiskuntatieteisiin eivät kuitenkaan ole olleet uusia eivätkä ainutlaatuisia. Kuten *Thomas Wilhelmsson* kirjoittaa, ovat suomalaiselle lukijalle amerikkalaisten rea-

man (Oikeustiede-Jurisprudentia 1972: 1 s. 315 ss.), *Eriksson*, (JFT 1966 s. 445 ss., JFT 1968 s. 565 ss., JFT 1969 s. 414 ss. ja JFT 1976 s. 80 ss.), *Jyränki*, (mm. LM 1969 s. 880 ss. ja Poliitiikka 1970 s. 117 ss.), *Kivivuori* (Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys, johdantoluku ja Politische Rechtswissenschaft), *Riepula* (Oikeus 2/1973 s. 3 ss.) ja *Tolonen* (LM 1970 s. 138 ss. ja 1100 ss.).

¹⁸ Tuolloin vallinnutta ajattelutapaa kuvaa esim. *Jansson* s. 13—14.

¹⁹ Ks. *Allardt*, Suomalaisen sosiologian juuret s. 19.

²⁰ Ks. esim. *Allardt* — *Littunen* s. 136.

²¹ Erityisesti voi viitata seuraaviin tutkimuksiin: *Kastari*, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet (1969), *Jyränki*, Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos (1973), *Riepula*, Eduskunnan perustusvaliokunta perustuslakien tulkitsijana (1973) ja *Laakso*, Hallituksen muodostaminen Suomessa (1975). Ks. tarkemmin esim. *Laakso* s. 37—51. Ks. myös artikkeleja Poliitiikka-lehden numeroissa 3/1970, 2/1974 ja 1/1975, joissa käsitellään valtiosääntöuudistusta ja politologista tutkimusta. Vrt. myös Ruotsissa käytyä vastaavaa keskustelua ST 1/1976.

²² Ks. viimeaikaisesta tutkimuksesta esim. *Anttila* — *Törnudd*, Kriminologia (1970).

²³ Muualla kuin Suomessa sosiologisväritteinen tutkimus on ollut verraten vilkasta, ks. *Tumanovin* kokoavaa esitystä s. 191 ss.

²⁴ Ks. esim. *Holopainen*, LM 1971 s. 532.

listien jo 1920- ja 1930-luvulla esittämät väitteet ja päämäärät oudon tuttuja. Tuolloin amerikkalaiset realistit vaativat opintojen uudistamista, yhteiskuntatieteellisen aineksen integroimista oikeustieteeseen, oikeuden tutkimista yhteiskunnallisissa yhteyksissään, oikeudellisten ongelmien uudelleenluokittelua empiirisessä todellisuudessa esiintyvien ongelmakenttien mukaisesti sekä korostivat, ettei oikeudellinen ratkaisu tapahdu oikeusnormeja loogisesti soveltaen, vaan että tuomari itse valitsee ratkaisunsa oikeusnormien asettamien rajojen sisällä.²⁵

Päädytään oikeustieteen ja yhteiskuntatieteiden keskinäisen suhteen arvioinnissa ja painottamisessa mihin tahansa, on osoitettavissa, että muiden yhteiskuntatieteiden alalla tapahtuvalla kehityksellä on vaikutuksensa oikeustieteeseen. *Makkonen* onkin tästä keskinäissuhteesta todennut, etteivät ”juristit ongelmineen elä asumuserossa muista yhteiskuntatieteistä”.²⁶

1.2. Tarkastelukulman laajentamisen tarve

Valtionapuihin liittyvistä ongelmista on käyty keskustelua jo ennen toista maailmansotaa. Erityisesti sotien jälkeen kritiikki on ollut voimakasta.²⁷ On puhuttu kunnallistalouden kriisistä, johon kunnat ovat ajautuneet lisääntyneiden pakollisten tehtävien paineessa. Pakollisten tehtävien lisääntyminen on johtanut siihen, että varsinkin köyhien kuntien varainkäyttö on tullut yhä riippuvaisemmaksi valtionavuista.

Kuntien on katsottu joutuneen valtiovallan toimeenpanoelimiksi, jotka vain toteuttavat annettuja normeja lakisääteisten palvelujen tuottamiseksi.²⁸ On puhuttu ”lainsäädännön pakkopaidasta” kuntien toiminnan esteenä.²⁹ Niin ikään on kuntien mahdollisuuksia itse määrätä taloudel-

²⁵ Ks. *Wilhelmsson*, Oikeus 1976 s. 56.

²⁶ Ks. *Makkonen*, LM 1965 s. 842. Ks. myös *Holopainen*, LM 1971 s. 529, jossa hän kirjoittaa: ”Yhtä välttämätöntä niin hallinto-oikeuden kuin varmasti myös muiden oikeudenalojen tutkijoille on perehtyminen tieteellisen tutkimuksen yleisiin kysymyksiin... Tällä tavoin oikeustiede saadaan ankkuroiduksi yleiseen tieteelliseen kehitykseen, mikä on tarpeellista, jotta se voisi täyttää tehtävänsä muuttuvan yhteiskunnan ja sen oikeusjärjestyksen palvelijana.”

²⁷ Ks. esim. *Voipio*, MK 1959 s. 510—517, *Kuuskoski*, SKL 1964 s. 300—303, 346 ja 384—386 sekä *Rekola*, MK 1966 s. 65—69.

²⁸ Ks. *Eskola*, MK 1947 s. 330 ja myöhemmistä kirjoittajista esim. *Martikainen* — *Yrjönen* s. 86.

²⁹ Ks. *Kaasalainen*, SK 1972 s. 830 ss.

listen voimavarojensa kohdentamisesta paikallisten olosuhteiden mukaan pidetty huomattavasti kaventuneina ja kuntien "pelivaraa" valita ja vastata kansalaisten vaateisiin pienentyneinä.³⁰

Arvostelua on aiheuttanut tasapuolisuuden puuttuminen valtion ja kuntien välisessä kustannusten jaossa. Kuntien edustajat ovat katsoneet saaneensa liian vähän omia mielipiteitään huomioiduksi. Valtiovallan on katsottu auktoritatiivisilla päätöksillään saattaneen voimaan yksipuolisia ja epäoikeudenmukaisia järjestelyjä.³¹

Kritiikissä on tuotu esiin, ettei kuntien välillä vallitsevia eroja taloudellisissa mahdollisuuksissa ole saatu riittävästi tasoitettua. Veroäyrin hintojen esitetään edelleenkin olevan kääntäen verrannollisia haja-asutusalueiden kuntien palvelutasoon.³² Valtionapujärjestelmän sekavuuteen on erityisesti kiinnitetty huomiota.³³ Valtionapujen heikkoutena on pidetty liian yksityiskohtaista valtion valvontaa. Tämän on katsottu olevan uhan kunnallisen itsehallinnon periaatteelle.³⁴ Mutta kohdentuuko ylläolevan sisältöinen kritiikki oikein?

Esitettyyn arvosteluun ja siinä suoritettuihin kysymyksenasetteluihin onkin syytä suhtautua varauksellisesti ja kriittisesti, sillä jo itse keskustelun peruslähtökohta on verraten ongelmallinen. Keskustelusta ilmenee näet varsin selvästi *valtion ja kuntien välinen vastakkainasettelu*. Tosin aivan viime vuosina, erityisesti ns. järjestelyasiakirjasta³⁵ käydyssä keskustelussa on alkanut näkyä käsitysten muuttumista. Valtion ja kuntien talous on pyritty näkemään kokonaisuutena.³⁶

Valtionavuista käyty keskustelu on liitetty nimenomaan valtion ja kuntien väliseen tehtävien ja kustannusten jakoon.³⁷ Ongelmallista tässä

³⁰ Ks. Heiskanen — Martikainen s. 57—58.

³¹ Esim. Johanson, SKL 4/1973 s. 5—10 ja Koivukoski, Kunnallishallinnon pääkysymyksiä s. 89.

³² Ks. esim. Hosiailuoma s. 18 ja Koivukoski s. 254.

³³ Ks. esim. Koivukoski s. 255 ja Kuuskoski — Hannus s. 331.

³⁴ Ks. esim. Koivukoski s. 262 ja Hosiailuoma s. 47.

³⁵ Ks. esim. Saraviita, LM 1976 s. 153 ss.

³⁶ Ks. esim. pääkirjoitukset, SK 1975 s. 315, 699 sekä SKL 3/1975 s. 2 ja 6/1975 s. 2.

³⁷ Valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon kuuluvat myös esimerkiksi kuntien tulonsiirrot valtiolle. Vuonna 1974 niiden yhteismäärä oli noin 140—150 milj. mk ilman kansaneläkkeiden tukiosia ja asumistukikustannuksia ja noin 390—400 milj. mk ne mukaanluettuna. Tässä tutkimuksessa ei enemmälti käsitellä näitä kysymyksiä. Ks. niistä esim. Km 1976: 24 s. 5—6, 53—55.

on se, että keskustelu halutaan usein rajata johonkin tiettyyn sektoriin, esimerkiksi terveydenhuoltoon. Kysymys on tällöin siitä, onko nykyinen tehtävien ja kustannusten jako terveydenhuollon alalla tarkoituksenmukainen. Sairaalahallinnon kustannusten jatkuvan kasvun vuoksi tuodaan usein esiin kaksi vaihtoehtoa. Toisaalta esitetään, että valtio ottaisi vastatakseen kysymyksessä olevista tehtävistä ja samalla niistä aiheutuvista kustannuksista.³⁸ Toisena vaihtoehtona esitetään taas, että valtion tulisi suorittaa nykyistä enemmän valtionapua, jolloin tehtävät säilyisivät edelleen kunnallishallinnon hoidettavana. Vain joihinkin tehtäviin kohdistuvaa tarkastelua ei voida pitää riittävänä. Tarkastelun kohteeksi voitaisiin ottaa samanaikaisesti koko yhteiskuntapolitiikka tai ainakin sen keskeisimmät lohkot.

Valtion ja kuntien välinen tehtävien jako sulkee tavallaan pois erään tarkastelukulman, joka on olennainen päätöksenteon kannalta. Tämä on tehtävien ja toimivallan jako eri hallinnon tasojen (valtakunta — lääni — kunta) kesken. Verraten keskeinen kysymys on, tehdäänkö päätös valtion keskushallinnossa, väliportaan hallinnossa vai paikallishallinnossa. Valtion ja kuntien välinen tehtävien jako konkretisoituu, kun harkitaan tehtävien siirtoa valtionhallintoon kuuluvalla organisaatiolla, esimerkiksi lääninhallitukselta kunnallisille viranomaisille.

Valtion ja kuntien väliseen tehtävien ja kustannusten jakoon liittyy monia muitakin, esimerkiksi finanssipoliittisia, kysymyksiä. Erityisen tärkeitä ovat kunnallisverotus, joka muodostaa valtionapujen ohella kuntien tärkeimmän tulolähteen, sekä kuntien lainanotto ja maksupolitiikka. Taloudellisten tekijöiden lisäksi valtionavuilla on yhteyksiä useisiin muihin kysymyksiin, esimerkiksi organisaatioon ja aluejakoon. Niin ikään niillä on läheisiä yhteyksiä kysymyksiin, jotka liittyvät yksityisten kansalaisten mahdollisuuksiin käyttää julkisia palveluja.

Valtionapuja myönnetään paitsi kunnille myös kuntainliitoille ja yksityisille yhteisöille. Nykyisin käytyä keskustelua täydentävä näkökulma liittyykin viimeksi mainittuihin. Tarkastelua ei olekaan syytä rajoittaa pelkästään valtion ja kuntien välisiin suhteisiin. Tärkeistä julkisista palveluista esimerkiksi koulutuksen alalla huolehtivat myös yksityiset yhteisöt. Samoin terveydenhuoltopolitiikan hoitamista varten olisi otettava huomioon kansanterveystyötä suorittavien terveyskeskusten rinnalla yksi-

³⁸ Ks. esim. *Km* 1974: 98 s. 235—248.

tyiset laboratoriot, röntgentutkimuslaitokset ja fysikaaliset hoitolaitokset.³⁹

Useiden eri syiden, muun muassa jäljempänä puheeksi tulevan kuntien väestöpohjan pienuuden vuoksi maahamme on syntynyt laaja kuntainliittojen verkosto. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta tätä ei ole pidetty hyvänä kehityssuuntana, koska kuntainliitot ovat etäänntyneet jäsenkunnistaan. Samoin kuntien mahdollisuudet kuntainliittojen ohjaamiseen ovat käytännössä varsin vähäiset.⁴⁰ Tutkimuksella pitäisikin pyrkiä selvittämään kuntainliittojen osuutta julkisten palvelujen tuotannossa sekä valtionapujen merkitystä niiden kustannusten kattamisessa.

Keskusteltaessa valtion ja kuntien välisestä tehtävien ja kustannusten jaosta on yleensä pidetty lähtökohtana nykyistä asukasluvultaan suhteellisen pieniin kuntiin pohjautuvaa kuntajakoa. Kuitenkin on useassa yhteydessä esitetty, että vain väestöpohjaltaan riittävän suuret ja voimavaroiltaan tarpeeksi vahvat kunnat voivat suoriutua tehtävistään asetettujen tavoitteiden ja odotusten mukaisesti.⁴¹ Toisaalta tähän on heti todettava, että meillä Suomessa — toisin kuin useissa muissa maissa — kuntauudistus on muodostunut varsin pitkälle eri poliittisten puolueiden väliseksi valtapoliittiseksi kysymykseksi. Erityisesti tästä syystä kuntauudistuksen toteuttaminen on edennyt hitaasti.

Väestöpohjavaatimuksen nousu on tullut esille esimerkiksi kansanterveystyössä, jossa suositeltavana väestömääränä on pidetty 10 000—13 000 asukasta.⁴² Kunnan riittävä väestöpohja on tärkeä myös koulutoimen ja sosiaalitoimen sekä eräiden muiden hallinnonalojen toiminnoissa. Kehitys on lisäksi johtamassa väestöpohjavaatimuksen nousuun sitä mukaa kuin palvelujen tuotannossa sovellettava teknologia kehittyy. Toisaalta pienten kuntien etuja — eheyttä, yhteenkuuluvuutta, paikallistuntemusta ja halpaa hallinto-organisaatiota — arvostetaan yhä enemmän.⁴³ Pienen kuntayksikön arvostus näkyy osittain myös pyrkimyksenä saattaa voimaan kunnanosahallinto.⁴⁴

³⁹ Ks. esim. *Aer*, SKL 1/1975 s. 39 ss., jossa käsitellään muun muassa yksityisistä hoitolaitoksista aiheutuvia aluepoliittisia ongelmia.

⁴⁰ Ks. *Hosiaisluma* s. 39—54 ja *Vataja*, SK 1974 s. 1468 s.

⁴¹ Ks. esim. *Km* 1965: A 1 s. 150 ss. Ks. myös *Km* 1970: A 13 s. 15—16.

⁴² Ks. *Km* 1969: A 3 s. 8, 11 ja *Km* 1973: 64 s. 15.

⁴³ Ks. erityisesti *Allardt*, SK 1973 s. 640 ss.

⁴⁴ Ks. *Km* 1973: 60 s. 98 ss. ja *HE* 120/1975 II vp.

Paitsi väestöpohjalla on myös kunnan pinta-alalla ja muodollakin sekä taajamamuodostuksella merkitystä kunnan toiminnan kannalta. Erityisen tärkeä tekijä on kuitenkin kunnan tulonmuodostus, joka riippuu pääasiassa kunnan väestö- ja elinkeinorakenteesta. Onhan selvää, että mitä alhaisempi tulotaso kunnassa on, sitä riippuvaisempi se on valtiolta saavastavasta tuesta.

Valtionapuja koskevassa keskustelussa on käsitelty varsin usein *alueellista eriarvoisuutta* monelta kannalta, esimerkiksi koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujen saannissa. Koska asuinpaikka on yksi eriarvoisuutta aiheuttava tekijä, on valtionapuja koskevassa tutkimuksessa alueellista eriarvoisuutta koskevalta osin mielenkiintoista selvittää se, voidaanko kunnille myönnettävien valtionapujen avulla vähentää tätä eriarvoisuutta.

Valtionapu on tärkeä kuntien *ohjauskeino*. Sen lisäksi valtiolla on käytettävinaan muita ohjauskeinoja, joilla määrätään julkisten palvelujen laadusta ja määrästä.⁴⁵ Myös näiden ohjauskeinojen suhde valtionapuihin tulisi ottaa tarkastelun kohteeksi. Erityisen merkittävä tämä kysymys on tarkasteltaessa kuntien pakollisia ja vapaaehtoisia tehtäviä. Mitä tarkemmin kuntien velvollisuudet ovat lainsäädännöllä määritelty, sitä vähemmän merkitystä valtionavuilla on varsinaisena ohjauskeinona.

Edellä esitetty antaa tukea sille käsitykselle, että valtionapuihin liittyviä ongelmia tulee lähestyä aiemmin suoritettua tutkimusta *laajemmasta näkökulmasta* käsin. Tutkimuksen kohteena olevien valtionapukysymysten taustalla on nähtävä monia yhteiskuntaan ja sen rakenteeseen vaikuttavia kysymysryhmiä. Niiden kartoittaminen ja yhteyksien havaitseminen on välttämätöntä, jotta voitaisiin kokonaisuutena tarkastella kuntien ja kuntainliittojen valtionapuja ja niihin liittyviä ongelmia.

Valtionapuja tutkittaessa olisi otettava huomioon yhteiskunnassa, erityisesti elinkeino- ja väestörakenteessa tapahtuneet muutokset sekä niiden aiheuttamat heijastusvaikutukset alue- ja kuntatasolle. Näihin liittyy valtakunnan tasapainoiseksi kehittämiseksi harjoitetun kehitysaluepolitiikan tai oikeammin aluepolitiikan merkitys ja vaikutukset. Tutkimuksella olisikin pyrittävä selvittämään, ovatko valtionapujen vaikutukset samansuuntaiset kuin aluepolitiikan.

Valtionapuja tutkittaessa on otettava myös huomioon yhteiskunnan eri lohkoilla, esimerkiksi koulutuksessa ja terveydenhuollossa tapahtuneet muutokset. Näihin liittyy läheisesti kysymys yhteis-

⁴⁵ Ks. erityisesti *Stevrin*, Samhällsstyrning (1974).

kunnan käytössä olevista voimavaroista sekä yhä kasvava puute koulutetuista henkilöistä.

Valtionapujen kannalta on keskeisessä asemassa yhteiskuntapolitiikan tavoitteita toteuttava hallintokoneisto sekä siinä tapahtuneet rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset.

Useat yhteiskuntaan ja sen rakenteeseen liittyvät kysymykset ja valtionavut yhdessä muodostavat *kokonaisuuden*, johon kietoutuu monia yhteiskuntapoliittisesti merkittäviä ongelmia. Niiden ratkaisusta riippuu suuressa määrin, miten yhteiskunta pystyy tarjoamaan palveluja jäsenilleen. Keskeinen kysymys on muun muassa se, mikä merkitys valtion-avulla on julkisten palvelujen tarjonnan ja jakelun kannalta. Mutta on selvää, että kaikkiin edellä mainittuihin kysymyksiin oikeustieteellinen tutkimus ei voi antaa vastausta. Eri tieteiden välisen työnjaon mukaisesti on tarkoituksenmukaista, että oikeustieteellinen tutkimus tarkastelee valtionapuja koskevia ongelmia ennen muuta oikeusnormien kannalta.

1.3. Tutkimusasetelma

Tutkimuksen peruslähtökohtana on, että valtionavut kunnille ja kuntainliitoille ovat *keino* yleisesti hyväksyttyjen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Valitun keinon avulla pyritään osaltaan turvaamaan kaikille kansalaisille tiettyjä hyötyjä. Valtionapu on kuitenkin vain yksi yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen keino; muita ovat esimerkiksi tulonsiirrot kotitalouksille ja aluepoliittiset toimenpiteet.

Omaksuttu peruslähtökohta edellyttää kysymyksessä olevan keinon — valtionapujen — selvittämistä *yhteiskunnallisena instituutiona*. Tällöin on erityisesti pyrittävä täsmentämään niitä *tavoitteita*, joihin valtion-avulla pyritään.

Valtionapuinstituution⁴⁶ selvittämiseksi on ensimmäiseksi tutkittava, miten ja miksi tällainen keino on kehittynyt. Pyrkimyksenä on tehdä valtionapuinstituution synty ja kehitys ymmärrettäväksi ja antaa siten sille selitys.⁴⁷

⁴⁶ Valtionapujen yhteydessä puhutaan verraten yleisesti *valtionapujärjestelmästä* (nykyisin valtionosuusjärjestelmästä). Tämä käsitetään yleensä pelkästään normijärjestelmäksi. Käyttämäni termi valtionapuinstituutio sisältää normijärjestelmän (normiston) lisäksi myös muita tekijöitä, ennen muuta oikeuden realisoitumisen yhteiskunnalliseen käytäntöön.

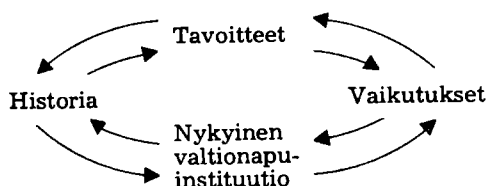
⁴⁷ Vrt. Jyräki, Oikeudellisen tutkimuksen problematiikka s. 54.

Tutkimukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on historiallisesta tarkastelusta siirryttävä voimassa olevan tilan selvittämiseen, jolloin tutkimuskohteena on *nykyinen valtionapuinstituutio*. Siihen kohdistuvana tutkimus edellyttää ensinnäkin valtionapunormiston systematisoimista. Lisäksi on pyrittävä selvittämään oikeussäännösten sisältöä oikeudellisen tulkinnan keinoin. Näiden kummankin tehtävän kohdalla on kysymys nimenomaan *oikeusdogmaattisesta* eli lainopillisesta tutkimuksesta. Pyritäessä selvittämään nykyistä valtionapuinstituutiota on tutkittava myös sen *toimintaa käytännössä*. Tämä edellyttää valtionapujen tosiasiallisen käyttämisen, niiden realisoinnin selvittämistä.

Valtionapuinstituution taustan ja nykytilan selvittäminen on välttämätön, muttei riittävä edellytys tutkimustyön suorittamiseksi. Kolmas selvityksen kohde on se, mitkä ovat kysymyksessä olevan keinon *vaikutukset*. Tämä edellyttää valtionapunormiston ja yhteiskunnallisen todellisuuden kytkemistä keskenään; pyrkimyksenä on tällöin selvittää valtionapuinstituution toivotut ja ei-toivotut vaikutukset. Tutkimus palautuu tältä osin kiinteästi asetettuihin *tavoitteisiin* ja johtaa ennen muuta kysymään, onko valtionapuinstituutio täyttänyt sille asetetut tavoitteet. Toiseksi on kysyttävä, onko se sopusoinnussa muiden yhteiskuntapolittisten tavoitteiden kanssa.

Valtionapuinstituution *ymmärtämisen* ja *selittämisen* välttämätön edellytys on valtionapuja koskevan historian tunteminen. Valtionapuinstituution kehityksen tunteminen on välttämätöntä, jotta voitaisiin tietää, miten ja ennen muuta miksi valtionapuinstituutio on muodostunut sellaiseksi kuin se on. Valtionapuinstituution kehitystä ei voida ymmärtää, ellei tunneta niitä tavoitteita, joihin valtionavuilla on pyritty. Tavoitteiden ymmärtäminen saattaa olla vaikeata, ellei olla selvillä niistä vaikutuksista, joita valtionavut ovat aiheuttaneet. Vastaavasti on päinvastoin: vaikutuksia ei voida ymmärtää, ellei tunneta tavoitteita; tavoitteita ei voida ymmärtää, ellei olla perillä valtionapuinstituution kehityksestä ja kehityksen tunteminen on taas nykyisen valtionapuinstituution ymmärtämisen välttämätön edellytys.⁴⁸ Tätä ilmiötä, jota on toisinaan nimitetty myös ymmärtämisen kehäksi, voitaisiin kuvata seuraavasti.

⁴⁸ Ks. von Wright, *Explanation* s. 132 ss. sekä Taylor s. 216 ss. Ks. myös Aarnio, Laki, teko ja tavoite s. 82, 1091 ja erit. 325 s. ja sama, Oikeudellisen ajattelun perusteista s. 150 sekä Juntunen, *Sosiologia* 1971 s. 15—17.



Kun kysytään, mikä on *lainopin* rooli valtionapuinstituution ymmärtämisen ja selittämisen kannalta, joudutaan vastaamaan ongelmalliseen kysymykseen. Ensinnä näyttää siltä, että lainopilla on erityisen tärkeä merkitys nykyisen valtionapunormiston erittelyssä. Valtionapusäädöksiä systematisoiva ja tulkitseva lainoppi on siten *välttämätön* edellytys valtionapuja koskevalle kokonaisanalyysille. Valtionapuinstituutiota ei voida ymmärtää, ellei tunneta lainopin tutkimuskohteena olevia elementtejä. Esimerkiksi on vaikea ymmärtää valtionapujen vaikutuksia, ellei tunneta valtionapunormistoa, jopa sen yksittäisiä säännöksiä.

Näkökulmasta riippuen jokaisen valtionapuinstituutiota tutkivan on tunnettava nykyinen valtionapuja koskeva normisto. Muussa tapauksessa esimerkiksi historiantutkijan käsittelemät kysymykset saattavat tämän päivän ihmisestä tuntua turhilta; tutkimustuloksista ei ole hyötyä nykyisen järjestelmän ymmärtämisen kannalta.⁴⁹ Tai: yhteiskuntatietelijän suoriittamat arviot valtionapuinstituution vaikutuksista saattavat muodostua osittain virheellisiksi siitä syystä, ettei ole otettu huomioon joitakin keskeisiä säännöksiä.

Valtionapuinstituutiota koskevan normiston ja tuon normiston kehityksen tunteminen auttaa tulkitsemaan epäselviä säännöksiä.⁵⁰ Oikeustieteen harjoittajalle tulkintatoiminta on mahdollista saamansa koulutuksen perusteella. Tässä suhteessa oikeustieteilijä on jossakin määrin paremmassa asemassa kuin muun koulutuksen saanut tutkija.

⁴⁹ Vrt. Kalela, s. 25. Ks. myös Jørgensen, Lovmål og dom s. 93 ss. ja Wanscher, TfR 1975 s. 184.

⁵⁰ Säännösten kehityksen tunteminen tulkinnaissa näkyy monessa kohden erityisesti Holopaisen tutkimuksessa Kunnan asema valtiossa. — Ks. myös Makkonen, LM 1969 s. 479, jossa hän Holopaisen tutkimuksen arvostelussa kirjoittaa, että "Teoksen positiivisoikeudellinen osa osoittaa edelleen, miten tärkeitä kunnallisoikeuden historiallisen kehityksen tunteminen voi olla jossakin nykyhetken tulkintakysymyksessä. ... Kunnallisoikeuden ongelmien palautuminen historiaan osoittaa myös, miten perin erilaista on tämän alan tutkimus verrattuna monien

Jos pyritään ottamaan laajempi näkökulma kuin positiivisoikeudellinen, niin silloin lainoppi ei ole kuitenkaan *riittävä* edellytys valtionapuinstituution ymmärtämiselle. Lisäksi tarvitaan muiden edellä esitettyjen tekijöiden — historian, tavoitteiden, tosiasiallisen nykytilan ja yhteiskunnallisten vaikutusten — kytkemistä valtionapuinstituution oikeudelliseen tutkimukseen. Viime aikoina on oikeusteoriassa korostettu teon teorian merkitystä juridisen ratkaisutoiminnan tarkastelussa. Antaisiko kyseinen teoria⁵¹ tarvittavat teoreettiset välineet valtionapuinstituution tarkastelemiseksi positiivisoikeudellista lähestymistapaa laueammasta näkökulmasta?

Valtionapuinstituution ymmärtämiseksi ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista lähestyä tarkastelemalla eri viranomaisen *yksittäisiä* tekoja. Vaikka teon teorian puitteissa voidaan useita tekoja kuvaamalla jossaakin määrin selvittää koko instituutiotakin,⁵² ei tämä tarjoa kuitenkaan hedelmällistä lähtökohtaa valtionapuinstituution selvittämiseksi. Valtionapuinstituution kohdalla on kysymys pikemminkin laajassa mielessä tapahtumisesta, jonka selittämiseen esimerkiksi praktinen syllogismi⁵³ ei sovellu.⁵⁴

Tutkimuksen kannalta on keskeinen kysymys se, mikä on käytettävä selityspenuste, toisin sanoen miltä teoreettiselta pohjalta tutkimus suoritetaan. Tässä tutkimuksessa lähdetään siitä, että valtionapuinstituutio on keino pyrittäessä yleisesti hyväksyttyihin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Mutta tämä on kuitenkin vain tutkijan itsensä asettama hypoteesi. Sen testaaminen edellyttää, että tutkimuksella selvitetään: 1) onko valtionapuinstituutio *ollut* tällainen keino, 2) *onko* se tällainen keino ja 3) *tulisiko* sen olla tällainen keino. Asetettu tutkimustehtävä on suoritettava omalla analyysillä. Analyysin avulla on pyrittävä saamaan selville myös lain-

muiden oikeudenalojen rajoitettuun detaljitutkimukseen.” Vrt. myös *Zitting*, *Politiikka* 1961 s. 37.

⁵¹ Ks. esim. *von Wright*, *Sosiologia* 1965 s. 53 ss.

⁵² Ks. *Aarnio*, *Laki, teko ja tavoite* s. 200—202. — On kuitenkin huomattava, että instituutioita koskevia lauseita ei voida palauttaa jäännöksettä yksilöitä koskeviksi lauseiksi. Ks. tästä *Danto* s. 376 ja *Aarnio*, *On Legal Thinking* jakso 3.10.4. Vrt. *Zelený*, *Sosiologia* 1976 s. 24 ss.

⁵³ Ks. esim. *von Wright*, *Explanation* s. 96 ss., *sama*, *Sosiologia* 1971 s. 99 ss. ja *Aarnio*, *Laki, teko ja tavoite* s. 110.

⁵⁴ Vrt. *Helin* s. 126 ss.

säättäjän kätkeytyt tavoitteet, joita hämärtävät esimerkiksi hallitusten esitysten perusteluissa olevat muodolliset tavoitteet.

Tutkimuksessa pyritään selittämään kohdetta käyttämällä hyväksi useita selitysmalleja, koska selittämisen intressi kohdistuu usealle taholle.⁵⁵ Tarkastelussa ollaan kiinnostuneita ensinnäkin yhteiskunnallisista rakenteista. Niiden selittämiseksi tarvitaan rakenteellisia selityksiä.⁵⁶ Niin ikään tutkimuksessa ovat kiinnostuksen kohteina instituutiot. Näiden selittämiseksi pyritään käyttämään hyväksi institutionaalisia selityksiä.⁵⁷ Tutkimustehtävän luonteesta johtuen on tärkeätä selvittää lainsäädännöllisiä päämääriä, mikä merkitsee lainsäätäjän käyttäytymisen tarkastelua. Se puolestaan edellyttää finaalista selitysmallia pyrittäessä saamaan selville lainsäätäjän käyttäytymisessä ilmenneitä tendenssejä.⁵⁸

Edellä on korostettu *tavoitteiden* merkitystä. Kun tavoitteista keskustellaan, on useita mahdollisuuksia konkretisoida tätä keskustelua. Ensinnäkin tavoitteita voitaisiin konkretisoida aikadimensiossa erottamalla esimerkiksi kaukotavoitteet ja lähitavoitteet. Toiseksi tavoitteita olisi mahdollista konkretisoida asiantiladimensiossa eli tavoitteiden yleisyysasteen perusteella.⁵⁹ Kun on kysymys oikeudellisesta järjestelmästä, voitaisiin ajatella, että hierarkkisesti ylimmänasteiseksi tavoitteeksi otetaan *oikeudenmukaisuus*.⁶⁰ Kumpaankin tavoitteiden konkretisoimistapaan sisältyy ongelmia. Erityisen suuria ne olisivat silloin, jos lähtökohdaksi otettaisiin oikeudenmukaisuus.⁶¹

⁵⁵ Vrt. Jørgensen s. 16.

⁵⁶ Ks. Allardt, Sosiologia 1969 s. 11 ss. ja sama, Sosiologia 1971 s. 115—118. Ks. myös Eriksson, LM 1972 s. 151 ss.

⁵⁷ Ks. Allardt, Sosiologia 1971 s. 118—120.

⁵⁸ Ks. esim. Kivivuori passim.

⁵⁹ Ks. Eero Pitkänen s. 36 ss.

⁶⁰ Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden keskeisyyttä kunnille myönnettävien valtionapujen päämääränä on korostanut Ilkka Heiskanen arvioidessaan tämän tutkimuksen tekijän valtionapuja koskevaa tutkimusluonnosta. Seuraavassa on pyritty ottamaan huomioon mainittu lähtökohta ja esittämään, millä tavoin yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta voitaisiin käsitellä valtionapuja koskevassa tutkimuksessa. Ks. myös Heiskanen, On Democracy, Equality. Efficiency and Justice as Criteria for Developing Local Government and Designing Linkages between the Central and Local Levels of Government (1975) ja Miinalainen — Heiskanen Poliitiikka 1/1976 s. 83—85.

⁶¹ Oikeudenmukaisuudesta pitää varmastikin paikkansa Edmund Cahn'in toteamus: "Justice is unwilling to be captured in a formula." Ks. Cahn s. 12.

Käsiteltäessä valtionapujen oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella ensinnäkin valtionapuja koskevien säädösten oikeudenmukaisuutta. Kysymys on tällöin lähinnä siitä, onko yksittäisten kuntien keskeinen kustannusten jako oikeudenmukainen. Lisäksi voitaisiin kysyä, onko kustannusten jako oikeudenmukainen yksityisen kansalaisen kannalta.

Paitsi valtionapusäädösten oikeudenmukaisuutta voitaisiin tarkastella myös valtionapua myöntävän viranomaisen tai muutoksenhakuinstanssin päätösten oikeudenmukaisuutta. Pyrkimyksenä voisi olla sen analysoiminen, mitä reaalisesti merkitsee, kun kunnille myönnettävien valtionapujen yhteydessä puhutaan oikeudenmukaisuudesta tai vastaavasti epäoikeudenmukaisuudesta.

Eri yhteyksissä on katsottu, että oikeudenmukaisia/epäoikeudenmukaisia voivat muun muassa olla (a) valtionapujärjestelmää koskevat periaatteet, (b) valtionapuja koskeva säännös tai määräys, (c) yksityinen päätös ja (d) valtionapunormiston uudistamiseksi käytettävä keino. Näistä kaikista tapausryhmistä voisi esittää useita sellaisia esimerkkejä, joissa on vedottu oikeudenmukaisuuteen. Käytännön esimerkit eivät ole ainoita, joissa termiä oikeudenmukaisuus käytetään valtionapujen yhteydessä. Esimerkit kuitenkin osoittavat kysymyksen olevan asioista, joilla ei välittömästi ole mitään yhteistä. Asioiden erilaisuus tulisi vieläkin ilmeisemmäksi, mikäli esimerkit valittaisiin muualta kuin valtionapujen piiristä.

Eräs mahdollisuus edellä olevaa taustaa vasten on tarkastella, *miten valtionavut toteuttavat oikeudenmukaisuutta*. Oikeudenmukaisuuden konkretisoiminen tuottaa kuitenkin useissa kohden vaikeuksia, koska näkemykset oikeudenmukaisuudesta vaihtelevat äärimmäisestä metafyyysis-ideologisesta katsomuksesta ankarimpaan empirismiin eli näkemykseen, jossa havainnoissa pysyen kysytään, miten on, ei sitä, miten pitäisi olla.⁶² Oikeudenmukaisuuden määrittelyyn vaikuttaa ensisijaisesti tutkijan lähtökohta. Käsitteelle voidaan antaa joko formaalinen tai materiaallinen sisältö. Usein oikeudenmukaisuudesta sanotaan yksinkertaisesti, että se on vaatimus tasa-arvoisuudesta: tasa-arvoisia tulee kohdella yhdenmukaisesti ja päinvastoin.⁶³

Ks. oikeudenmukaisuudesta *Hannu Uusitalo* ja siinä s. 135—137 mainittua kirjallisuutta. Ks. myös *Eckhoff* ja *Peschka* IV luku.

⁶² Ks. *Makkonen* s. 156 ss.

⁶³ Ks. *Perelman* s. 12 ss., *Hart* s. 157 s., *Ross* s. 351 ss. ja *Vlastos* passim. Ks. myös esim. *Sipilä* s. 14 ss.

Muodostetut *formaaliset oikeudenmukaisuuden* käsitteet ovat yleensä kaavoja, joiden sisältämät muuttujat voivat tarkoittaa eri asioita. Tällainen määritelmä ei pyri antamaan mitään ohjeita siitä, miten tiettyssä tapauksessa pitäisi käyttäytyä, jotta menettely olisi oikeudenmukaista. Se saattaa ainoastaan sisältää sen, että kaikkia tasa-arvoisia tulee kohdella tasa-arvoisesti. Tämän ei voi katsoa sellaisenaan sisältävän mitään. Oikeudenmukaisuuden käytännöllinen toteutuminen ja sisältö jäävät riippuviksi itse tasa-arvoisuusperiaatteen ulkopuolella olevista tekijöistä. Tämä edellyttää, että voidaan erikseen määritellä, mitkä tekijät vaikuttavat tasa-arvoisuuteen.

Materiaalinen oikeudenmukaisuuden käsite on siten muodostettu, että sitä voidaan muun muassa käyttää positiivisena ratkaisuohteenä. Tässä mielessä ratkaisuyrityksellä on poliittinen tarkoitus. Se pyrkii antamaan ohjeita siitä, miten pitäisi käyttäytyä. Yritykset muodostaa materiaalinen oikeudenmukaisuuden käsite kohtaavat kuitenkin vaikeuksia. Mikäli käsite määritellään hyvin abstraktisti, se jää sisällyksettömäksi. Mikäli taas tiettyä tutkijan muodostamaa järjestelmää, jota ei voida perustella objektiivisin kriteerein, pidetään oikeudenmukaisena, menettää käsite merkityksensä yleisyyden puuttumisen vuoksi.⁶⁴ Näyttääkin siltä, etteivät materiaaliset teorit⁶⁵ ole voineet tuoda mitään todellista ratkaisua vanhojen tai uusien ongelmien ratkaisemiseksi. Kehiteltujen periaatteiden avulla voidaan usein päästä selvyyteen siitä, mikä ei ole oikeudenmukaista. Samoin niistä voi olla hyötyä argumentaatiotekniikassa. Materiaalinen oikeudenmukaisuuden käsite ei ilmeisestikään voi selvittää sitä, mitä oikeudenmukaisuus on. Sen sijaan siitä on varmastikin hyötyä keskusteltaessa oikeudenmukaisuudesta.⁶⁶

Tutkimuksessa ei ole otettu tarkastelun pohjaksi formaalista eikä materiaalista oikeudenmukaisuuden käsitettä, koska ensinmainittu on katsottava tässä tutkimuksessa sisällöllisesti tyhjäksi ja jälkimmäisen kautta valtionapukysymyksissä ei voida päästä konkreettisiin tuloksiin. Tutkimuksessa oikeudenmukaisuus ei toisin sanoen muodosta runkoa, josta käsin kysymyksiä tarkastellaan. Sen sijaan tutkimuksessa selvitetään valtionapukysymyksiä konkreettisesti. Pyrkimyksenä on luoda tarkastelu-edellytyksiä, kiinnekohtia, joista käsin oikeudenmukaisuutta voitaisiin

⁶⁴ Ks. Stone s. 232.

⁶⁵ Ks. materiaalista teorioista esim. Hannu Uusitalo s. 31–62.

⁶⁶ Ks. Karen Hansen, TFR 1970 s. 85.

arvioida. Valtionapuja tarkastellaan tämän vuoksi konkreettisesti esimerkkien avulla.

Konkreettisten esimerkkien kautta voidaan tarkastella valtionapujen aiheuttamia seuraamuksia. Näistä seuraamusesimerkeistä muodostuvat mittauskriteerit oikeudenmukaisuuden arvioinnille. Esimerkeillä ei ole yhteisenä ominaisuutena yhtä ainoaa kriteeriä. Mutta ne ovat oikeudenmukaisuuskäsityksen kriteerejä perheyhtäläisinä. Jos niillä olisi yhteinen ominaisuus — kriteeri tässä mielessä —, niin voitaisiin lähteä oikeudenmukaisuuden käsitteestä.

Seuraamusesimerkeistä muodostuvien kriteerien avulla jokainen voi oman oikeudenmukaisuuskäsityksensä valossa arvioida tarkastelun kohteena olevia valtionapuja. Kun valtionapuja pyritään tarkastelemaan normiston kokonaisuudesta käsin, on tarkoituksena pyrkiä luomaan edellytykset oikeudenmukaisuuden arvioinnille. Tutkimuksessa käytettyä tarkastelutasoa voisi kuvata seuraavasti:

1. Oikeudenmukaisuuden taso

- a) formaalinen oikeudenmukaisuus
- b) materiaalinen oikeudenmukaisuus

2. Kiinnekohtien taso

Edellä oleva osoittanee oikeudenmukaisuutta koskevaan tavoitteeseen liittyvät tutkimukselliset vaikeudet. Oikeudenmukaisuuden ottaminen tutkimuksen pohjaksi on ongelmallista sen vuoksi, että sitä koskevat teoriat ovat tätä tutkimusta silmällä pitäen liian yleisiä. Formaalin oikeudenmukaisuuden käsite on katsottava tässä tutkimuksessa sisällöllisesti tyhjäksi. Myöskään materiaalisen oikeudenmukaisuuden käsitteen kautta ei valtionapukysymyksissä voida päästä konkreettisiin tuloksiin. Tämän vuoksi oikeudenmukaisuutta ei oteta sellaisenaan tutkimuksen pohjaksi. Se on kuitenkin — kuten edellä esitettiin — valtionapuinstituution mittauskriteerinä tärkeä.

Kun seuraavassa tutkimuksessa tarkastellaan valtionapuja instituutiona eikä pelkästään normijärjestelmänä, muodostuu kysymys *ulkomaisten valtionapujärjestelmistä* tutkimuksen kannalta ongelmalliseksi. Ulkomaan oikeutta voitaisiin tarkastella, niin kuin monesti tehdään, irrallaan niille luonteenomaisista yhteiskunnallisista yhteyksistä. Tällöin olisi mah-

dollista tarkastella säädöksiä ja niissä käytettyjä käsitteitä, ehkä soveltamiskysymyksiäkin. Jo pelkkänä normijärjestelmänäkin vieraan maan oikeusjärjestyksen tutkiminen olisi vaativa tehtävä erityisesti, koska tutkija ei ole saanut koulutusta kysymyksessä olevan oikeusjärjestyksen piirissä. Tutkijan pitäisi, jotta hänen esittämällään argumentaatiolla olisi merkitystä, tuntea vieraan maan koko oikeusjärjestys, sen henki ja oppirakennelmien synty sekä taustatekijät. Irrallisten käsittekonstruktioiden ja jonkun toisen maan useimmiten aivan muissa olosuhteissa syntyneen oikeusjärjestyksen omien ongelmien selvittämiseksi laadittujen tutkimusten lainaaminen on arveluttavaa.⁶⁷

Erityisen vaativa tehtävä on esimerkiksi vieraan maan oikeuskäytännön tutkiminen. Tämä on tuskin mahdollistakaan siitä syystä, ettei asianomainen tutkija yleensä tunne tutkimuksen kohteena olevan oikeusjärjestyksen yksityiskohtia ja henkeä. Lakitekstit ja oikeuskäytäntö eivät anna riittävää kuvaa vieraan maan oikeuden täydelliseksi ymmärtämiseksi.⁶⁸ — Yleisesti voidaankin sanoa, että vieraan maan lakitekstejä on tarkasteltava toimivassa kieliyhteisössä. Niitä ei voida irroittaa luonnollisista käyttöyhteyksistään eikä reaalisesta yhteiskunnallisesta tilanteesta.

Kun tutkimuksessa pyritään valtionapuja käsittelemään yhteiskunnallisena *instituutiona*, on tässä yhteydessä tutkimusekonomisista syistä perusteltua jättää ulkomaiden valtionapuinstituutioiden käsittely tutkimuksen ulkopuolelle. Sentyypisessä tutkimuksessa ei olisi kysymys pelkästään *oikeusvertailevasta* tutkimuksesta,⁶⁹ vaan huomattavasti laajemmasta tehtävästä. Se edellyttäisi, että eri oikeusjärjestyksiin kuuluvien normien lisäksi tarkastelu kohdistettaisiin sekä niiden taustalla oleviin tavoitteisiin että liikkumavapauden rajoja muovaavaan sosiaaliseen ympäristöön.⁷⁰

⁶⁷ Ks. Makkonen, Kunnallinen säädösvalta s. 11 ja Sipponen s. 232 s. Vrt. myös Tikka s. 7—9. — Kuvan siitä, mitä oikeusvertailu edellyttää, saa Mattilan tutkimuksesta Kansandemokratia, laki ja lapsi (1972).

⁶⁸ Ks. Makkonen s. 11 ja sama, LM 1969 s. 475. Ks. myös Brusiin, ARPS 1963 s. 322 ja sama, LM 1954 s. 437.

⁶⁹ Kysymys olisi vieläkin laaja-alaisemmasta tehtävästä kuin esim. Tolosen (Der allegemeine Erklärungshintergrund der Wirtschaftlichen Ordnung und seine Anwendung auf das Aktiengesellschaftsrecht, 1974) oikeusvertailevassa tutkimuksessa. Esimerkkinä valtionapujärjestelmää koskevasta selvityksestä voisi mainita Ylisen artikkelin (SK 1974 s. 924 ss.), jossa on verrattu Iso-Britannian ja Suomen valtionapujärjestelmiä.

⁷⁰ Ks. Mattila s. 75 ss., erit. 78.

Onkin syytä korostaa ettei ulkomaiden, tuskin edes pohjoismaiden oikeudesta olisi apua pyrittäessä hakemaan suuntaviivoja valtionapulainsäädännön uudistamiselle puhumattakaan siitä, että ulkomaan oikeuden tutkiminen auttaisi yksittäisten kysymysten ratkaisemista.⁷¹

1.4. Tutkimusasetelman toteuttaminen

Edellä hahmotellun tutkimusasetelman toteuttaminen edellyttää käytettäväksi useita rinnakkaisia lähestymistapoja. Kokonaiskuva valtionapuinstituutiosta perustuu siihen, että tämän tutkimuksen tekijä on voinut vuodesta 1968 alkaen osallistua valtionapusäädösten valmisteluun sekä niiden soveltamiseen. Tutkimuksessa käytettävät lähestymistavat voidaan jakaa kolmeen ryhmään seuraavasti:

1. käsiteanalyttiset tarkastelut
2. historian tutkimukselle ominaiset lähestymistavat
3. yhteiskuntatieteellisten tutkimustulosten hyväksikäyttö.

Kuntien ja kuntainliittojen valtionapuja koskeva normisto edellyttää käsiteanalyysia. Sen avulla on mahdollista tarkastella valtionapuja koskevia säädöksiä sekä yksityisiä säännöksiä, jotka muodostavat perustan koko valtionapuinstituution ymmärtämiselle. Kysymys on normatiivisen järjestelmän erittelystä. Käsiteanalyysin avulla pyritään lisäksi selvittämään valtionapuihin liittyvää tavoitteistoa. Kysymys on tällöin tavoitteiden tarkastelusta.

⁷¹ Tehtävien ja kustannusten jaosta sekä valtionavuista Ruotsissa ks. esim. *SOU* 1943: 43, 1952: 44, 1956: 8, 1964: 19, 1972: 44, 1974: 84 ja 1975: 39. Opetustoimen osalta ks. erityisesti *SOU* 1974: 36 s. 194—216 ja *SOU* 1976: 10. Ks. lisäksi *Asmussen*, NAT 1968 s. 108 ss. ja 123 ss., *Jonnergård* s. 165—176, *Johansson*, MK 1957 s. 779 ss. ja *Pettersson*, Plan 6/1974. Ks. suomalaisista kirjoittajista erityisesti *Kull* s. 59 ss., *Kuuskoski*, MK 1953 s. 612 ss. ja *Rönkkö* s. 159—173. Ks. myös *Km* 1970: B 84 s. 103—105 ja *Km* 1976: 24 s. 23—26. — *Norjan* osalta ks. *NOU* 1974: 53, 1975: 6 ja *st. meld. nr. 93* (1974—75). Ks. lisäksi *Asmussen*, NAT 1968 s. 105 ss. ja 123. Ks. myös *Km* 1970: B 84 s. 105 s. ja *Km* 1976: 24 s. 23. — *Tanskan* osalta ks. *Betænkning nr. 471/1968*, *Asmussen*, NAT 1968 s. 101 ss., *Mikkelsen*, *Socialtidskrift* 6—7/1968, *sama*, NAT 1969 s. 283 ss., *Refslund Thomsen*, *Købstadsforeningens Tidsskrift* 7—8/1969, *Koch* s. 23—32, *Ingvarsen* s. 33—42, *Hansen*, NAT 1971 s. 38 ss., *Harder* s. 66 ss., *Graversen*, NAT 1976 s. 11—17 ja *Fischer*, NAT 1976 s. 18—24. Ks. myös *Laitinen*, SK 1976 s. 316—318, *Km* 1970: B 84 s. 89—92, 102 s. ja *Km* 1976: 24 s. 19—22. — Ks. lisäksi esim. *Boulouis*, *Götz* ja *sama*, *Wirtschaftssubventionen*.

Valtionapuinstituution taustan tutkimisessa pyritään käyttämään hyväksi historian tutkimuksen lähestymistapoja. Valtionapuinstituution kehityksen selvittäminen edellyttää suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuneiden taloudellisten, sosiaalisten, poliittisten ja aatteellisten sekä lainsäädännöllisten ja hallinnollisten tekijöiden kytkemistä valtionapunormiston kehitykseen. Yhteiskunnallisen todellisuuden ja lainsäädännön vertaaminen keskenään on tärkeä tehtävä pyrittäessä saamaan selville lainsäädännön vaikutuksia tiettyssä historiallisessa kehitysvaiheessa. Kun historiallista kehitystä kuvataan tiettyinä ajanjaksoina, voidaan nähdä, mitä tapahtui samanaikaisesti ja mitä sen jälkeen. Jaksottaminen puolestaan voi paljastaa asioiden synty-yhteyksiä.⁷²

Tutkimuksessa on käytetty hyväksi verraten suuressa määrin jo valmiita tutkimustuloksia. Kysymys on tällöin paljolti yhteiskuntatieteiden tutkimustulosten kanavoimisesta oikeustieteelliseen tutkimukseen. Sitä vastoin varsinaisia tilastollisia (esim. regressianalyysi) tai ei-tilastollisia (esim. osallistuva havainnointi) menetelmiä tutkimuksessa ei ole varsinaisesti sovellettu.

1.5. Tutkimusnäkökulman valinta

Tutkimuksessa valtionapuinstituutiota pyritään tarkastelemaan kokonaisuutena. Kun valtionapuja koskeva normisto on erittäin laaja,⁷³ ei kaikkien eri hallinonaloille jakautuvien valtionapusäädösten ottaminen tarkastelun kohteeksi ole tutkimuksenomaisesti tarkoituksenmukaista. Mutta tutkimuksen peruslähtökohtia ajatellen tutkimustehtävää ei toisaalta voida rajata vain joihinkin keskeisiin valtionapusäädöksiin, esimerkiksi kuntien valtionosuuslakiin taikka jonkin hallinnonalan valtionapusäädöksiin, esimerkiksi sosiaalihuollon valtionapuihin. Tällainen rajaus ei antaisi oikeaa kuvaa valtionapunormiston asemasta ja toiminnasta koko oikeusjärjestyksen osana eikä varsinkaan niistä tavoitteista, joihin valtionavuilla pyritään.

Suoritettavassa tutkimuksessa otetaan erityisen tarkastelun kohteeksi *opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon* valtionavut. Keskittymistä näiden toimintojen valtionapuihin voidaan perustella jo yksin sillä,

⁷² Ks. Renvall s. 18—19.

⁷³ Ks. esim. Reivilä, josta saa varsin yksityiskohtaisen kuvan valtionapolainsäädännöstä.

että vuoden 1976 valtion tulo- ja menoarvion mukaan kunnille ja kuntainliitoille tulevasta 5,2 miljardin markan suuruisista valtionavuisista yli-voimaisesti suurin osa kanavoituu näihin toimintoihin, jo kaikkiaan 9/10 opetustoimeen ja terveydenhuoltoon.

Keskittyminen opetustoimeen, terveydenhuoltoon ja sosiaalihuoltoon on monessa muussakin suhteessa perusteltua. Mainitulla kolmella toiminnolla on varsin keskeinen asema kansalaisten hyvinvoinnin, elämisen laadun kannalta.⁷⁴ Koulutus- sekä sosiaali- ja terveystalitiikka sisältävät monia sellaisia yhteiskuntapolitiikan osalohkoja, joiden avulla voidaan lisätä kansalaisten hyvinvointia sekä rakentaa tasa-arvoista ja turvallista yhteiskuntaa.⁷⁵

Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimintojen, joita harjoittavat paitsi kunnat ja kuntainliitot myös valtio ja yksityiset yhteisöt, merkitys koko *kansantalouden* kannalta on verraten tärkeä. Vuonna 1973 näiden kansantuote-erän arvo oli noin 6 miljardia markkaa, joka oli noin 10 prosenttia tuotantokustannushintaisesta bruttokansantuotteesta. Julkisen hallinnon eli valtion ja sosiaalivakuutusrahastojen sekä kuntien ja kuntainliittojen osuus mainittujen palvelujen arvosta oli vuonna 1973 noin 87 prosenttia. Kuntien ja kuntainliittojen opetus-, terveydenhoito- ja muiden sosiaalipalvelujen tuotannon arvo oli vuonna 1973 noin 4,1 miljardia markkaa, joka oli noin 78 prosenttia julkisen hallinnon mainittujen palvelujen tuotannon arvosta.⁷⁶

Kuntien ja kuntainliittojen tuottamien opetus-, terveydenhoito- ja muiden sosiaalisten palvelujen tuotannon bruttoarvo oli vuonna 1973 noin 5,9 miljardia mk. Tämä jakautui seuraavasti: opetuspalvelukset noin 2 470 milj. mk, terveydenhoitopalvelukset noin 2 460 milj. mk ja sosiaalihuollon palvelukset 980 milj. mk.

Kunnallissektorin opetus-, terveydenhoito- ja muihin sosiaalisiin palveluksiin käyttämien kulutusmenojen⁷⁷ arvo oli vuonna 1973 noin 5 520 milj. mk. Näiden tehtävien hoitamiseen kunnat ja kuntainliitot saivat valtionapua 2 490 milj. mk eli noin 45 % kulutusmeno-

⁷⁴ Ks. esim. *Johansson* s. 32 ss. Ks. myös *Paavo Uusitalo* s. 23 ss. ja siinä mainittua kirjallisuutta.

⁷⁵ Ks. *Allardt* passim.

⁷⁶ Tiedot pohjautuvat Suomen kansantalouden tilinpidon tilastoihin. Ks. käsitteistä esim. *Martikainen*, Julkisen sektorin kasvu s. 113—117 alav. 1 ja siinä mainittua kirjallisuutta. — Laskelmat on suorittanut VTK *Juhani Turkkila*.

⁷⁷ Kulutusmenojen lisäksi on otettava huomioon pääomamenot, mutta niiden merkitys on huomattavasti vähäisempi kuin kulutusmenojen.

jen arvosta.⁷⁸ Opetustoimen kulutusmenot olivat mainittuna vuonna 2 360 milj. mk, josta valtionavut olivat 1 200 milj. mk (50.8 %) terveydenhoidon kulutusmenot samoin 2 360 milj. mk, josta valtionavut 1 160 milj. mk (49.2 %) ja sosiaalihuollon kulutusmenot 800 milj. mk, josta valtionavut 130 milj. mk (16.5 %).⁷⁹

Tutkimusnäkökulmana on opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusten tarjontajärjestelmä. Tutkimuksella pyritään selvittämään, miten opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tavoitteet ovat toteutuneet. Tavoitteista on *laadulliset* tavoitteet jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Tämä on perusteltua siitä syystä, että kysymyksessä olevia tavoitteita ei ole selkeästi määriteltä lain säädännössä eikä muissa virallisissa asiakirjoissa. Jo pelkästään tästä syystä niiden ottaminen tarkastelun kohteeksi johtaisi moniin tutkimuksellisiin ongelmiin.⁸⁰ Tutkimuksessa keskitytäänkin mainittujen palvelujen *määrällisten* tavoitteiden selvittämiseen. Tutkimusekonomisesti ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä tulostamaan tutkimusmateriaalia kaikilta kolmelta hallinnonalalta. Tämän vuoksi keskeisimmät tutkimustulokset nykyisten säännösten realisoitumisesta on rajattu koulutuksen määrälliseen sääntelyyn.

Tutkimuksessa valittu näkökulma ei ole toki ainoa, josta käsin valtionapuja voi mielekkäästi tarkastella. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa näkökulma voisi olla lainopillinen, siis esimerkiksi valtionapusäädösten tulkintaan keskittyvä. Hedelmällisiä näkökulmia saattaisivat olla esimerkiksi kunnallinen demokratia⁸¹ tai valta-käsite.⁸² Muita voisivat olla esimerkiksi redistribuutiopolitiikka sekä erilaiset taloudelliset näkökulmat.

Tarkastelukulman valinta johtaa luonnollisesti tutkimustuloksiin, jotka saattavat poiketa muista lähtökohdista saaduista tutkimustulok-

⁷⁸ Tiedot pohjautuvat kuntien ja kuntainliittojen kunnallistalouden neuvotelukunnalle vuonna 1975 antamiin ilmoituksiin.

⁷⁹ Kunnallissektorin kaikkien kulutusmenojen arvo vuonna 1973 oli 6 660 milj. mk, josta valtionavuin katettiin 2 560 milj. mk. Muiden kuin opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon valtionapujen osuus oli vain 70 milj. mk. — Laskelmat on suorittanut *Juhani Turkkila*.

⁸⁰ Esim. koulutuksen laadullisista tavoitteista ks. *Talousneuvosto 1972*, Liite 3 s. 11 ss.

⁸¹ Ks. esim. *Krister Ståhlberg*, KT 1975 s. 325 ss.

⁸² Tältä kannalta on *Hernes*'in tutkimus "Magt og avmagt" (1975) mielenkiintoinen. Tämän tutkimuksen arvioinneista ks. Tfs 1976 s. 74 ss.

sista. Tältä kannalta voidaan esittää arvostelua tarkastelukulman valintaa, lähinnä sen hedelmällisyyttä kohtaan, varsinkin jos tutkimustulokset eivät vastaa arvioijan omia käsityksiä.

Tässä tutkimuksessa valittu näkökulma auttaa kuitenkin näkemään yhteyksiä useisiin valtionapuihin liittyviin tekijöihin. Eräät tutkimuksen kannalta tärkeät lisänäkökohdat voisivat jäädä helposti tarkastelun ulkopuolelle, mikäli valtionapuja käsiteltäisiin vain esimerkiksi kunnallishallinnon näkökulmasta. Tällöin olisi mahdollista, että huomiota ei kiinnitettäisi esimerkiksi yksityisten yhteisöjen ylläpitämien laitosten merkitykseen. Niin ikään mainittu tarkastelukulma saattaisi johtaa siihen, että kysymyksiä tarkasteltaisiin vain organisaatioiden kannalta. Tarkastelun ulkopuolelle ei ole syytä jättää myöskään sitä, miten valtionavut vaikuttavat yksityiseen kansalaiseen. Makkonen kirjoittaakin osuvasti, että kunta ei ole ”mikään yli-individuaalinen olento, joka eläisi omaa varjoelämäänsä erillään toimivista ihmisistä”.⁸³ — Muun muassa mainittuja seikkoja on korostettu edellä käsiteltäessä tarkastelukulman laajentamisen tarvetta valtionapuasioissa.

⁸³ Ks. *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta s. 98.

II LUKU

VALTIONAPUINSTITUUTION KEHITYS

Valtionapuinstituution kehitys näyttää ajallisesti jakautuneen kolmeen toisistaan erottuvaan jaksoon, joita voidaan kutsua (1) aktiivisia ja varakkaita kuntia suosivan valtionapupolitiikan kaudeksi, (2) osittain kuntien varallisuuden huomioon ottavan valtionapupolitiikan kaudeksi ja (3) kuntien taloudellisen kantokyvyn huomioon ottamaan pyrkivän valtionapupolitiikan kaudeksi. Varhaisin kehitysvaihe alkoi versoa 1800-luvun jälkipuoliskolla ja sen kehittymistä voidaan seurata maan itsenäistymisen tienoille saakka. Itsenäistymisen jälkeinen aika 1920-luvulla merkitsi yhteiskunnan sääntelymahdollisuuksien helpottumista, joka johti moniin sosiaalipoliittisiin uudistuksiin. Samalla myös yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus alkoi väikkyä lainsäätäjän mielessä. Osittain kuntien varallisuuden huomioon ottavan valtionapupolitiikan kausi päättyy sotien jälkeiseen aikaan sekä muuttuu vähin erin kaikkien kuntien kantokyvyn huomioon ottavaksi valtionapupolitiikaksi erityisesti tultaessa 1950-luvulle. Yhteiskunnallinen tilanne erosi tuolloin monella tapaa sotaa edeltäneestä ajasta, eikä se voinut olla vaikuttamatta myös lainsäätäjän tavoitteenasetteluihin. Tasa-arvopoliittinen asenne, joka korosti erityisesti yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta, alkoi esiintyä voimakkaasti myös kuntien taloudellisen aseman helpottamista koskevissa kysymyksissä.

Valtionapuinstituution kehitys kytkeytyi luonnollisestikin yhteiskunnan muuhun kehitykseen. Ensimmäisessä kehitysvaiheessa kunnallishallinnon muutos loi normatiivisen perustan valtionapuinstituutiolle. Liberalististen näkemysten mukaisesti valtionavuin tuettiin aktiivisia kuntia. Valtionapu kohdistui aktiivisia ja varakkaita kuntia suosivan valtionapupolitiikan aikana kansanopetukseen, jonka kehittämistä muun muassa osin ajan aatteellisten virtausten takia pidettiin myös tärkeänä. Sen sijaan terveydenhuoltoa ja sosiaalihuoltoa tuettiin vain vähäisessä mää-

rin. Opetustoimen, terveydenhuollon sekä sosiaalihuollon kannalta ajanjakso vuosisadan vaihteesta maan itsenäisyyteen oli merkittävä vaihe siksi, että tuolloin valmisteltiin monet tärkeinä pidetyt uudistukset. Vahvistus näille uudistuksille saatiin maan itsenäistyttyä. Mainittuna ajanjaksona tiedostettiin myös jo kuntien taloudellisten mahdollisuuksien tasaamisen välttämättömyys.

Itsenäistymisen jälkeinen sosiaalinen ja aatteellinen murros heijastui 1920-luvulta alkaen lainsäädäntöön siten, että valtionapupolitiikassa alettiin ottaa osittain huomioon kuntien erilaiset taloudelliset mahdollisuudet. Kunnan asema valtiossa vakiintui HM:n säätämisen myötä, joskin esiintyi erilaisia näkemyksiä kunnan asemasta julkisia palveluja tuottavana yksikkönä. Kunnallishallinnossa tapahtuneen myönteisen kehityksen katkaisi yleismaailmallinen laskukausi, joka heijastui myös valtionapupolitiikkaan. Pyrkimykset lisätä valtionapuja kilpistyivät taloudelliseen lamaan. Taloudellisen tilanteen parannuttua 1930-luvun loppupuolella alkoi esiintyä voimakkaita vaatimuksia yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteuttamisesta ja kunnallisen verorasituksen tasoittamisesta. Opetustoimessa tärkein kysymys oli oppivelvollisuuden toteuttaminen. Sairaalalaitoksen, erityisesti tuberkuloosi- ja mielisairaanhoidon kehittymisen juuret olivat tässä kehitysvaiheessa. Myös sosiaalihuollossa siirryttiin kohti laaja-alaisempaa sosiaaliturvaa.

Vaikka jo valtionapupolitiikan toista merkittävää murrosvaihetta leimasi pyrkimys kuntien välisten taloudellisten mahdollisuuksien tasaukseen, tähän ei kuitenkaan ollut taloudellisia eikä muitakaan mahdollisuuksia. Poliittinen järjestelmä saattoi vasta sotien jälkeen toimia siten, että kaikki poliittiset ryhmät ottivat osaa päätöksentekoon. Yhteiskunnallinen tasa-arvovaatimus voimistui ja heijastui ilmeisestikin myös valtionapupolitiikkaan. Oltiin siirtymässä kohti kuntien taloudellisen kantokyvyn huomioon ottavaa valtionapupolitiikkaa. Tämä konkretisoitui vuonna 1967 kuntien kantokykyluokituksesta annetun lain säätämisellä.

Sotien jälkeisenä aikana alkoi enenevässä määrin voimistua näkemys, jonka mukaan yhteiskunnan kehitystä tuli tietoisesti ohjata. Siirtyminen keynesläiseen talouspolitiikkaan edellytti myös yhteiskunnan ohjausta. Myös opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen piirissä kehitys oli voimakasta. Perusasteen koulutuksessa siirryttiin kansakoulusta peruskouluun. Sairaalalaitoksen nopea laajeneminen johti 1970-luvun al-

kupuoella koko terveystalouden painopisteen tarkistukseen. Sosiaali-toimen alalla siirryttiin kohti entistä kattavampaa sosiaaliturvaa.

Seuraavassa on tarkoitus kunkin valtionapuinstituution kehitysjakson osalta tarkastella näitä tapahtuneita muutoksia. Erityinen huomio kiinnitetään opetustoimessa, terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa tapahtuneisiin muutoksiin.

2. Aktiivisia ja varakkaita kuntia suosiva valtionapupolitiikka

2.1. Kunta julkisten palvelujen tarjontaorganisaationa

Autonomian ajan alussa Suomi oli köyhä maatalousmaa, jonka väestöstä suurin osa sai elantonsa maataloudesta ja sen sivuelinkeinoista.¹ Maan hallintokoneisto rakentui Ruotsin vallan ajalta periytyneisiin muotoihin. Paikallinen itsehallinto oli pitkäaikaisen kehityksen tuloksena muodostunut erilaiseksi kaupungeissa ja maaseudulla. Jälkikäteen arvioiden voidaan perustellusti todeta järjestelmän, joka oli kehittynyt kokonaan toisenlaisen yhteiskunnan tarpeita varten, olleen monimutkaisen ja sekavan. Paikallishallintoyksiköt eivät olleet oikeushenkilöitä, minkä vuoksi ei ollut myöskään yhteistä paikallishallinnon varallisuuspiiriä erilaisten tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Paikallishallinnossa oli jokaista tehtäväryhmää, usein vieläpä yksittäistä tehtävää varten oma kassansa kustannusten maksamista varten.²

Tultaessa 1800-luvun puolivälin tienoille suomalainen yhteiskunta eli yleistä taloudellisen liberalismien suunnassa tapahtuvaa muutosprosessia, jolloin ryhdyttiin poistamaan yhteiskunnan kehitystä jarruttaneita merkantilistisia säännöstely- ja monopolijärjestelmiä.³ Maan väkiluvun kasvu oli nälkävuosia lukuun ottamatta nopeata vuosisadan puolivälistä lukien. Myös väestön rakenteessa alkoi tapahtua monipuolistumista talonpoikaisen liikaväestön alkaessa hakeutua maatalous- ja teollisuustöihin. Kaupunkiväestön osuus pysyi kuitenkin alhaisena.⁴

Paitsi taloudellisilla oli myös aatteellisilla tekijöillä vaikutusta yhteiskunnan lainsäädännölliseen ja hallinnolliseen kehitykseen. Keskei-

¹ Ks. Haatanen s. 25 s.

² Ks. Holopainen s. 127 s.

³ Ks. Jutikkala s. 210 ss.

⁴ Ks. Katsaus Suomen väestönkehitykseen s. 8—13.

seen asemaan oli noussut kysymys kunnallisesta itsehallinnosta.⁵ Kahdessa vaiheessa tapahtuneen komiteatyöskentelyn pohjalta annettiin sittemmin vuonna 1865 MKunA.⁶ Kaupunkien hallinnon uudistaminen, joka oli ollut esillä jo vuoden 1863—1864 valtiopäivillä, saatiin aikaan kahdeksan vuotta myöhemmin eli 1873 KKunA:n säätämisen myötä. Uusien kunnallisasetusten syntyyn vaikuttivat ilmeisestikin osaksi liberalismin periaatteet, jotka korostivat yksityisen henkilön ja paikallisyhteisön vapauden merkitystä.⁷ Liberalismin heijastusvaikutuksien korostaminen on kuitenkin omiaan hämärtämään käsitystämme kunnallisasetusten säätäjän motivaatiotaustasta ja toiminnasta. Näin sen vuoksi, että uudistuksen Suomessa sanelivat ennen muuta *käytännön tarpeet*.⁸ Paikalliselle itsehallinnolle hallinnollisessa järjestyksessä siirrettyjen tehtävien laajentuessa tulivat entistä selvemmiksi hallinnossa olleet monet epäkohdat. Esimerkiksi maaseudulla seurakunnilta oli puuttunut yhteinen elin, joka olisi huolehtinut hallintotehtävien hoitamisesta. Niin ikään on nähtävissä, että lainsäätäjä lainasi asetustekstin lähes sellaisenaan Ruotsin vuonna 1862 vahvistetuista kunnallislajeista.⁹ Kunnallisasetusten perusteluja kirjoitettaessa on tuskin täällä tarkemmin perehdytty naapurimaan lainsäädännön taloudelliseen ja kulttuuriseen taustaan, joka on tosin paljolti samankaltainen kuin oman maamme.

Uusilla asetuksilla maaseudun ja kaupunkien hallinto saatettiin periaatteessa samalle kannalle. Molemmista tuli organisatorisesti ja varallisuuspiiriltään itsenäisiä yksiköitä eli oikeushenkilöitä. Kuntien muodos-

⁵ Suomessa kunnallisen itsehallinnon merkitystä oli Hegelin filosofian lähtökohdista korostanut erityisesti J. V. Snellman vuonna 1842 ilmestyneessä teoksessaan *Läran om staten*. Hegelin filosofiassa esiintyvää korporaatiota edustaa Snellmanin filosofiassa kunta. Ks. esim. Eriksson, JFT 1975 s. 65 ss. Ks. myös Halila, SKL 1967 s. 517 ja Liakka, MK 1940 s. 421 ss.

⁶ Ks. valmisteluvaiheista esim. Soikkanen s. 128 ss., Holopainen s. 133 ss. ja Kaukovalta, MK 1940 s. 418 ss.

⁷ Ks. esim. Soikkanen s. 115 ss.

⁸ Ks. Holopainen s. 131, 154 ja 156. Holopainen (s. 131) kirjoittaa, että ”voimakkaammin kuin ideologiset perusteet vaativat paikallishallinnon uudistamista Suomessa käytännön tarpeet”. Samoin näyttää ajattelevan Makkonen, Kunnallisen säädösvalta s. 88, kun hän katsoo olleen ehkä mahdollista, että ”kunnallislakien säädäntä on yksinkertaisesti tapahtunut käytännölliseltä pohjalta tarkoituksena korjata sangen konkreettisia puutteita ja epäkohtia, joita kunnalliselämässä esiintyi”.

⁹ Ks. Kaukovalta s. 77 ss.

taminen paikallishallintoyksiköiksi merkitsi valtionhallinnon ja paikallishallinnon tehtävien asettelun kiinteytymistä, samoin kuin myös kuntien aikaisempaa suurempaa riippumattomuutta valtion hallinto-organisaatiosta. Kunnallishallinnon perustaminen ei kuitenkaan tarkoittanut paikallishallinnon erillisyyttä valtionhallinnosta: kunnat muodostivat vain osan valtakunnan hallinnon kokonaisuudesta.¹⁰ Uusi järjestelmä perustui oikeusjärjestykseen ja siinä korostettiin erityisesti valtion ja kunnan yhteenkuuluvuutta sekä päämäärien yhtäläisyyttä.¹¹

Kunnallishallinnon uudistus oli hallinto-organisatorinen. Uusissa kunnallisasetuksissa ei säädetty valtion ja kuntien välisestä tehtävien jaosta, vaan pelkästään kunnallishallinnon tehtäviin kuuluvista asioista. Kunnallissääädöksissä ei myöskään lähdetty siitä, ettei kunnille voitaisi säätää velvollisuuksia niille kuuluvien tehtävien hoitamisesta. Myöskään ei edellytetty, ettei saman tehtävän eri tasoilla tapahtuvia suorituksia voitaisi määrätä hoidettavaksi valtion- ja kunnallishallinnon organisaatioiden kesken.¹²

Uusien kunnallissäädösten jälkeisenä aikana kehitys kunnissa oli veraten hidasta. Kunnallishallintoon vaikutti monin tavoin vuosisadan vaihteen tienoilla Suomessa ollut taloudellinen muutos- ja kasvuprosessi. Tuolloin taloudellinen kehitys alkoi yhä voimakkaammin siirtää yhteiskuntaa luontoistaloudesta rahatalouteen. Maaseudun sosiaalisen rakenteen muuttuminen ja maatalouselinkeinon osuuden lasku johtivat laajaan siirtolaisuuteen ja maan sisäiseen muuttoliikkeeseen. Väestö alkoi haakeutua teollisuustyöpaikkoja tarjoaviin kaupunkeihin sekä muihin keskuksiin.¹³ — Valtiollisen elämän alalla merkitsi huomattavaa muutosta vähäiseen edustavuuteen nojaavan säätyeduskunnan korvaaminen vuonna 1906 yksikamarisella eduskunnalla. Ylin päätösvalta säilyi kuitenkin edelleen Venäjän hallitsijalla.

Vielä 1900-luvun alkuvuosina säilyi liberalistisesti värittynyt suhtau-

¹⁰ Suomessa toteutettu itsehallinto poikkesi periaatteelliselta kannalta esimerkiksi monien Euroopan maiden paikallisista itsehallintojärjestelmistä, jotka oli luotu valtioabsolutismin, keskityksen ja byrokratian vastapainoksi. Näissä maissa itsehallinto on epäilemättä merkinnyt myös vastakkaisuutta valtionhallinnolle. Ks. *Halila*, SKL 1967 s. 515.

¹¹ Ks. *Holopainen* s. 138, erit. alav. 30. Ks. myös *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta s. 117 s.

¹² Ks. *Holopainen* s. 138 s.

¹³ Ks. *Haatanen* s. 130 ss.

tumistapa kunnallishallintoon. Tämän asenteen perusteella kuntien välillä vallinneita eroja pidettiin luonnollisina ja mahdollisuutta saada itse päättää omista asioistaan tärkeänä. Kunnallinen itsehallinto oli itseisarvo, päämäärä sinänsä. Vähitellen kuitenkin liberalistiset näkemykset kunnasta alkoivat jäädä taka-alalle. Jo 1800-luvun lopulla olivat Suomessa alkaneet vaikuttaa sosialistiset aatteet, jotka saivat kannatusta maaseudullakin. Ne sisälsivät uusia ajatuksia kunnasta, ja aikaa myöten ne vaikuttivat asennoitumisen muutokseen. Alettiin vaatia kunnan toimialan laajentamista ja sitä, että kunnan tuli toimia kansanvaltaisena paikallishallinnon yksikkönä.¹⁴ Poliittisten puolueiden vaikutus oli selvästikin havaittavissa pidettäessä silmällä palvelujen tarjontajärjestelmän ja valtionapuinstituution kehitystä.

Vuosisadan vaihteessa sosialidemokraatit kannattivat mahdollisimman laajaa kunnallista itsehallintoa. Puolue vaati kunnan toimialan voimakasta laajentamista, mutta tämän tuli tapahtua omatoimisesti. Valtion tuesta ja kustannuksista ei ohjelmissa puhuttu juuri ollenkaan.¹⁵ Samaan aikaan porvarilliset puolueet lukuun ottamatta maalaisliittoa korostivat valtionvalvonnan tarpeellisuutta.¹⁶ Sosialidemokraattien tavoin ne vaativat kuntien toiminnan, varsinkin sosiaalisten palvelujen laajentamista. Puolueet vaativat useissa kohdin valtion taloudellista tukea kuntien kasvavalle toiminnalle.¹⁷ Maalaisliiton käsitykset asettuivat taas vasemmiston ja muiden porvarillisten puolueiden välille. Puolue painotti kunnallista itsehallintoa, vaati kunnallisten tehtävien laajentamista ja eräissä tapauksissa valtion tukea kunnille.¹⁸

Kaiken kaikkiaan kunnasta oli tullut tärkeä julkisia palveluja tarjoava organisaatio. Kunnallishallinnon uudistus ei ollut sisältänyt mitään ideologista valtion ja kuntien välistä vastakkaisuutta. Kunnista oli muodostunut osa valtakunnan hallinnon kokonaisuutta.

¹⁴ Ks. *Soikkanen*, *Sosialismin tulo* s. 313 ss. Ks. myös *Paasivirta* s. 9—11.

¹⁵ Ks. *Borg* s. 27 ss.

¹⁶ Ks. *Soikkanen* s. 487.

¹⁷ Ks. *Borg* s. 40 ss., erit. 42 (Suomalainen puolue), 54 ss., erit. 61—62 (Nuor-suomalainen puolue) ja 67 ss., erit. 71 (Ruotsalainen kansanpuolue).

¹⁸ Ks. *Borg* s. 106 ss.

2.2. *Julkisten palvelujen kustannusvastuu: valtionavut ja niiden vaikutukset*

Kehitys kunnissa oli uusien kunnallissäädösten antamisen jälkeisenä aikana suhteellisen verkkaista. Kunnallistalous oli erityisesti maalaiskunnissa vähäistä. Välittömästi uusien kunnallissäädösten antamisen jälkeen olivat hallitsevassa asemassa vain välttämättömät menot. Johtavana periaatteena kunnallishallinnossa oli menojen pitäminen mahdollisimman alhaisina. Aivan vastaavasti olivat valtion menot julkisiin palveluihin vähäiset.¹⁹ Tämä oli senaikaisten talouspoliittisten käsitysten mukaan luonnollista; mitä pienemmät valtion menot olivat, sitä parempi.²⁰

Kuntien menoista ja tuloista 1800-luvun jälkipuoliskolla on saatavissa vain hajatietoja. Sosiaalihuollosta aiheutuneet menot hallitsivat nälkävuosina ja kauan sen jälkeenkin erityisesti syrjäseutujen kunnissa. Jossain määrin luotettavia tietoja maalaiskuntien taloudesta on käytävissä vasta vuodelta 1891.²¹ Taloudellinen kasvu vuosisadan vaihteessa vaikutti monin tavoin kunnallishallintoon. Varallisuuden kasvaessa ja siirryttäessä rahatalouteen myös kuntien tulot nousivat. Verotulojen lisääntyminen teki mahdolliseksi kuntien toiminnan laajentamisen. Teollisuuden tarjottua työtilaisuuksia maaseudun tilattomalle väestölle supistuivat myös kuntien sosiaalihuollon menot.

Yleinen taloudellinen kehitys ei kuitenkaan jakautunut tasaisesti maan kuntien kesken. Maantieteellisten olosuhteiden sekä erilaisten yhteiskunnallisten ja taloudellisten olojen vuoksi kunnat alkoivat kehittyä eri tasoisiksi taloudelliselta kantokyvyltään. Kehitys riippui vielä tuoloin osittain kuntalaisten omista asenteista: uskaltauduttiinko uudistuksiin vai pyrittiinkö tulemaan toimeen mahdollisimman pienin ponnistuksin. Kuntakohtaiset olosuhteet ja kuntien oma toiminta vaikuttivat melko ratkaisevasti kuntien toiminnan muotoutumiseen.

Vuosina 1891, 1904 ja 1910 opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon menot käsittivät yli puolet maalaiskuntien kustannuksista (51.5 %:sta 61.1 %:iin). Näistä menoista opetustoimi ja sosiaalihuolto nieli kumpainenkin keskimäärin neljänneksen. Terveydenhuollon osuus maa-

¹⁹ Ks. Martikainen s. 46 oleva taulukko 1 ja s. 49 ss. (kehitys vuoteen 1900) ja s. 66 ss. (1900—).

²⁰ Ks. Martikainen s. 13—14, 55, 64.

²¹ Ks. Järvinen ja sama, Suomen maalaiskuntain finanssitilasto.

laiskuntien menoista oli vähäinen, vain 2.9 %:sta 5.4 %:iin.²² Alueellisesti maalauskuntien menot jakautuivat jossain määrin eri toimintoihin maan eteläisissä ja pohjoisissa lääneissä.²³ Mutta kuinka nämä kustannukset peitettiin?

Kuntien menot katettiin vuosisadan vaihteen tienoilla pääasiassa verotuksella ja valtionavuilla. Kaupungeilla oli erityisrasitusten vastapainona eräitä etuoikeuksia, esimerkiksi oikeus kantaa tuulaakimaksua. Vertailukelpoista selvitystä kuntien tuloista ei kuitenkaan ole käytettävissä. Maalauskuntien tuloista vuosilta 1891 ja 1904 saatavien tietojen mukaan verotuksen osuus oli mainittuina vuosina noussut 62.6 %:sta 70.4 %:iin. Valtionavut kattoivat tuloista vuonna 1891 13.3 %, mutta vuonna 1904 jo 17.4 %. Muiden tulojen osuus oli puolestaan mainittuna aikana vähentynyt 24.1 %:sta 12.3 %:iin. Valtionavuista muodostui maalauskunnissa jo melko huomattava tulolähde. Suurin osa — esimerkiksi vuonna 1904 kaikkiaan 75.5 % — valtionavuista kanavoitui kansakoulutoimeen. Vasta myöhemmin valtionavut alkoivat jakautua tasaisemmin eri tehtäviin.²⁴

Valtionavut toivat kunnallistalouteen jatkuvuutta ja tasapainoisuutta. Kunnat eivät enää vastaavassa määrin kuin ennen olleet riippuvaisia satunnaisista tuloista. Valtion menoista valtionavut sen sijaan muodostivat vuosisadan vaihteessa suhteellisen vähäisen osan. Niiden osuus oli kuitenkin selvästi nousussa.

Valtionapujen päämääriä on haettava ennen muuta siitä kehityksestä, joka alkoi kunnallishallinnon uudistamisen alkuvuosina. Kun uudistusten toimeenpano kunnissa oli suhteellisen hidasta, pyrki valtio *nopeuttamaan kehitystä* myöntämällä valtionapuja eräisiin kuntien tehtäviin, kuten kansakoulutoimeen sekä joihinkin terveyden- ja sairaanhoidon toimintoihin. Sen sijaan sosiaalihuolto, joka oli kunnan keskeisiä tehtäviä noihin aikoihin, oli huomattavalta osin valtionavun ulkopuolella. Valtionavut olivat harkinnanvaraisia ja riippuvaisia siitä, oliko tarkoitukseen osoitettu erityinen määräraha.

Ensimmäisten valtionapujen pyrkimyksenä oli nimenomaan uudistusten vauhdittaminen. Kun kuntien päätettävissä oli uudistuksiin ryhtymi-

²² Ks. Soikkanen s. 384.

²³ Ks. esim. Soikkanen s. 384 olevaa taulukkoa 16.

²⁴ Ks. Soikkanen s. 388.

nen, oli valtionavun perimmäisenä tarkoituksena *kannustaa* kuntia kysymyksessä olleeseen toimintaan. Tosin tämän vuosisadan alussa alkoi näkyä piirteitä siitä, että koetettiin myös tasoittaa kuntien välisiä taloudellisia eroja.²⁵ Esimerkkinä tästä politiikasta voidaan mainita, että valtio otti kokonaisuudessaan vastatakseen eräiden Oulun läänin kuntien lääkärien palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset.²⁶

Mitä *vaikutuksia* harjoitetusta valtionapupolitiikasta oli? Yleisesti on ensinnäkin nähtävissä, että 1890-luvulla *taloudellisesti varakkaat Etelä-Suomen* kunnat saivat valtionavuista enemmän tuloja kuin muissa osissa sijaitsevat, yleensä köyhät kunnat. Erityisesti syrjäseutujen kunnat eivät pystyneet suoriutumaan asianomaisen tehtävän toimeenpanosta, minkä vuoksi niille ei myönnetty valtionapua. Esimerkiksi vuonna 1891 jäi kaikkiaan 17 maalaiskuntaa ilman valtionapua. Näistä seitsemän oli Oulun, kaksi Vaasan, yksi Hämeen ja seitsemän Turun ja Porin läänistä.²⁷

Tilanne pysyi samankaltaisena 1900-luvun alkupuolelle tultaessa. Kuntien toiminta oli sangen vähäistä ja niiden omasta aktiviteetista riippuvaa. Valtionapujen määriin vaikutti verraten selvästi kuntien oma vauraus ja toiminta. Edelleen varakkaimmat Etelä-Suomen läänien kunnat saivat vilkkaampaan toimintaansa enemmän valtionapuja kuin Pohjois- ja Itä-Suomen läänien kunnat. Poikkeuksen muodosti Turun ja Porin lääni, jossa uudistukset vuosisadan alkupuolella tapahtuivat verraten hitaasti ja myöhään. Yleisenä piirteenä on havaittavissa myös se, että *kaupunkikunnat* saivat kaikissa lääneissä enemmän valtionapuja asukasta kohti kuin maalaiskunnat. Tämä samoin kuin valtionapujen alueelliset erot käyvät ilmi viereisen sivun taulukosta 1.

2.3. Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon kehityksen piirteitä

I. *Kansanopetus*, joka oli keskeisessä asemassa opetustoimen muihin toimintoihin verrattuna, siirtyi vähitellen 1800-luvun puoliväliä kohti

²⁵ Ks. Soikkanen s. 565 luonnehtii tätä pyrkimykseksi tasoittaa rasituksia.

²⁶ Ks. Soikkanen s. 345 s.

²⁷ Ks. Järvinen s. 136 ja sama, Suomen maalaiskuntain finanssitilasto s. 208—209.

Taulukko 1. Kaupunkien ja maalaiskuntien valtionapu markkoissa lääneittäin asukasta kohti sekä prosenttipoikkeama maan keskiarvosta (2.17) vuonna 1910.²⁸

Lääni	Kaupungit	Maalaiskunnat	Yhteensä	Prosentti-poikkeama
Uudenmaan	3.95	2.64	3.22	+48
Turun ja Porin	3.75	1.97	2.24	+ 3
Hämeen	3.56	2.26	2.47	+13
Viipurin	5.17	1.92	2.22	+ 2
Mikkelin	2.03	1.62	1.65	—24
Kuopion	4.50	1.74	1.92	—12
Vaasan	4.21	1.56	1.77	—18
Oulun	3.36	1.41	1.59	—27

edettäessä pois kirkolta paikalliselle itsehallinnolle.²⁹ Kansanopetuksen kehitystä silmälläpitäen voidaan todeta valtionapujen olleen merkittäviä. Itse asiassa kansakoulujen nopea toteuttaminen kytkeytyi ratkaisevasti siihen, missä määrin valtio osallistui paikallishallinnon kustannuksiin.

Vuonna 1858 annettiin julistus, joka teki mahdolliseksi perustaa valtionapua saavia kiinteitä kansakouluja.³⁰ Varsinaisen sysäyksen kansakoulujen perustamiseen antoivat kuitenkin 1865 MKunA ja vuonna 1866 annettu asetus kansakoulutoimen järjestämisestä.³¹ Viimemainitun mukaan maalaiskunnilla oli vapaa valta perustaa kansakouluja, mihin tarkoitukseen ne saattoivat saada valtionapua.³² Kansakoulujen perustaminen tapahtui 1860- ja 1890-lukujen välisenä aikana alueellisesti eri tahtiin.³³ Koulujen perustamista edistivät paitsi 1870-luvulla alkanut taloudellinen nousukausi myös valtionavut, jotka tosin suosivat maan eteläisiä kuntia.

Vuonna 1898 annettiin ns. piirijakoasetus, jonka tavoitteena oli mahdollisimman tiheän kouluverkon luominen. Kannustavaa valtionapua ei pidetty riittävänä takeena tämän tavoitteen saavuttamiseksi, vaan maalaiskunnat veloitettiin uudella asetuksella jakamaan

²⁸ Taulukko on muodostettu *Tapanisen* s. 33—35 esittämistä luvuista, jotka on laskettu SVT:n kuntien finanssi- ja väestötilastojen pohjalta. Taulukossa on kauppalat luettu kuuluviksi maalaiskuntiin.

²⁹ *Isosaari* s. 12.

³⁰ Ks. *Halila* I s. 262 s.

³¹ Ks. *Nurmi* s. 15 s.

³² Ks. asetuksen 117 ja 118 §.

³³ Ks. *Soikkanen* s. 328—337.

alueensa koulupiireihin.³⁴ Tämäkään ei käytännössä osoittautunut riittäväksi turvaamaan kansanopetuksen laajenemista, mistä syystä valmisteltiin lainsäädäntöä oppivelvollisuuden toteuttamiseksi.³⁵ Vaikka oppivelvollisuuslaki ja siihen sisältyvä kansakoulun kustannuslaki hyväksyttiin vasta vuonna 1921, muutoutuivat nämä lait jo seminaarijohtaja Mikael Soinisen puheenjohtolla komiteassa vuosina 1906—1907 ja sitä seuranneessa valmistelutyössä.

II. *Terveys- ja sairaanhoito* oli uskonpuhdistuksesta alkaen kuulunut kruunulle. Sairaalalaitoksen samoin kuin valtion ylläpitämän piirilääkärilaitoksen merkitys oli kuitenkin verraten vähäinen.³⁶ 1800-luvun loppupuolella alkoi terveydenhuollossa tapahtua uudistuksia, joiden toteuttamista edesauttoivat myös kunnille myönnetyt valtionavut.

Vuonna 1879 säädettiin terveydenhoitoasetus. Sen antamisen syitä ei ole nähtävissä kuolleisuustilastoista kuin ei myöskään muista vastaavista väestön terveydentilaa osoittavista tekijöistä. Lainsäätäjällä oli tässäkin tapauksessa laatinut asetustekstin ruotsalaisen lainsäädännön antamien osviittojen mukaisesti.³⁷ Kun piirilääkärilaitos ei enää 1800-luvun loppupuolella pystynyt täyttämään tehtäväänsä, kohdistui huomio kunnallishallintoon ja sen mahdollisuuksiin perustaa kunnanlääkärin virkoja. Vuodesta 1885 asti myönnetyn valtionavun turvin uusia virkoja perustettiin nopeassa tahdissa.³⁸ Valtionapu suosi kuitenkin pelkästään taloudellisilta voimavaroiltaan vahvoja kuntia. Osittain tästä syystä kunnanlääkärin virkojen perustaminen kehittyi alueellisesti epätasaisesti: 1800-luvun loppuun mennessä ei Pohjois-Suomeen oltu perustettu yhtään kunnanlääkärin virkaa. Tilannetta pyrittiin korjaamaan siten, että vuosina 1900—1901 muodostettiin Oulun lääniin suunnilleen kunnanlääkäripiirejä vastaavia alueita, joille saatiin valtion varoista palkata lääkäreitä.³⁹ Tämä osoittaa ensimmäistä kertaa pyrkimystä tasoittaa kuntien välisissä taloudellisissa mahdollisuuksissa olevia eroja. Pohjois-Suomeen perustettiin myös valtionavun turvin kiertävän sairaanhoitajan virkoja.⁴⁰

³⁴ Ks. *Soikkanen* s. 327.

³⁵ Ks. *Halila* III s. 50 ss. ja *Km* 1907: 12a.

³⁶ Saira- ja terveydenhoidon vähäistä osuutta osoittaa se, että lääkäreitä oli virallisen tilaston mukaan vielä vuonna 1860 kaikkiaan 94. Sairaansijoja oli puolestaan samana vuonna 1 007. Ks. *Vauhkonen* s. 50.

³⁷ Ks. asetuksen antamisen taustasta *Hjelt*, *Duodecim* 1911 s. 387 ss.

³⁸ Vuonna 1892 kunnanlääkäripiirejä oli kaikkiaan 38, ks. *Km* 1908: 7 s. 12. Ks. myös *Lavonius* passim ja *Pesonen* s. 95 s.

³⁹ Ks. *Soikkanen* s. 344—346.

⁴⁰ Ks. *Soikkanen* s. 349—351.

Kunnallinen sairaalalaitos alkoi kehittyä 1890-luvulta alkaen perustuen kuntien vapaaehtoiseen toimintaan, lakisääteistä toimintaa ei vielä tuolloin tunnettu. Sitä edistivät vuodesta 1885 alkaen kunnille myönnetyt valtionavut, mutta tästä huolimatta kunnallisia sairaaloita perustettiin verkkaiseen tahtiin.⁴¹ Kunnallisten mielisairaaloiden perustamisen teki mahdolliseksi vuonna 1889 annettu mielisairaanhoitoasetus. Kuntien oli myös varattava vaivaistaloista (kunnalliskodeista) paikkoja varattomille mielisairaille.⁴² Mielisairaanhoidon liittyttyä näin sosiaalihuoltoon ei hoito täyttänyt useinkaan sairaanhoidollisia vaatimuksia. Vuonna 1899 valtuutettiin senaatti myöntämään valtionapua kunnallisia mielisairaloita varten. Vaikka tarve näiden laitosten perustamiseen oli ilmeinen,⁴³ perustettiin kuitenkin vain yksi sairaala. Merkittävimpänä syynä laitosten perustamisen hitauteen oli paitsi valtionavun vähäisyys myös se, että kuntien voimavarat ohjautuivat tuolloin ennen muuta kansakoulujen rakentamiseen.⁴⁴

Terveydenhoitotilanteen erilaisuuteen eri kunnissa ei enää oltu tyytyväisiä 1910-luvulla ja vähitellen sai enenevässä määrin kannatusta mielipide, jonka mukaan kunnat olisi terveydenhoitopalvelusten laajentamiseksi velvoitettava lainsäädännöllä hoitamaan sairaan ja terveydenhoitoon liittyviä tehtäviä. Ongelmaa ei ratkaistu kuitenkaan ennen maan itsenäistymistä. Vuosisadan vaihteen ja itsenäisyyden välinen ajanjakso oli kuitenkin merkittävä siinä suhteessa, että tällöin kypsyivät 1920-luvulla lainsäädännössä vahvistetut ajatukset.

III. Vanhastaan *sosiaalihuolto* oli kuulunut seurakunnalle, joka oli vastannut myös siitä aiheutuvista kustannuksista. Sosiaalihuollosta tuli myös yksi kuntien tärkeimmistä tehtävistä. Sen kehittäminen jäi kuitenkin paljon kuntien omatoimisuuden varaan valtion osallistuessa vain vähäisessä määrin siitä aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

Vuonna 1852 annettiin vaivaishoitoasetus, joka oli ensimmäinen köyhäinhoitoa koskeva säädös maassamme.⁴⁵ Vanhalle pohjalle ra-

⁴¹ Vielä vuonna 1891 oli sairaansijoja kunnallisissa yleissairaloissa vain 113, ks. *Km* 1931: 15 s. 6. — Ks. myös *Soikkanen* s. 347.

⁴² Käytännössä niihin rakennettiin yleisesti enemmän kuin säädetyt kolme paikkaa, ks. *Km* 1908: 6 s. 19.

⁴³ Asiaa tutkineen komitean mukaan vuonna 1906 maassamme oli kaikkiaan 11 710 mielisairasta, joista vain osa voitiin sijoittaa laitoksiin, ks. *Km* 1908: 6 s. 51.

⁴⁴ Ks. *Soikkanen* s. 348—349.

⁴⁵ Ks. säädöksen aatteellisesta taustasta *Piirainen* s. 81 s. ja *Tarasti*, Huoltaja 1952 s. 111.

kentuneen asetuksen tärkein uudistus oli avustettavien piirin huomattava laajennus, mikä lisäsi merkittävästi paikallishallinnon kustannuksia.⁴⁶ Asetus takasi itseään elättämään kykenemättömälle oikeuden tarkoituksenmukaisen elatuksen saantiin. Säädös oli varsin tehokas; vaikka asetuksen keinoilla ei kerjuuta kyettykään poistamaan, se kuitenkin selvästi väheni.⁴⁷

Vuonna 1879 annettiin vaivahoidosta uusi asetus. Asetus valmisteltiin tosiasiallisesti Uudenmaan läänin kuvernöörin Theodor Thilénin puheenjohtolla toimineessa komiteassa, jonka tavoitteet ja keinot heijastuivat muutoksista 1879 VHA:een.⁴⁸ Uuden asetuksen säätämistä ei ohjannut yhteiskunnallinen kehitys, vaan sen sisältö oli pääasiassa seurausta lainsäätäjän asenteissa tapahtuneista muutoksista.⁴⁹ Uuden asetuksen syntyä ei näin ollen myöskään voida selittää yksin liberalismien aatteen pohjalta.⁵⁰ Uutta vaivashoitoasetusta säädettäessä ei pyritty talous- ja sosiaalipoliittisen kokonaisratkaisun aikaansaamiseen, vaan muutokset kohdistuivat 1852 VHA:ssa havaittujen virheiden korjaamiseen.⁵¹ Suurimpana epäkohdaksi oli pidetty vaivashoitorasituksen nousua, jonka katsottiin johtuvan filantropian läpitunkemasta asetuksesta.⁵² 1879 VHA:lla, joka pohjautui Ruotsissa vuonna 1871 annettuun asetukseen, rajoitettiin huomattavasti tämän vuoksi avustuksensaajien piiriä.⁵³

Huollon antaminen 1879 VHA:n aikana merkitsi *maatilakunnalliskoteihin* sijoittamista, jota pidettiin nimenomaan keinona vaivashoitomenojen vähentämiseksi.⁵⁴ Kunnat perustivatkin innokkaasti maatilakunnalliskoteja,⁵⁵ itse asiassa maatilakunnalliskotien perustamisesta muodostui tärkein kunnallispoliittinen kysymys kansakou-

⁴⁶ Ks. Soikkanen s. 309 ss.

⁴⁷ Ks. Pipping s. 113. Ks. myös 1852 VHA:n vaikutuksista Rosenborg s. 15 ss. ja Pipping s. 100—113.

⁴⁸ Mahkonen on kiteyttänyt 1879 VHA:n pääperiaatteet seuraavasti: ”Köyhyyden haittavaikutusten lieventämiseksi ja vaivashoitorasitusten kohoamisen estämiseksi oli lakisääteisen avun antaminen supistettava mahdollisimman vähiin. Yhteiskunnallinen huoltotoiminta tuli perustua ensisijaisesti kristillisen rakkauden ja vapaaehtoisuuden varaan, jotta lisääntynyt turvattomuuden tunne saattoi aktivoida vastedes omista perheistään ja sukulaisistaan huolehtivat yksityiset henkilöt työteliäiksi, säästäväisiksi sekä siveellisesti moitteettomiksi kansalaisiksi.” Ks. Mahkonen s. 54.

⁴⁹ Ks. Mahkonen s. 50 s.

⁵⁰ Ks. Tuominen s. 192 ss.

⁵¹ Ks. Mahkonen s. 55.

⁵² Ks. Km 1872: 3 s. 21 ss.

⁵³ Ks. Tarasti, Huoltaja 1952 s. 112 ja Piirainen, Vaivahoidosta s. 7 ss.

⁵⁴ Ks. Soikkanen s. 319 ja Piirainen, Huoltaja 1958 s. 363.

⁵⁵ Ks. Piirainen s. 337.

lujen perustamisen jälkeen.⁵⁶ Maatilakunnalliskotien perustamista oli edistänyt osaltaan se, että kunnilla oli vuodesta 1887 alkaen ollut mahdollisuus saada perustamiskustannuksiin valtiolta lainaa. Tähän tarkoitukseen ei myönnetty varsinaista avustusta, kuten ei yleensä-
kään sosiaalihuoltoon.

Vaikka 1879 VHA supistikin avunsaajien oikeutta päästä osalliseksi köyhäinhoitotoimenpiteistä, ei asetus toiminut käytännössä asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tätä osoittavat tilastot avustuksen saajien lukumäärästä 1879 VHA:n voimassaolon aikana.⁵⁷ Uuden asetuksen säätäminen ei merkinnyt toisin sanoen tosiasiassa sosiaalihuollon käännekohtaa, siirtymistä filantropian aikakaudesta liberalismin kauteen, jonka seurauksena köyhien olosuhteet olisivat muuttuneet huomempaan suuntaan viimeksi mainittuna aikana.⁵⁸

Vuonna 1904 senaatti asetti useiden vaatimusten johdosta komitean tutkimaan 1879 VHA:n perusteita; mietintönsä komitea jätti vuonna 1908.⁵⁹ Tämä vaivaishoidontarkastelija G. Ad. *Helsingiuksen* puheenjohtolla työskennellyt komitea oli ottanut lähtökohdakseen 1852 VHA:n, mutta sen konkreettisenä esikuvana oli Tanskan vastaava lainsäädäntö. *Helsingiuksen* komitean ehdotus, joka sai osakseen varsin ankaraa arvostelua,⁶⁰ ei johtanut välittömästi lainsäädäntötoimenpiteisiin. Senaatti asetti uuden komitean selvittämään kysymystä vuonna 1917 ja tämä komitea antoi mietintönsä seuraavana vuonna.⁶¹ Uusi köyhäinhoitolaki annettiin vuonna 1922. Tosiasiassa 1922 KHL laadittiin kuitenkin 1904–1908 välisenä aikana, jolloin *Helsingiuksen* komitea suoritti työnsä.⁶²

2.4. Yhteenveto

Valtionapu oli uusien kunnallisasetusten säätämisen ajoista aina maamme itsenäistymisen alkuajoille saakka keino, jolla pyrittiin tärkeinä pidettyjen uudistusten toteuttamiseen kunnissa. Sen ensisijainen merkitys oli kannustava. Vain vähäisessä määrin sen avulla pyrittiin tasoittamaan kuntien välisiä taloudellisia eroja. Tosiasiallisesti valtionapu oli valtion

⁵⁶ Ks. *Soikkanen* s. 320.

⁵⁷ Ks. *Helsingius* s. 100.

⁵⁸ Ks. *Mahkonen* s. 77. Vrt. *Piirainen*, *Huoltaja* 1958 s. 360 ss. ja *Tarasti*, *Huoltaja* 1952 s. 111 ss.

⁵⁹ Ks. *Km* 1909: 19.

⁶⁰ Ks. *Piirainen*, *Vaivaishoidosta* s. 36 ss.

⁶¹ Ks. *Km* 1918: 7.

⁶² Ks. *Mahkonen* s. 86.

hallintokoneiston kannalta ainoa keino, jolla voitiin myötävaikuttaa uudistusten toteuttamiseen. Näyttää kuitenkin siltä, että valtionapua ei enää 1900-luvun puolella pidetty riittävänä keinona uudistusten toteuttamiseksi. Se oli omiaan auttamaan vain niiden kuntien toimintaa, jotka olivat aktiivisia ja suhteellisen varakkaita. Nämä olivat luonnollisesti maan eteläisiä kuntia ja lisäksi useassa tapauksessa kaupunkeja.

Kokonaisuutena katsoen valtionapua *ei käytetty yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden saavuttamisen keinona*. Se ei ollut myöskään keino, jonka avulla olisi voitu tuottaa yhdenmukaisia palveluksia kaikille maan kansalaisille. Niinpä tarvittiin uusia toimenpiteitä julkisten palvelujen tarjontajärjestelmän kehittämiseksi. Uudistusten hitaus johtikin siihen, että ensin vuonna 1898 annettiin piirijakoasetus kansakoulujen perustamisen nopeuttamiseksi maaseudulla. Niin ikään tosiasiallisesti tänä aikana päätettiin myös oppivelvollisuudesta; siltä puuttui vain lainsäädännöllinen vahvistus, joka ajoittui vuoteen 1921. Aivan samoin tuolloin käytännössä säädettiin 1922 KHL, joka vahvistettiin maan itsenäistymisen jälkeen. Tänä aikana valmisteltiin säädöksiä, jotka sitten muuttivat myös harjoitettavaa valtionapupolitiikkaa. Oltiin siirtymässä osittain kuntien varallisuuden huomioon ottavaan valtionapupolitiikkaan.

3. Osittain kuntien varallisuuden huomioon ottava valtionapupolitiikka

3.1. Kunnan asema julkisten palvelujen tarjontaorganisaationa HM:n säätämisen jälkeen

Suomen valtiollisella itsenäistymisellä oli ratkaiseva merkitys julkisten palvelujen tuottamiseen ja jakeluun. *Virrankoski* kirjoittaakin, että ”keisarin kynänjälkeä ei liioin tarvittu sosiaalipoliittisten uudistusten vahvistamiseen”.⁶³ Myös monet muut tekijät vaikuttivat julkisten palvelujen tarjontajärjestelmän kehittymiseen. Palvelujen laajentuminen kytkeytyi kuitenkin ennen muuta harjoitettuun talouspolitiikkaan. Verraten tärkeä merkitys kunnan aseman vakiintumisessa julkisia palveluja tuottavana organisaationa oli myös vuoden 1919 HM:n kunnallista itsehallintoa koskevilla säännöksillä.⁶⁴ HM 50 ja 51 §:n mukaan kunnallinen itsehallinto ei

⁶³ *Virrankoski* s. 216.

⁶⁴ HM:a säädettäessä voimassa olleista kunnan asemaa koskevista pääperiaatteista ks. *Holopainen* s. 304.

edellyttänyt täydellistä riippumattomuutta valtiosta. Riippuvuus perustui oikeusjärjestykseen ja ilmeni toisaalta siinä, että kuntien velvollisuutena oli suorittaa valtion niille määräämät tehtävät, sekä toisaalta valtion viranomaisten suorittamassa ns. valtionvalvonnassa.⁶⁵

Ajan aatteelliset virtaukset alkoivat osiltaan vähitellen muuttaa käsityksiä kunnasta julkisten palvelujen tarjontaorganisaationa. Kuluva vuosisadan alkupuolelta lähtien oli varsinkin työväenliikkeen piirissä korostettu sitä, että kuntien tuli toimia kansanvaltaisina paikallishallinnon yksikköinä. Näillä näkemyksillä olikin ollut varsin voimakas vaikutus vuoden 1917 kunnallislakeja säädettäessä. Vuoden 1918 tapahtumien jälkeen ja työväenliikkeen hajottua sosialidemokraatit painottivat sosiaalipoliittisten uudistusten tarpeellisuutta. Sosialidemokraattien käsitys myös kunnallishallinnosta muuttui: enää ei korostettu mahdollisimman suurta kansanvaltaisuutta. Huomio kiinnitettiin kunnallishallinnon tehokkaaseen toimintaan palvelusten tuottamiseksi. Hallinnon tehokkuuteen, valtakunnan yleisen edun ja kuntien yhdenmukaistamisen vaatimukseen vedoten oltiin valmiita hyväksymään valtion mahdollisuus valvoa kunnallista itsehallintoa.⁶⁶

Vastaavasti porvarilliset puolueet muuttivat tältä osin käsityksiään siten, että vastedes alettiin korostaa kunnallisen itsehallinnon merkitystä. Katsottiin, että kuntien pakollisia tehtäviä tuli lisätä hyvin varovasti ja valtionvalvonta tuli rajoittaa mahdollisimman vähäiseksi.⁶⁷ Muutos aiempaan oli selvä.

Paitsi poliittisten puolueiden käsityksillä ja kannanotoilla oli merkitystä myös yleisellä yhteiskunnallisella ajattelulla. Aikaa myöten ajaututtiin yhteiskunnallisessa ajattelussa siihen, että valtio nähtiin kunnan vastapuolena. Oikeudellinen tutkimus 1930-luvulla oli verraten keskeinen tekijä tällaisen ajattelutavan muuttamisessa.⁶⁸ Soikkanen kirjoittaakin, että varsinkin Kekkonen tutkimuksella oli vaikutusta ajan

⁶⁵ Ks. Holopainen s. 307.

⁶⁶ Ks. Soikkanen s. 609.

⁶⁷ Ks. Borg s. 163 ss., erit. 174 (Maalaisliitto) ja 240 ss., erit. 247, 255, 263 (Kansallinen kokoomuspuolue). Myös ruotsalainen kansanpuolue näyttää alkaneen 1920-luvulla vähitellen korostaa kunnallisen itsehallinnon tärkeyttä, ks. esim. Soikkanen s. 594.

⁶⁸ Erityisesti on huomattava Kekkonen, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan (1936) ja Merikoski, Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta (1938).

kunnallispoliittiseen ajatteluun.⁶⁹ Näyttää kuitenkin siltä, että sen enempää Kekkonen kuin Merikoskenkaan ajatukset eivät saaneet sanottavaa vastakaikua varsinkaan kunnallisväen piirissä. Lähes kaikesta senaikuisesta kirjallisuudesta huokui edelleen vastakkainasettelun henki.⁷⁰

3.2. Uudentyyppisen valtionapupolitiikan alku 1920-luvulla

Itsenäistyessään Suomi oli vähän teollistunut, mutta kuitenkin riippuvainen ulkomaankaupasta. Tämän vuoksi maailmankaupan suhdanteet vaikuttivat maan talouteen voimakkaasti. Itsenäistymisen jälkeinen aika merkitsi taloudellista nousua Suomen teollisuudessa ja maataloudessa. Erityisesti vuosina 1925—1928 meilläkin oli suuri nousukausi, joka päättyi vuosina 1929—1933 yleismaailmalliseen lamaan. Talouslaman vaikeutta kuvastaa muun muassa se, että teollisuuden tuotanto aleni vuosina 1928—1933 noin 30 prosenttia, ja työttömiä oli vaikeimpana aikana, eli vuoden 1932 ensimmäisinä kuukausina, arviolta noin 92 000 henkeä. Myös maatalous oli vaikeuksissa, kun hakkuut vähenivät ja kaikkien maataloustuotteiden hinnat laskivat.⁷¹ Talouslamasta maa toipui kuitenkin varsin nopeasti. Koneellistumisen ja rationalisoinnin vuoksi teollisuuden tuotanto kasvoi ja alkoi monipuolistua.⁷²

Kansantalouden tila näkyi myös valtiontaloudessa, jonka voimakas laajeneminen lähti liikkeelle maan itsenäistymisen myötä. Aina 1920-luvun puolivälin tienoille valtion menotalous oli tasapainoista tulojen ylittäessä menot. Voimakkaan ekspansiokehityksen katkaisi kuitenkin lama, mikä näkyi vuosina 1931—1932 valtion menojen selvänä laskuna.⁷³

Valtiontalouden varat olivat autonomian ajan lopulla olleet sangen rajoitetut. Kun julkisten palvelujen laajentaminen vaati lisää varoja, suoritettiin valtion tulotalouden kannalta merkittävä uudistus. Vuonna 1920 säädettiin laki tulo- ja omaisuusverosta, jonka seurauksena verotus muuttui progressiiviseksi ja entistä ankarammaksi. Kun välittömän verotuk-

⁶⁹ Ks. Soikkanen s. 646—647.

⁷⁰ Ks. esim. Waronen s. 60.

⁷¹ Ks. Virrankoski s. 197.

⁷² Ks. Jutikkala s. 217—218.

⁷³ Ks. Martikainen s. 86 ss. Ks. myös Km 1931: 10.

sen osuus valtion tuloista oli ollut vuonna 1913 vain 9 prosenttia, oli se vuonna 1938 jo 20 prosenttia.⁷⁴

Kuntien meno- ja tulotalous noudatti vastaavanlaista kehitystä kuin valtiontalouskin: 1920-luku aina 1930-luvun alkuun oli tyypillistä jatkuvan laajentumisen aikaa. Samalla kun kuntien tehtävät lisääntyivät, loi yleinen vaurastuminen edellytykset myös tulojen kasvuille ja samalla mahdollisuudet kuntien menojen lisäämiselle.⁷⁵ Yleinen taloudellinen kasvu ja elintason nousu tapahtuivat kuitenkin alueellisesti epätasaisesti: alueiden väliset erot lisääntyivät. Taloudellinen kasvu oli nopeaa Etelä-Suomessa ja Karjalan kannaksella, mutta Pohjanmaa, Sisä-Suomi ja Pohjois-Suomi jäivät kehityksestä jälkeen.⁷⁶

Kun päätösvalta julkisten palvelujen käynnistämisessä oli kunnilla itsellään, ottivat nämä tarkoin huomioon omat taloudelliset voimavaransa. Uusiin hankkeisiin ryhdyttiin vain taloudellisten resurssien rajoissa. Tilanne muuttui sen jälkeen kun lainsäädännöllä kunnat velvoitettiin määrättyjen tehtävien suorittamiseen. Kunnilla ei ollut tällöin enää mahdollisuutta omien voimavarojensa huomioon ottamiseen. Tehtävä oli joka tapauksessa suoritettava. Tästä syystä näkyi aikaisempaa selvemmin taloudellisten voimavarojen epätasainen jakautuminen maassa ja sen seuraamukset. Samaan aikaan myös teollistuminen vaikutti voimavarojen keskittymiseen ja uudelleen ryhmittymiseen. Niin ikään muuttoliikkeen vuoksi muuttovoittokunnat joutuivat taloudellisiin vaikeuksiin uusien tehtävien paineessa.

Pulavuodet katkaisivat edullisen taloudellisen kehityksen kunnissa, ja useat kunnat joutuivat suuriin taloudellisiin vaikeuksiin.⁷⁷ Tähän vaikutti ennen muuta taloudellinen lama, mutta osasyynä olivat myös kuntien laajentuneet velvollisuudet. Osittain vaikeudet olivat seurausta myös siitä taloudellisten voimavarojen alueellisesta keskittymisestä, mikä tapahtui yhteiskunnassa samaan aikaan.

Kuntien menot jakautuivat suunnilleen samaan tapaan kuin 1900-luvun kahtena ensimmäisenä vuosikymmenenä. Kansakoulumenojen osuus oli pysynyt likipitään samana. Kun näiden menojen osuus esi-

⁷⁴ Ks. *Virrankoski* s. 199. Ks. myös *Martikainen* s. 80 alav. 1 ja siinä mainittua kirjallisuutta.

⁷⁵ Ks. *Wiherheimo*, MK 1927 s. 180 ss.

⁷⁶ Ks. *Soikkanen* s. 496.

⁷⁷ Ks. *Wedenoja*, MK 1932 s. 145 ss. sekä MK 1932 s. 209—212 (pääkirjoitus) ja s. 339—347 (pääkirjoitus).

merkiksi maalaiskunnissa oli vuonna 1912 32.0 %, niin vuosina 1930 ja 1938 osuudet olivat 35.7 ja 32.9 %. Terveysten- ja sairaanhoitomenojen osuudet olivat jossain määrin nousseet. Sosiaalihuollon menojen osuus pysytteli likipitään samana. Pula-aikana sosiaalihuollon menot nousivat tuntuvasti. Niinpä vuodesta 1930 vuoteen 1933 maalaiskuntien sosiaalihuollon menot kohosivat 183 milj. mk:sta 227 milj. mk:aan. Samanaikaisesti esimerkiksi koulumenot laskivat 367 milj. mk:sta 303 milj. mk:aan.⁷⁸

Valtionapujen kehitystä tarkasteltaessa on nähtävissä, että valtion kokonaismenot ovat kasvaneet nopeammin kun valtionavut. Valtiontaloudessa valtionavut ovat edustaneet yleensä melko vakaata osaa. Valtionapujen suhteellinen osuus kuntien taloudessa ei myöskään esimerkiksi vuosien 1931—1948 välisenä aikana ole kasvanut.⁷⁹ Alimmillaan valtionavut olivat kuntien taloudessa vuonna 1941, jolloin niiden osuus oli 11.0 % kuntien tuloista, ja korkeimmillaan vuonna 1931 (17.3 %). Valtionapujen suhteellinen merkitys oli verraten pieni kaupunkien taloudessa. Alimmillaan se oli 3.2 % (1946) ja ylimmillään 7.4 % tuloista (1935). Kaupunkien saamat valtionavut alentuivat tultaessa 1940-luvulle. Niiden saamat valtionavut 1930-luvulla olivat kauttaaltaan korkeammat kuin 1940-luvulla. Kauppaloitten valtionavut olivat puolestaan alimmillaan 8.1 % (1941) ja korkeimmillaan 14.9 % tuloista (1933). Myös kauppaloitten valtionavut olivat pienemmät 1940-luvulla kuin ennen sotia.⁸⁰

Maalaiskuntien saamien valtionapujen osuus oli huomattavasti suurempi kuin kaupunkien ja kauppaloitten. Alimmillaan maalaiskuntien valtionavut olivat 21.2 % (1942) ja korkeimmillaan 29.3 % tuloista (1939).⁸¹ Maalaiskuntien talouteen tuntuivat pulavuodet eniten. Samoin sotavuosien vaikutukset näkyivät maalaiskunnissa.⁸² Maalaiskuntien saamat valtionavut olivat vuosina 1931—1933 yhteensä 75 % kaikista kunnille tulevista valtionavuista. Kolmivuotiskautena 1946—1948 vastaava suhdeluku oli kohonnut 79 %:iin.⁸³

Opetustoimeen, terveydenhuoltoon ja sosiaalihuoltoon myönnettyjen valtionapujen osuus vaihteli selvästi vuosien 1931 ja 1948 välisenä aikana. Opetustoimen valtionapujen määrät nousivat, mutta niiden suhteellinen

⁷⁸ Ks. Soikkanen s. 577.

⁷⁹ Ks. Meinander s. 49 s.

⁸⁰ Ks. Meinander s. 48 ja taulukko 1 s. 50.

⁸¹ Ks. Meinander s. 48 ja taulukko 1 s. 50.

⁸² Ks. Eskola, MK 1945 s. 225 ja sama, MK 1946 s. 387.

⁸³ Ks. Meinander s. 50.

osuus kuntien mainittuun tarkoitukseen käyttämistä kokonaismenoista laski kaikkien kuntamuotojen kohdalla. Terveystenhuollon valtionapujen määrät nousivat prosentuaalisesti enemmän kuin opetustoimissa. Samoin niiden suhteellinen osuus kaupungeja lukuun ottamatta nousi. Sosiaaliin tehtäviin myönnettyjen valtionapujen kohdalla sen sijaan kaupunkien osuus lisääntyneistä valtionavusta kasvoi, mutta kauppaloitten ja maalaiskuntien osuus vähentyi.⁸⁴

Opetustoimissa valtionapujen ja kaupunkien kysymyksessä olevaan tarkoitukseen käyttämien kokonaismenojen suhde laski kolmivuotiskaudesta 1931—1933 kolmivuotiskauden 1946—1948 kaikkiaan 20 %:sta 16 %:iin valtionapujen noustua noin 7-kertaisiksi. Kauppaloitten opetustoimeen myönnetty valtionavut nousivat samana aikana kokonaista 17.5-kertaisiksi, mutta niiden suhteellinen osuus kokonaismenoista alentui 51.2 %:sta 45.3 %:iin. Maalaiskunnissa opetustoimen valtionavut nousivat taas 9—10 -kertaisiksi. Valtionapujen osuus maalaiskuntien kokonaismenoista alentui kuitenkin 68.5 %:sta 63.2 %:iin.

Mainittujen kolmivuotiskausien välisenä aikana valtionavut terveydenhoitoon kohosivat kaupungeissa 8-kertaisiksi, mutta niiden osuus käytetyistä kokonaismenoista laski 7.2 %:sta 5.6 %:iin. Terveystenhuollon tukemiseksi kauppaloille myönnetty valtionavut nousivat peräti 45-kertaisiksi. Niiden suhteellinen osuus nousi puolestaan 7.7 %:sta 12.0 %:iin. Maalaiskunnissa terveydenhuoltoon myönnetty valtionavut nousivat 18-kertaisiksi ja niiden osuus kokonaismenoista kohosi 18.3 %:sta 20.9 %:iin.

Sosiaaliin tehtäviin myönnetty valtionavut kaupungeissa kasvoivat 3.9 %:sta 6.7 %:iin vuosista 1931—1933 vuosiin 1946—1948. Tänä aikana valtionavut nousivat 10-kertaisiksi. Kauppaloitten vastaavat avustukset kasvoivat vain 4.5-kertaisiksi, ja valtionapujen osuus kysymyksessä olevaan tarkoitukseen käytetyistä menoista alentui 7.8 %:sta 4.3 %:iin. Maalaiskuntien saamat valtionavut nousivat puolestaan 4—5 kertaisiksi, mutta valtionapujen osuus maalaiskuntien sosiaalisista menoista laski 7.3 %:sta 5.5 %:iin.⁸⁵

Kuvattu kehitys osoittaa valtionapupolitiikassa tapahtuneita muutoksia, joskaan ne eivät ole kovin selviä. Ensinnäkään erot vauraan Etelä-Suomen sekä Pohjois- ja Itä-Suomen välillä eivät olleet niin suuret kuin aikaisempina vuosina. Niin ikään useimmissa lääneissä kaupunkien asu-

⁸⁴ Ks. *Meinander* s. 50 ss.

⁸⁵ Ks. *Meinander* s. 50—54.

kaskohtaiset valtionavut laskivat suhteessa maalaiskuntien vastaaviin lukuihin. Nämä seikat käyvät ilmi taulukosta 2.

Taulukko 2. Kuntien valtionapu markkoissa lääneittäin asukasta kohti vuosina 1930 ja 1938.⁸⁶

Lääni	Valtionapu yhteensä		Valtionapu kuntamuodoittain			
	1930	1938	Kaupungit		Maalaiskunnat	
Uudenmaan	139	129	146	129	132	129
Turun ja Porin	102	117	127	125	96	115
Hämeen	102	120	82	140	107	113
Viipurin	109	121	160	161	101	112
Mikkelin	86	106	66	86	87	108
Kuopion	98	127	72	104	100	130
Vaasan	98	108	147	150	93	103
Oulun	120	134	82	86	124	141
Lapin	—	152	—	99	—	163

Tapahtuneisiin muutoksiin vaikutti ensinnäkin se, että heti itsenäisyyden ensi vuosikymmeninä alettiin kiinnittää huomiota kuntien varakuudessa oleviin eroihin; valtionapupolitiikan erääksi tavoitteeksi tuli *kuntien taloudellisten mahdollisuuksien tasoittaminen*. Tähän pyrittiin siten, että lainsäädännössä⁸⁷ ja soveltamiskäytännössä valtionavut porrastettiin kuntien kantokyvyn mukaan. Porrastus oli varsin karkea: valtionavut olivat eri suuruisia eri kuntamuodoille. Lisäksi valtioneuvosto saattoi myöntää lisäavustusta köyhimmille ja harvaanasutuille kunnille. Taloudellisesti merkittävin oli valtionapujen porrastus kansakoulutouimessa.

Vaikka kuntien taloudellisten mahdollisuuksien tasoittaminen oli noussut verraten keskeiseksi tavoitteeksi valtionapupolitiikassa, oli lähtö-

⁸⁶ Taulukko on muodostettu *Tapanisen* s. 33—34 esittämistä luvuista, jotka on laskettu SVT:n kuntien finanssitilastojen ja väestötilastojen pohjalta. Taulukossa kauppalat on luettu kuuluviksi maalaiskuntiin. Lapin lääni perustettiin vuoden 1938 alusta, minkä vuoksi vuoden 1930 tiedot puuttuvat sen osalta.

⁸⁷ Ks. lainsäädännöstä esim. *Waronen* s. 20—26 (opetustoimi), 27—35 (terveydenhuolto), 35—42 (sosiaalihoito) sekä *Setkänen* s. 547—549 (opetustoimi), 549—551 (terveydenhuolto) ja 542—547 (sosiaalihoito).

kohtana — lukuun ottamatta kansakoulutointa — *kannustusperiaate*: kunnat pyrittiin saamaan uhraamaan omia varojaan kysymyksessä olevaa toimintaa varten. Mainitut kaksi tavoitetta eivät olleet ainoita, joihin valtionapujen avulla pyrittiin. Useilla erityislaeilla oli muita kysymyksessä olevaa toimintaa tukevia, konkreettisia tavoitteita.

Erityisesti 1920- ja 1930-luvuilla oli lainsäädäntöteitse kunnat velvoitettu tiettyjen tehtävien suorittamiseen, mikä sai aikaan myös sen, että kuntien valtionavut alkoivat jonkin verran tasoittua. Köyhienkin kuntien oli laajennettava toimintaansa uusiin tehtäviin, joista ne saivat valtionapua ja näin kunnan oman varakkuuden ja toiminnan vaikutus palvelutuotannon muotoutumiseen heikkeni.

Taulukkoa 2 tarkasteltaessa voidaan havaita erityisesti 1930-luvun jakautumisessa Mikkelin läänin saamien valtionapujen vähäisyys. Kyseisen läänin kunnat olivat yleensä taloudelliselta asemaltaan verraten heikkoja ja tästä syystä ne eivät pystyneet aikaansaamaan uudistuksia jäädessä näin ollen ilman valtionapuja. Eräs syy oli myös se, että lainsäädännössä ei Mikkelin läänin kuntia yleensä luettu erityisavustettavien kuntien piiriin (rajaseutu ja Pohjois-Suomen kunnat).⁸⁸

Talouseläman aikana valtiontaloutta pyrittiin tasapainottamaan vähentämällä kunnille tulevia valtionapuja. Tasapainottaminen tapahtui antamalla monia säädöksiä, joiden perusteella kavennettiin kuntien ja muiden valtionavun saajien mahdollisuuksia valtionapuun. Valtion tulo- ja menoarviossa vähennettiin markkamääräisesti tänä aikana huomattavasti valtionapua. Toisaalta pulavuodet vaikuttivat valtionapupolitiikkaan myös sikäli, että vuonna 1933 otettiin valtion tulo- ja menoarvioon ensimmäisen kerran valtiovarainministeriön käytettäväksi määräraha taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden kuntien avustamiseksi. Samana vuonna annettiin myös laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta. Kumatkin toimenpiteet katsottiin tuolloin välttämättömiksi, jotta kunnat olisivat voineet ylipäättään toimia. Vuonna 1935 määrärahaa korotettiin, mutta kuntien taloudellisen aseman parannuttua sitä taas pienennettiin. Vuonna 1939 määrärahaa ei enää otettu budjettiin. Kysymyksessä olevan määrärahan ottaminen tulo- ja menoarvioon oli osoituksena siitä, että valtio pyrki vahvistamaan köyhien ja taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien asemaa. Näillä avustuksilla oli lähinnä verorasitusta taasaava vaikutus.

⁸⁸ Ks. Soikkanen s. 592 ja Meinander s. 49.

3.3. Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon kehityspiirteitä itsenäistymisen jälkeisinä vuosikymmeninä

I. Opetustoimea hallitsi maan itsenäistymisen jälkeisinä vuosina oppivelvollisuuden toteuttaminen. Oppivelvollisuuslain (101/21) mukaan oli tämän vuoksi joka kuntaan perustettava riittävä määrä kansakouluja. Vain harvaanasutuissa tai maantieteellisiltä olosuhteiltaan vaikeissa kunnissa koulujen perustaminen jäi kunnan harkinnan varaan. Lain velvoitteet oli toteutettava maalaiskunnissa 16 vuoden ja kaupungeissa jo viiden vuoden kuluessa.

Varsin nopeasti oppivelvollisuuslain voimaantulemisen jälkeen selvisi, että kaikissa kunnissa oli kansakoulutoimen lakisääteisiä velvoitteita mahdoton toteuttaa.⁸⁹ Tämän vuoksi taloudellisesti heikoimpien kuntien aseman parantamiseksi annettiin uusi laki kansakoulun kustannuksista (180/26).⁹⁰ Tilanne näytti tämän jälkeen jo vakiintuneen: uusia kouluja perustettiin erittäin runsaasti 1920-luvun loppuvuosina. Myönteinen kehitys pysähtyi pulavuosina. Kansakoulumenot olivat osaltaan aiheuttamassa sitä, että erityisesti harvaanasuttujen kuntien taloudellinen tila kävi kestäättömäksi.

Pulakauden vuoksi annettiin useita säädöksiä, jotka rajoittivat kuntien mahdollisuuksia saada valtionapua. Vuonna 1931 säädettiin laki jatko-opetuksen keskeyttämisestä maalaiskansakouluissa, jonka mukaan valtionapua ei annettu vuosien 1932—1933 aikana järjestetyn jatko-opetuksen kustannuksiin ja maalaiskunnat vapautettiin sanottuna aikana järjestämästä tätä opetusta. Kansakoulujen rakennuskustannusten vähentämiseksi luotiin ns. normaalihintajärjestelmä, jonka johdosta valtionavut vähenivät huomattavasti. Vuonna 1932 säädettiin laki maalaiskunnille vuosina 1932—1934 myönnettävistä kansakoulurakennusten valtionavuista ja kuoletuslainoista. Lain mukaan maalaiskunnille myönnettiin valtionapua rakennuskustannuksiin vain, mikäli rakennustoimi harkittiin välttämättömäksi ja oppivelvollisuuden toteuttamiseen tarpeelliseksi. Kunnat vapautettiin rakentamasta koulutiloja.⁹¹

Koulujen rakentaminen väheni voimakkaasti 1930-luvun pulavuosina, pienimmillään se oli lukuvuonna 1933—1934. Kouluraken-

⁸⁹ Ks. esim. *Wedenoja*, MK 1924 s. 113 ss. ja tasoittamistoimenpiteistä erit. s. 123—129 sekä *Wiherheimo*, MK 1924 s. 12 ss.

⁹⁰ Ks. *Km* 1925: 4 ja MK 1925 s. 117—125, erit. s. 123—125. Ks. myös MKL:n hallituksen kirjelmä, MK 1926 s. 34—37.

⁹¹ Näiden lakien merkityksestä opetustoimen kannalta ks. *Salmiala* s. 77 ss. Ks. myös *Wedenoja*, MK 1931, s. 60 ss.

taminen vilkastui sittemmin 1930-luvun lopulla. Tähän oli myötävaikuttamassa kuntien talouden parantuminen. Vuosikymmenen lopulla alkoi esiintyä jo uusia päämääriä kansakoulutoimen alalla; oppivelvollisuuslain tavoitteet alkoivat olla saavutetut.

Muu opetustoimi kehittyi varsin verkkaaisesti. Oppikouluun siirtyneiden osuus itsenäisyyden jälkeisinä vuosikymmeninä vaihteli 10—15 %:n välillä 11-vuotisten ikäluokasta.⁹² Ammatillinen koulutus kehittyi niin ikään hitaasti; yhteiskunnan kehitysvaihe ja elinkeinorakenne eivät vaatineet kovinkaan laajaa ammatillista koulutusta.⁹³ Vapaaseen sivistystyöhön kuuluvista toiminnoista kirjasto-toimi kehittyi ripeimmin, vaikka kunnilla oli vapaa harkintavalta kirjastojen perustamiseen.⁹⁴ Itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä alkoivat työväenopistot yleistyä kaupungeissa sekä sisäoppilaitoksina toimivat kansanopistot maaseudulla.

II. *Terveydenhuollossa* kehitys johti itsenäisyyden ensi vuosikymmeninä siihen, että kunnat velvoitettiin lainsäädännöllä huolehtimaan yhä useammista terveyden- ja sairaanhoitoon liittyvistä tehtävistä. Pääasiallisimpana syynä tähän oli se, ettei kuntien vapaan päätösvalan vuoksi ollut syntynyt riittävästi terveydenhuoltopalveluja varsinkaan köyhimmässä kunnissa. Esimerkiksi vuonna 1937 oli vain puolet kaikista maalais- ja kauppalakunnista palkannut kunnanlääkärin. Kokonaan vailla lääkäripalveluja oli noin 21 % näistä kunnista.⁹⁵ Myös sairaalapaikoista oli puutetta. Esimerkiksi mainittuna vuonna yli 2/3:lla kuntia ei ollut omaa sairaalaa tai paikkoja muissa sairaaloissa.⁹⁶

Vuonna 1939 annetulla lailla yleisestä lääkärinhoidosta (197/39) maalaiskunnat ja kauppalat velvoitettiin palkkaamaan kunnanlääkäri. Tätä tarkoitusta varten ne saivat lakisääteistä valtionapua. Samoin kunnat velvoitettiin ottamaan palvelukseensa kättilöitä ja terveyssisaria sekä perustamaan äitiys- ja lastenneuvolan.⁹⁷

Sairaalalaitoksen ylläpito oli perinteisesti kuulunut valtion tehtäviin ja huomattava osa yleissairaaloista olikin valtion omistamia.⁹⁸

⁹² Ks. *Km* 1970: A 11 s. 35.

⁹³ Ammattikouluista ks. *Niini*, Ammattikoulutus s. 89. Teknillisistä ja kauppallisista oppilaitoksista ks. *Niini* s. 80 taulukko 7, vrt. *Isosaari* s. 130 oleva taulukko 8.

⁹⁴ Ks. vuoden 1928 kirjastolain syntyvaiheista *Km* 1950: 1 s. 8 ss. Kirjastojen määrällisestä kehityksestä ks. *Soikkanen* s. 559 ja *Kannila*, MK 1964 s. 333—335.

⁹⁵ Ks. *Km* 1939: 9 s. 46. Ks. myös *Lavonius*, MK 1938 s. 437.

⁹⁶ Ks. *Km* 1939: 9 s. 26.

⁹⁷ Ks. *Savonen*, MK 1944 s. 186 ss.

⁹⁸ Ks. *Tähkä* s. 598.

Varsinkaan yleissairaaloita kunnat eivät olleet kovinkaan halukkaita perustamaan.⁹⁹ Osasyynä tähän oli varmastikin se, että valtionapu yleissairaaloihin oli erittäin vähäinen; esimerkiksi vuonna 1930 15 % vuotuisista kokonaiskustannuksista ja perustamiskustannuksista vain 4 %.¹⁰⁰

Vähitellen kunnalliset viranomaiset alkoivat osoittaa kiinnostusta sairaalalaitosta kohtaan kokonaisuudessaan. Aluksi tämä ilmeni siten, että kunnat yhä useammassa tapauksessa osallistuivat valtion omistamien läänin- ja yleisten sairaaloiden laajentamiseen sekä varasivat niistä sairaansijoja omaan käyttöönsä.¹⁰¹ Kehityksen suuntaa osoittaa vuoden 1943 keskussairaalalaki (413/43), jonka nojalla kunnat velvoitettiin osallistumaan valtion omistamien keskussairaaloiden rakentamiseen, ylläpitoon ja käyttöön.¹⁰² Lailla saatettiin valtion ja kuntien välinen suhde lakisääteiselle pohjalle. Vuoden 1943 laki koski tosin vain valtion sairaaloita, joissa kunnat olivat osallisina. Sen ulkopuolelle jäivät siis kuntien omat ja kuntainliittojen sairaalat.¹⁰³

Kunnat olivat rakentaneet vaivaiskoteihin ja kunnalliskoteihin tiloja mielisairaille lakisääteisinä velvollisuuksina. Varsinaisten kunnallisten mielisairaalaipaikkojen rakentaminen tapahtui sen sijaan ilman lainsäädännöllistä velvoitusta kuntien yhteistoiminnan avulla. Lähes koko maan kattava piirimielisairaalamverkosto luotiin 1920-luvulla, siis ennen kuin vuonna 1929 säädettiin laki tähän tarkoitukseen myönnettävästä valtionavusta.¹⁰⁴

Tuberkuloottisten hoitoa varten oli joitakin laitoksia perustettu 1920-luvulla. Erityisesti kuitenkin vasta vuoden 1929 valtionapuja koskeva laki antoi sysäyksen toiminnan laajentamiseen. *Severi Savonen* kirjoittaakin, että mainittu laki oli kuin "taikakeino, jonka avulla lyhyessä ajassa rakennettiin 11 suurta parantolaa, joissa oli yhteensä noin 3 300 sairaansijaa".¹⁰⁵ Tuberkuloosiparantoloiden rakentaminen pysähtyi sittemmin 1930-luvulla pitkäksi aikaa lähinnä pulavuosien vaikutuksesta.

III. *Sosiaalihuollossa* 1922 KHL merkitsi huomattavaa lainsäädännöllistä edistystä. Se ei kuitenkaan muuttanut sosiaalihuoltotilannetta kovin

⁹⁹ Ks. *Siirala*, MK 1927 s. 48 ss. ja *sama*, MK 1930 s. 111 s.

¹⁰⁰ Ks. *Palmén* s. 354.

¹⁰¹ Ks. tämän aiheuttamaa keskustelua *Hautamäki*, MK 1938 s. 225—226 ja 346—347 sekä *Lavonius*, MK 1938 s. 309—310.

¹⁰² Ks. *Pesonen* s. 112—113.

¹⁰³ Ks. *Tähkä*, MK 1946 s. 273 ss. Ks. myös *Tehi*, MK 1946 s. 360 s.

¹⁰⁴ Ks. L mielisairaaloille ja tuberkuloosia sairastavain hoitolaitoksille ja tuberkuloosin vastustamistyön edistämiseksi annettavasta valtionavusta (269/29).

¹⁰⁵ Ks. *Savonen*, MK 1948 s. 442.

merkittävästi, sillä koko sosiaaliturva perustui edelleen tähän yhteen lakiin.¹⁰⁶ Toisaalta sosiaaliturva laajeni samoihin aikoihin uudella työpoliittisella ja perheoikeudellisella lainsäädännöllä.

Laitoshoitoon tuli 1922 KHL:ssa säädetyistä hoitomuodoista turvautua vasta viimeisenä.¹⁰⁷ Laissa kunnat velvoitettiin kuitenkin perustamaan tarpeen mukaan työlaitoksia,¹⁰⁸ kunnalliskoteja¹⁰⁹ ja lastenkoteja.¹¹⁰ Vuonna 1936 annettiin pitkäaikaisen valmistelun jälkeen erillinen lastensuojelulaki (52/36), joka edelleen velvoitti kunnat tarpeen mukaan perustamaan lastenkodin. Samaan aikaan säädettiin irtolaislaki (57/36) ja alkoholistolaki (60/36), jotka lisäsivät jossain määrin kuntien tehtäviä. Mainitut kolme lakia kehittivät aikaisemmin köyhäinhoidon piiriin kuulunutta toimintaa ja loivat eräitä uusia sosiaaliturvan muotoja. Lait saivat kuitenkin vain rajoitetussa määrin aikaan varsinaisia sosiaalipalveluja; pikemminkin laeille oli ominaista pyrkimys estää yhteiskunnalle ja sen kehitykselle haitallisia ilmiöitä.

1930-luvun loppupuolella virinnee väestöpoliittisen keskustelun myötä säädettiin useita perhekustannusten tasausta koskevia lakeja. Tämän lainsäädännön pyrkimyksenä ei ollut korvata köyhäinhoidon annettua tukea, mutta käytännössä lait selvästikin vähensivät tuen tarvetta.¹¹¹

Sota-aika toi monet ongelmansa sosiaalihuoltoon, jonka tehtävät muuttuivat ja laajenivat.¹¹² Myös tänä aikana pyrittiin jatkamaan yleisen huoltolainsäädännön valmistelua.¹¹³ Heti sotien jälkeen ryhdyttiin kuitenkin uudelta pohjalta suunnittelemaan uudistuksia, mikä ilmensi pyrkimystä entistä täydellisemmän sosiaaliturvan luomiseen.¹¹⁴

3.4. Yhteenveto

Itsenäisyyden jälkeen 1920-luvulla alkaneessa valtionapupolitiikassa tapahtui huomattava muutos tavoitteenasettelussa. Tällöin selvästikin

¹⁰⁶ Ks. *Km* 1971: A 25 s. 11.

¹⁰⁷ Ks. *Km* 1918: 7 s. 63.

¹⁰⁸ Ks. *Piirainen*, *Vaivahoidosta* s. 121 ss. ja *Soikkanen* s. 521. Ks. myös *Sarlin*, *MK* 1924 s. 32–36 ja 85–89 sekä *Länsiö*, *MK* 1928 s. 141–149.

¹⁰⁹ Ks. *Piirainen*, *Vaivahoidosta* s. 125, 173 ja *Soikkanen* s. 521.

¹¹⁰ Ks. *Piirainen*, *Vaivahoidosta* s. 174.

¹¹¹ Ks. *Km* 1971: A 25 s. 11.

¹¹² Ks. *Piirainen*, *Vaivahoidosta* s. 209 ss.

¹¹³ Ks. *Km* 1946: 4.

¹¹⁴ Ks. *Piirainen*, *Vaivahoidosta* s. 228.

pyrittiin *tasoittamaan* kuntien välisiä taloudellisia mahdollisuuksia. Käytettävissä olevat keinot olivat kuitenkin puutteelliset. Valtionapujen porrastus oli liian karkeaa. Ylimääräisetkään valtionavut eivät voineet riittävästi tasoittaa kuntien välisiä taloudellisia eroja.

Yleiskuva onkin pääpiirteittäin samanlainen kuin ennen itsenäisyyttä. Taloudellisesti varakkaat ja aktiiviset kunnat saattoivat käynnistää erilaisia toimintoja ja saada toimintaa varten valtionapua. Sen sijaan köyhät kunnat, joilla ei ollut taloudellisia voimavaroja yritysten toteuttamiseen, jäivät vaille uudistuksia. Lakisääteisten tehtävien lisääntyminen saattoi köyhät kunnat taloudellisesti vaikeaan asemaan. Tämä tuli näkyviin erityisesti oppivelvollisuuden toteuttamisen yhteydessä, vaikka valtionapujen porrastus kansakoulutoimessa oli verraten edullinen taloudellisesti heikommille kunnille. Ehkä on oikeutettua sanoa, että — *vaikka valtionapupolitiikka alkoi ottaa huomioon tasoittamisnäkökohdan* — se osaltaan kuitenkin lisäsi eroja köyhien ja varakkaiden kuntien palvelujen välillä.

Köyhien kuntien taloudellisen aseman parantaminen nousi 1930-luvun loppupuolella keskeisesti esiin. Asiasta laadittiin useita komiteamietintöjä, jotka eivät kuitenkaan johtaneet lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.¹¹⁵ Ne muodostivat kuitenkin sotien jälkeen pohjan, jolta lähdettiin kehittämään toimenpiteitä köyhien kuntien taloudellisen perustan vahvistamiseksi.

4. Kuntien taloudellisen kantokyvyn huomioon ottamaan pyrkivä valtionapupolitiikka

4.1. Kunnallissektorissa ja valtionapupolitiikassa tapahtuneiden muutosten pääpiirteitä

Sotien jälkeiselle ajalle on ollut tyypillistä, samoin kuin Ruotsissa, toimintojen ja palvelujen jatkuva kunnallistaminen. Kunnallisen sektorin menot ovat suhteellisesti ottaen kasvaneet nopeammin kuin valtion menot. Erityisesti kuntainliittojen merkitys on lisääntynyt. Tämä on ilmennyt paitsi uusien kuntainliittojen perustamisena myös niiden menojen ja henkilöstön kasvuna, joka on ollut nopeampaa kuin peruskun-

¹¹⁵ Ks. Km 1938: 2 ja Km 1939: 6.

nissa. Kuntayksiköiden lukumäärä on sen sijaan vähentynyt. Kun kuntia oli esimerkiksi vuonna 1960 kaikkiaan 548, oli niitä vuonna 1975 yhteensä 478.

Epätasaisen alueellisen kehityksen vuoksi syrjäseutujen kunnat ovat joutuneet entistä suurempiin vaikeuksiin. Valtionapuja pidettiin 1950-luvun alkupuolella entistä tärkeämpänä tekijänä kuntien välisten taloudellisten erojen tasoittamisessa. Valtionapunormisto oli kuitenkin kehittynyt erittäin hajanaiseksi ja monessa suhteessa puutteelliseksi. Vaatimukset kohdistuivat tuolloin toisaalta valtionapunormiston perusteiden uudistamiseen sekä toisaalta valtionapuja koskevan menettelyn saattamiseksi yhtenäisemmäksi ja yksinkertaisemmaksi.

Pitkäaikaisen valmistelutyön jälkeen säädettiin vuonna 1967 laki kuntien kantokykyluokituksesta (665/67), jota sovellettiin ensimmäisen kerran vuonna 1969 toimitettuun luokitukseen. Laki loi perustan valtionapupolitiikan uudistamiselle, jonka edellytettiin pohjautuvan kuntien yleisen kantokykyluokituksen mukaan porrastetun osuuden suorittamiseen kunnille ja kuntainliitoille. Valtionapuja koskeva menettely puolestaan uudistettiin vuonna 1973 säädetyllä lailla kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista (35/73), joka tuli voimaan osittain vuonna 1975 ja kokonaisuudessaan vuoden 1976 alusta.

Kuntien kantokykyluokituslaki ja kuntien valtionosuuslaki ovat ne yleissäädökset, joiden pohjalta eri hallinnonalojen erityissäädöksiä on uudistettu 1970-luvulla. Perusteellisen valtionapunormiston muutoksen ovat kokeneet useat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan valtionavut, jotka on uudistettu toisaalta kantokykyluokitukseen pohjautuviksi sekä toisaalta kuntien valtionosuuslakiin sopeutuviksi. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan valtionapuihin on tullut vaikuttamaan verraten merkittävässä määrin 1970-luvulla voimaan saatetut suunnittelujärjestelmät. Myös opetusministeriön hallinnonalalla valtionapunormistoa on uudistettu ottamalla huomioon erityisesti kyseisen hallinnonalan erityistarpeet.

Lisäksi on kehitetty ns. täydentäviä valtionapusäädöksiä. Esimerkiksi kuntien yleisistä rahoitusavustuksista on tullut varsin merkittävä tekijä taloudellisesti heikkojen kuntien aseman helpottamiseksi. Tämä samoin kuin kuntien kantokykyluokituksen toteuttaminen ovat osoituksena siitä, että ollaan entistä selvemmin siirtymässä kohti taloudellisen kantokyvyn huomioon ottamaan pyrkivää valtionapupolitiikkaa.

4.2. Valtionavut 1970-luvun taitteeseen.

I. Sotien jälkeen *valtionapulainsäädäntö* kehittyi vanhalta pohjalta. Tyypillistä sille oli, että kutakin toimintaa varten annettiin omat valtionapusäännökset. Sen vuoksi ensinnäkin valtionapumenettely muodostui erittäin epäyhtenäiseksi. Erityisesti valtionapujen hakemista, myöntämistä, maksattamista ja muutoksenhakua koskevat säännökset poikkesivat eri hallinnonaloilla toisistaan huomattavasti. Niin ikään valtionapujen perusteet muodostuivat epäyhtenäisiksi eri hallinnonaloilla, vieläpä saman hallinnonalan sisälläkin. Valtionavut olivat usein lisäksi eri suuruiset perustamis- ja käyttökustannusten osalta.¹¹⁶ Myös valtionapukohteet vaihtelivat. Terveysthuollon piirissä lähes kaikki menot oikeuttivat valtionapuun, kun taas esimerkiksi opetushallinnossa valtionapua suoritettiin vain määrättyihin menoihin. Valtionapujen suuruus määräytyi usealla tavalla. Käytössä oli muun muassa prosentuaalinen, määräosainen ja suoritepohjainen valtionapu.

Kuntien erilainen taloudellinen asema pyrittiin ottamaan huomioon porrastamalla valtionavut jossain määrin. Porrastus oli kuitenkin yleensä verraten karkea. Enimmäkseen valtionapu suoritettiin eri suuruisena kuntamuodosta riippuen siten, että kaupungit saivat vähemmän valtionapua kuin kauppalat ja maalaiskunnat. Myös ylimääräisillä valtionavuilla pyrittiin tasoittamaan kuntien taloudellisissa mahdollisuuksissa olevia eroja. Ylimääräisten valtionapujen merkitys vaihteli hallinnonaloittain. Esimerkiksi kansakoulutoimessa ne olivat tärkeä keino kansakoulurasitusten tasoittamiseksi, kun taas esimerkiksi sairaalalaitoksen osalta ne olivat määrältään vähäisiä ja merkitsivät vain valtionapubyrokratian lisääntymistä sekä valtion että kuntien hallinnossa.

Vuodesta 1950 alkaen on valtion tulo- ja menoarviossa ollut määräraha "avustukseksi vaikeuksiin joutuneille kunnille",¹¹⁷ jonka myöntämistä koskevista perusteista ei kuitenkaan ole annettu säädöksiä. Vuonna 1950 määräraha oli 20 milj. vmk, jonka suuruisena se pysyi koko 1950-luvun nousten sitten 1960-luvulle siirryttyä 4—5 milj. nykymarkkaan. Vuosina 1966—1969 määräraha oli 5—7 milj. mk, mutta vuonna 1970 määräraha nousi 18 milj. mk:aan lisämenoarvioon otetun 11 milj. mk:n

¹¹⁶ Ks. esim. sairaalalaitoksen valtionavuista *Km 1969: B 17 s. 11* ja koulutuksen osalta esim. *Km 1973: 52 s. 43 ss.*

¹¹⁷ Ks. VaVM n:o 71/1949 vp. ja rah. al. n:o 48 ja 49 1949 vp.

lisämäärärahan vuoksi.¹¹⁸ Vuonna 1968 tehtiin ehdotus yleisten rahoitusavustusten saattamiseksi lakisääteiksi. Ehdotusta ei kuitenkaan toteutettu kaupunkikuntien ja maalaiskuntien eturistiriitojen vuoksi.¹¹⁹

II. *Hallintomenettelyssä* siirryttiin 1950-luvulla kohti yhä lisääntyvää valtionapubyrokratiaa. Kun valtionapusäännöksiä oli eri hallinnonaloilla erittäin monia, muodostui hallintomenettely ainakin kunnan näkökulmasta hajanaiseksi. Valtion viranomaisten kannalta valtionapuasiat olivat taas rutiiniasioita, mutta niiden käsittely oli perusteellista. Hakemuksia tutkittiin pikkutarkasti, pyydettiin kunnilta lisäselvityksiä ja asetettiin yksityiskohtaisia ehtoja. Päätöksenteko oli hidasta ja kankeaa, asioiden ratkaiseminen kesti usein vuosia.

Varsinaisena kuntien ohjauskeinona valtionavut toimivat vain vähäisessä määrin. Toisaalta esimerkiksi opetusministeriön hallinnonalalla ns. rakennuslupa- ja normaalihintajärjestelmällä kyettiin ohjaamaan valtionhallinnon kannalta sängen tehokkaasti kansakoulujen rakentamista. Kuntien taholta näitä keinoja kohtaan esitettiin voimakasta arvostelua.

Terveystenhuollon sektorilla muodostui sairaalalaitoksen virkoja koskevasta ns. ennakkohyväksymismenettelystä keino, jonka avulla valtion viranomaisilla olisi ollut mahdollisuus ohjata kuntien toimintaa. Kehitys 1960-luvulla vei näet siihen, että kunnat alkoivat ennakolta alistaa sisäasiainministeriön hyväksyttäväksi kaikki yleissairaaloiden uusien virkojen perustamiset. Tällä tavoin kunnat halusivat varmistaa valtionavun kysymyksessä olevaa virkaa varten. Sitten 1960-luvun puolivälissä käytäntö johti siihen, että myös mielisairaaloiden ja tuberkuloosiparantoloiden uusien virkojen perustamiset alistettiin ministeriön vahvistettavaksi. Ennakkoalistaminen tuli 1970-luvun vaihteessa vapaaehtoisesti käyttöön myös hankintakustannusten osalta. Sairaalalaitoksen ennakkohyväksymismenettelystä ei muodostunut kuitenkaan kovin merkittävää ohjauskeinoa siitä syystä, että sen avulla ei ollut mahdollista suunnittelu- ja tietojärjestelmän puuttuessa ohjata yhteiskunnan resursseja tarkoituksenmukaisena pidettävään suuntaan. Tässä menettelyssä valtion viranomainen otti kantaa vain tiettyyn yksit-

¹¹⁸ Ks. valtion tilinpäätökset vuosina 1950—1970.

¹¹⁹ Ks. *Km 1968: B 59*. — Suomen Kaupunkiliitto vastusti ehdotusta, jota puolestaan ovat useassa yhteydessä Suomen Kunnallisliitto ja Finlands svenska kommunförbund kannattaneet. Puolueista Keskustapuolue ja SKDL ovat monessa yhteydessä esittäneet yleisten rahoitusavustusten kehittämistä.

täiseen tapaukseen voimatta liittää sitä mihinkään laajempaan terveydenhuoltoon koskevaan suunnitelmaan.

Keskusvirastojen soveltamiskäytäntö oli kautta linjan tiukkaa. Ei ole ehkä liioiteltua sanoa, että valtion viranomaiset pitivät varsin hyvin huolta valtion edusta ratkaistessaan valtionapuasioita. Lain soveltamista leimasi myös tietoinen pyrkimys välttää virkavirheen tekemistä — pelko siitä, että valtiontalouden tarkastusvirasto saattaisi puuttua asiaan, mikäli lainkohtaa tulkittaisiin joustavasti, tiukensi soveltamiskäytäntöä. Kuntien käsitykset poikkesivatkin monesti valtion viranomaisten antamista päätöksistä. Tämä johti korkeimmalle hallinto-oikudelle tehtyyn valitukseen.

Kuntien valitukset koskivat monenlaisia asioita. Enimmäkseen kysymys oli kuitenkin siitä, oliko tietty meno toiminnan kannalta tarpeellinen eli oikeuttiko se valtionapuun. Toinen ongelmalliseksi koettu kysymys oli käyttökustannusten ja perustamiskustannusten välinen ero. Erityisen paljon valitettiin korkeimmalle hallinto-oikeudelle kansakoulun käyttökustannuksia koskevista asioista. Valitusten suuren lukumäärän vuoksi lisättiin kansakoululakiin uusi 86a §.¹²⁰ Kyseisellä säännöksellä käyttöön otetun oikaisuvaatutusmenettelyn ensisijaisena tarkoituksena oli vähentää korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulevien valitusten määrää ja taata niiden parempi valmistelu.

III. Valtionapuasioissa tapahtuvaa *valvontaa* kohtaan esitettiin julkisuudessa arvostelua varsinkin sen tiukkuuden vuoksi. Arvostelu kohdistui ennen muuta valtionapua myöntäneen viranomaisen suorittamaan toimintaan, kun se yksityiskohtaisesti jälkikäteen valvoi valtionavun käyttöä ja valtionapupäätöksessä asetettujen ehtojen noudattamista. Osaltaan valvonnan tiukkuus oli yhteydessä yleensä valtionhallinnossa noudatettuun hallintotapaan. Valvontaan vaikutti ilmeisesti myös valtiontalouden tarkastusviraston toiminta.

Valvontaviranomaisia valtionapuasioissa olivat myös oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Näiden käsiteltäväksi tuli sotien jälkeisenä aikana kuitenkin vain joitakin harvoja valtionapuasioita. Niissäkin oli kysymys pikemminkin kuntien oikeusturvasta kuin valvonnasta.¹²¹

¹²⁰ Ks. KKouluL 86a § (275/67), osittain muut. (549/69).

¹²¹ Vuonna 1970 oikeuskansleri oli ottanut tutkittavakseen Siikajärven kunnan hakemuksen saada valtionapua opettajan palkkaukseen (KKouluA 179 § 2 mom.). Opetusministeriö oli kirjeellään 11.11.1970 pyytänyt oikeuskanslerilta asiasta lausuntoa sen jälkeen, kun ministeri Nestori Kaasalainen oli valtioneu-

Valtiontalouden tarkastusvirasto on perustamisestaan¹²² alkaen vaikuttanut verraten merkittävästi valtionapuja koskevaan soveltamiskäytäntöön. Tarkastusvirasto, jonka toiminta kohdistui sekä valtionavun myöntäjään että saajaan, suoritti valtionapuja käsittäviä tarkastuksia sekä tilinpäätöstarkastuksissa että erikoistarkastuksissa.

Vuonna 1948 aloitettiin tilinpäätöstarkastukset, joita koskevissa kertomuksissa valtionapuja käsiteltiin varsin useasti. Alkuvuosina valtionapuja koskevat huomautukset olivat melko lyhyitä, mutta 1950-luvun loppua kohti edettäessä valtionavut saivat enemmän huomiota. Tarkastuskertomuksista saa kuvan, että tarkastusvirasto noudatti erittäin tiukkaa lainsoveltamislinjaa, joka kohdistui erityisesti rajanvetoon avustettavien ja ei-avustettavien menojen välillä.¹²³

Vaikka laki antoi tarkastusvirastolle mahdollisuuden tutkia valtionavun saajien varojen käyttöä ja tilinpitoa, tätä ei alkuvuosina käytetty lainkaan. Kuntien valtionapuihin kohdistuvat erikoistarkastukset aloitettiin vuonna 1954, jolloin tehtiin kaikkiaan 11 tällaista tarkastusta. Tarkastusten suuri lukumäärä selittyy sillä, että tarkastusviraston tuli laatia samana vuonna asetetulle valtion-

voston raha-asiainvaliokunnassa pyytännyt tätä. Oikeuskansleri katsoi, ettei valtionavun myöntäminen ollut lainmukaista. — Vuonna 1966 oli Helsingin yliopistollisen keskussairaalan kuntainliitto tehnyt kantelun *eduskunnan oikeusasiamiehelle* yliopistollisille keskussairaaloille myönnettävästä valtionavusta. Ks. *Eske-linen* s. 325.

¹²² Valtiontalouden tarkastusvirastoa edeltäneellä *valtion revisiolaitoksella* ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta tutkia valtionavun saajien tilejä (ks. *Merikoski* s. 168 s.). Tästä syystä se ei ottanut käsiteltäväkseen valtionapuasioita, vaikka syytä tähän katsottiin olevan (ks. esim. *valtioneilintarkastajien kertomus*, 1936 vp. asiak. IV s. 59 ja VaVM 33/1937 vp. asiak. IV). Myöskään valtionapua myöntävän viranomaisen toimintaa ei tarkastettu, vaikka siihen olisi ollut mahdollisuudet (*Hannu Lindgrenin* 20.11.1975 saama haastattelutieto valtiontalouden tarkastusviraston osastopäällikkö *J. O. Kahlakselta*.)

¹²³ Ks. tarkastusviraston kertomukset 17/404 KDVT 48 (kouluhallitus), 207/454 KDVT 49 (sosiaaliministeriö; tässä tarkastuskertomuksessa oli valtiontalouden tarkastusvirasto käsitellyt laintulkintaongelmaa, kuuluuko pianon hankinta lastentarhalle välttämättömiin huonekalu- ja korjauskustannuksiin. Vastoin sosiaaliministeriön kantaa tarkastusvirasto päätyi kielteiselle kannalle, mihin tulokseen tuli myös korkein hallinto-oikeus ratkaisussaan KHO 1954 II 778), 136/432 KDVT 49 (kouluhallitus), 144/535 KDVT 51 (kouluhallitus), 113/501 KDVT 52 (kouluhallitus), 78/442 KDVT 53 (lääkintöhallitus). Tutkimusta varten on ollut käytettävissä valtiontalouden tarkastusvirastosta hankittua aineistoa kertomuksista, joissa on käsitelty valtionapuasioita. Aineiston on kerännyt OTK *Hannu Lindgren*.

avustuskomitealle selvitys maamme valtionavuista.¹²⁴ Tämän jälkeen suoritettiin vain muutama erikoistarkastus vuodessa.¹²⁵

Valtionapujen merkitys tilinpäätöstarkastuksissa ja erikoistarkastuksissa kasvoi huomattavasti 1960-luvulla. Valtionapujen käsittely tilinpäätöstarkastuksissa ei kuitenkaan muuttunut: huomaukset olivat yksityiskohtaisia, vain harvoin käsiteltiin asiaa laajemmalla tai periaatteellisemmalla kannalta.¹²⁶ Joskus suoritettiin kuitenkin keskitettyjä ja johdonmukaisia tarkastuksia.¹²⁷

Valtiontalouden tarkastusviraston erikoistarkastukset 1960-luvulla kohdistuivat erityisesti kansakoulujen valtionapuihin. Eräinä vuosina oli toistakymmentäkin tällaista tarkastusta. Tämä osaltaan johtui siitä, että tarkastusviraston palvelukseen oli tullut 1950-luvun lopulla henkilö, joka ennestään tunsi tämän alan ja erikoistui siihen.¹²⁸ Kansakoulujen valtionapujen selvittäminen päättyi 1960-luvun lopulla. Myöhemmin tulivat työväenopistot, kauppappilaitokset ja lukiot paikallistarkastuksen kohteiksi. Painopiste 1960-luvulla näyttää olleen opetus- ja sivistystoimen puolella. Tosin joitakin laajempia selvityksiä oli myös terveydenhuollosta ja sosiaalitoimesta.¹²⁹

IV. Valtionapujen *taloudellinen* merkitys kuntasektorissa on sotien jälkeen ollut verraten suuri. Luonnollisestikaan sen asema rahoituslähteenä ei ole ollut yhtä tärkeä kuin kunnallisverotuksen, jolla on katettu yhä kasvava osa kunnallissektorin menoista. Valtionapujen määrän ja kuntien kokonaismenojen suhde on parina viime vuosikymmenenä pysynyt likipitään vakiona. Tämä koskee niin kuntasektoria kokonaisuudessaan

¹²⁴ Kertomuksista voi mainita esim. 89/460 KDVT 54 ("Kertomus valtionkonttorin maksamien valtionapujen tarkastuksesta", 438 sivua), 211/501 KDVT 54 (kansakoulun valtionavut, 77 sivua, kysymyksessä oli ensimmäinen merkittävä paikallistarkastus, joka kohdistui Oriveden kuntaan), 14/435 KDVT 54 (kauppa- ja teollisuusministeriö), 45/445 KDVT 54 (maatalousministeriö) ja 9/433 KDVT 54 (kouluhallitus).

¹²⁵ Esim. kansakoulujen valtionaputarkastukset 13/440 KDVT 56 (Polvijärvi), 72/463 KDVT 57 (Espoon Tuomarila) ja 61/470 KDVT 58 (Petäjävesi). Terveystoimen tarkastuksia olivat mm. 176/494 KDVT 55 (Heinolan reumasairaala) ja 28/459 KDVT 59 (Parantolaopisto).

¹²⁶ Esim. 26/458 KDVT 66 (kouluhallitus).

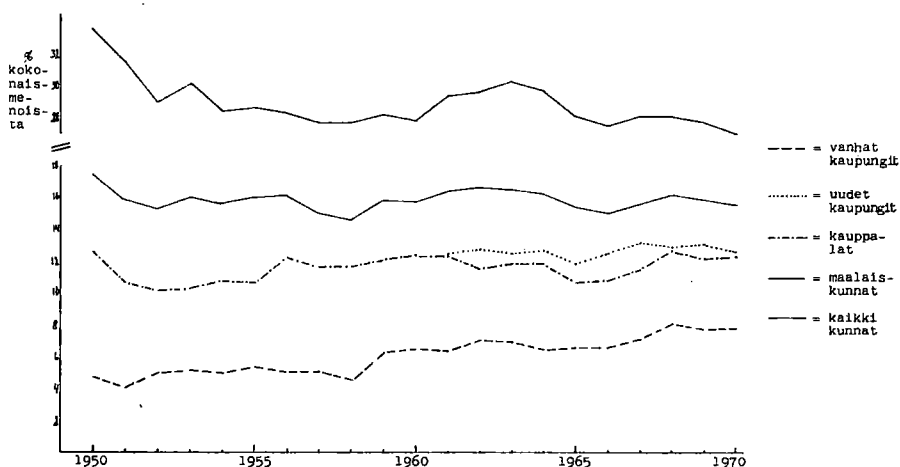
¹²⁷ Esim. 64/486 KDVT 64 (lääkintöhallitus; kertomuksessa käsitellään yksityiskohtaisesti ongelmaa perustamiskustannusten siirtymisestä käyttökustannuksiin).

¹²⁸ Hannu Lindgrenin saama haastattelutieto valtiontalouden tarkastusviraston osastopäällikkö Juhani Heiskaselta (19.12.1975).

¹²⁹ Esim. 167/520 KDVT 63 (alue- ja paikallissairaaloitten valtionavut).

kuin eri kuntamuotoja erikseen. Ainoa selvä poikkeus on kaupunkien saamien valtionapujen merkityksen kasvaminen sekä maalaiskuntien valtionapujen suhteellinen vähentyminen. Kuviosta 1 käy ilmi kuntamuodoittain valtionavut prosentteina kuntien kokonaismenoista vuosina 1950—1970.

Kuvio 1. Valtionavut prosentteina kuntien kokonaismenoista vuosina 1950—1970 kuntamuodoittain.¹³⁰



Vuonna 1970 kuntien valtionavut olivat keskimäärin 15.5 % kokonaismenoista. Maalaiskunnissa vastaava osuus oli 27.0 %, kauppaloissa 12.3 % ja kaupungeissa 8.3 %. Valtionavut kanavoituivat erittäin selvästi sotien jälkeen opetustoimeen sekä terveydenhuoltoon. Näiden kahden sektorin osuus oli huomattavan ylivoimainen verrattuna muihin tehtäviin. Tätä osoittaa seuraavalla sivulla oleva taulukko 3, jossa on esitetty valtionavut 1950-luvun puolivälin jälkeen.

¹³⁰ Kuvio pohjautuu Kristian Brotheruksen suorittamiin laskelmiin vuosien 1950—1970 kuntien finanssistilastojen pohjalta. Ks. Brotherus s. 115.

Taulukko 3. Käyttökustannuksiin myönnettyjen valtionapujen jakautuminen prosenteissa kuntien opetustoimeen, terveydenhuoltoon sekä sosiaalitoimeen vuosina 1955, 1963 ja 1970.¹³¹

Tehtävä	1955	1963	1970
Opetustoimi	62.0	66.8	70.4
Terveydenhuolto	7.6	13.9	16.5
Sosiaalitoimi	5.9	3.6	4.4
Muut	24.5	15.7	8.7
Yhteensä	100.0	100.0	100.0

Eri kuntamuotojen välillä on varsin merkittäviä eroja valtionapujen jakautumisessa eri tehtäviin. Tilannetta vuodelta 1970 osoittaa seuraava taulukko.

Taulukko 4. Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen käyttökustannuksiin myönnettyjen valtionapujen jakautuminen kuntamuodoittain prosenteissa vuonna 1970.¹³²

Tehtävä	Vanhat kaupungit	Uudet kaupungit	Kauppalat	Maalaiskunnat
Opetustoimi	51.5	79.7	75.8	76.6
Terveydenhuolto	30.7	8.1	13.0	12.0
Sosiaalitoimi	9.6	4.7	4.5	2.3
Muut	8.2	7.5	6.7	9.1
Yhteensä	100.0	100.0	100.0	100.0

Valtionapuja myönnettiin paitsi kunnille myös kuntainliitoille. Kuntainliittojen osuus julkisten palvelujen tuotannossa lisääntyi jatkuvasti 1950-luvulta alkaen. Kun vuonna 1959 niiden menot olivat yhteensä 194,8 milj. nykymarkkaa, olivat ne vuonna 1971 nousseet jo 1 464,4 milj. mk:aan. Hallitsevassa asemassa olivat terveydenhoitomenot, jotka käsittivät noin 4/5 kuntainliittomenoista.¹³³ Kuntainliittomenojen nousua

¹³¹ Taulukko pohjautuu *Brotheruksen* suorittamiin laskelmiin vuosien 1955, 1963 ja 1970 kuntien finanssitilastojen pohjalta. Ks. *Brotherus* s. 117.

¹³² Taulukko pohjautuu *Brotheruksen* suorittamiin laskelmiin vuoden 1970 kuntien finanssitilasto pohjalta. Ks. *Brotherus* s. 117.

¹³³ Ks. *Brotherus*, KA 1975:1 s. 47.

osoittaa se, että kun vuonna 1959 kuntainliittojen kokonaismenot olivat 9.8 % kuntien ja kuntainliittojen kokonaismäärästä, niin vuonna 1970 prosenttiluku oli noussut lähes kaksinkertaiseksi (18.2 %).¹³⁴

Sotien jälkeisenä aikana kunnille myönnetyt valtionavut selvästi kanavoituivat niille alueille, joilla veroäyrin hinta oli korkein ja palvelut heikoimmat. Näin tapahtui siitä huolimatta, että valtionapunormistossa ei ollut säännöksiä, joiden perustella kuntien valtionavun tarvetta olisi voitu mitata "oikeudenmukaisesti". Valtionavun kanavoitumista alueittain osoittaa alla oleva taulukko.

*Taulukko 5. Kuntien valtionapu markkoissa lääneittäin asukasta kohti vuosina 1950, 1960 ja 1969.*¹³⁵

Lääni	Valtionapu yhteensä			Valtionapu kuntamuodoittain					
				Kaupungit			Maalaiskunnat		
	1950	1960	1969	1950	1960	1969	1950	1960	1969
Uudenmaan	18	59	149	16	50	139	24	76	179
Turun ja Porin	28	60	155	18	47	124	24	67	186
Hämeen	21	61	154	15	51	134	25	70	182
Kymen	22	59	146	16	54	129	26	64	168
Mikkelin	21	67	199	14	39	144	24	74	223
Pohj-Karjalan		85	233		36	124		93	276
Kuopion	32	71	218	20	47	144	34	79	289
Keski-Suomen		69	197		44	131		75	233
Vaasan	23	67	191	18	48	146	24	71	212
Oulun	40	100	277	15	30	104	44	115	365
Lapin	43	118	370	25	61	151	56	141	480

Kun tarkastellaan asukaskohtaisia prosenttipoikkeamia vuosina 1950, 1960 ja 1969, voidaan nähdä valtionavun selvästi kanavoituneen maan

¹³⁴ Tilastokatsauksia 1960: 8 49 s., Tilastotiedotus F1 1971: 4 s. 9 ja 12 sekä kuntien finanssitilastot vuosilta 1959 ja 1970.

¹³⁵ Taulukko on muodostettu *Tapanisen* s. 33—34 esittämistä luvuista, jotka on laskettu SVT:n kuntien finanssitilastojen ja väestötilastojen pohjalta. Taulukossa kauppalat on luettu kuuluviksi kaupunkeihin. Lisäksi taulukossa on valtionavut vuosilta 1950 ja 1960 muutettu pyöristäen nykymarkkoiksi. Pohjois-Karjalan ja Keski-Suomen läänit perustettiin vuoden 1960 alusta, minkä vuoksi vuoden 1950 tiedot niiden osalta puuttuvat.

pohjoisimpiin lääneihin sekä Itä-Suomeen. Kun Uudenmaan läänin prosenttiluvut mainittuina vuosina olivat —27, —16 ja —21, niin Oulun läänissä vastaavat luvut olivat +57, +44 ja +47 sekä Lapin läänissä +75, +70 ja +96. Vuonna 1960 perustetussa Pohjois-Karjalan läänissä prosenttipoikkeamat olivat +22 (1960) ja +23 (1969).¹³⁶

4.3. Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon kehityksen piirteitä toisen maailmansodan jälkeen

I. Opetustoimessa perus- ja keskiasteen koulutuksen muutokset on nähtävä osana suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtunutta kehitystä. Yhteiskunnallinen kehitys heijastui alueelliselle ja kuntatasolle erilaisina ongelmoina, kuten alueellisina autioitumis- ja keskittymisilmiöinä.

Perusasteen koulutukseen yhteiskunnalliset muutokset vaikuttivat voimakkaasti. Tultaessa 1950-luvun alkuun elettiin suurta kansakoulujen rakentamisen aikaa. Suurimmillaan se oli jo vuonna 1949, jolloin valmistui 435 uutta koulua (1 470 000 m³). Vuonna 1957 annetun kansakoululain (247/57) aikana tapahtui kansakoulujen rakentamisessa selvää laskua. Pienimmillään se oli vuonna 1971 (180 000 m³), jonka jälkeen rakennustoiminta alkoi vilkastua.¹³⁷ Koulurakennustoiminta johtui 1950-luvulla ennen muuta suurten ikäluokkien tulemisesta kouluikäen, mikä seikka pakotti laajentamaan koulurakennusten tuotantoa. Koulurakennustarvetta lisäsivät myös asutustoiminta sekä Lapin koulujen lähes täydellinen tuhoutuminen. Myöhemmin rakennustarpeeseen alkoi vaikuttaa väestön sisäinen muuttoliike. Rakennustoiminnan vaihteluihin vaikuttivat myös muun muassa valtion kassakriisit, tiukentunut luottopolitiikka sekä kuntien omien investointien painottuminen muuhun kuin koulurakentamiseen.

Kansakoulujen suurta rakentamisvaihetta seurasi kansakoulujen lakkauttamisaalto 1960- ja 1970-luvulla. Se oli seurausta yleensä yhteiskunnassa tapahtuneista muutosprosesseista. Satamäärin tapahtuneiden kansakoulujen lakkauttamisen syitä on etsittävä puutteellisesta koulusuunnittelusta, sisäisestä muuttoliikkeestä, syntyvyyden alenemisesta sekä koulujärjestelmässä tapahtuneesta rakennemuutoksesta. Vaikka kunnille myönnettiin varsin paljon poikkeuslupia KKouluA 179 §:n nojalla,¹³⁸ ei tämä ollut riittävä keino

¹³⁶ Ks. *Tapaninen* s. 35.

¹³⁷ Ks. *Kähkönen*, Kasvatus 1/1974 s. 3.

¹³⁸ Ks. vuosilta 1968—1969 VNp 1.2.1968 n:o 176/437 KD OpM 1967, 16.2.

koulujen säilymiseksi. Näyttää myös siltä, että koulusuunnittelun myötä vallalle päässyt keskittämisajattelu aiheutti osaltaan, ettei pienten koulujen vähenemisestä oltu kovinkaan kiinnostuneita. Vasta tultaessa 1970-luvulle alettiin nähdä, että pienten kyläkoulujen lakkauttaminen oli vakava yhteiskunnallinen ongelma. Tällöin muutettiin lainsäädäntöä, jonka seurauksena koulujen lakkauttamiset vähenivät.

Merkittävin uudistus opetustoimessa sotien jälkeen tapahtui vuonna 1968 eduskunnan säätäessä lain koulujärjestelmän perusteista (467/68), joka tuli voimaan 1.8.1970. Laissa tarkoitettua peruskoulu-uudistusta ryhdyttiin toteuttamaan valtioneuvoston vuonna 1972 vahvistamien alueellisten toimeenpanosuunnitelmien mukaisesti vaihteittain saman vuoden syksystä lukien.

Keskiasteen koulutusta koskevan lainsäädännön olennaisin muutos kuntien kannalta oli se, että ammattikoulupaikkojen järjestämisestä tuli kuntien pakollinen tehtävä. Lukion kasvu vuosien 1950—1974 välisenä aikana oli kuusinkertainen. Myös ammatillinen koulutus vastaavana aikana laajentui voimakkaasti. Oppilasmäärän kasvu oli mainittuna ajanjaksona 3,5-kertainen. Kehitys ei kuitenkaan niin lukion kuin ammatillisenkaan koulutuksen kohdalla tapahtunut alueellisesti tasaisesti.

Opetustoimeen liittyvä muu toiminta kehittyi aikaisemman pohjalta ilman suurempia muutoksia. Lainsäädäntöä uudistettiin useaan otteeseen. Samoin joitakin uusia toimintoja (esimerkiksi musiikkioppilaitokset, kieli-instituutit ja kunnalliset kuulovammaisten koulut) luotiin tai saatettiin vakinaisemmalle pohjalle. Hallinnon kannalta merkittävimmät muutokset olivat opetusministeriön merkityksen kasvu koulutuspolitiikan ohjaamisessa 1970-luvun taitteessa sekä vuonna 1965 tapahtunut ammattikasvatushallituksen perustaminen ja kouluosastojen perustaminen lääninhallitukseen (1970).

II. Toisen maailmansodan jälkeisessä *terveydenhuoltopolitiikassa* oli tavoitteena mahdollisimman hyvän terveydentilan aikaansaaminen. Keinona tähän oli aina 1970-luvun alkupuolelle asti sairauksien hoito, johon

1968 n:o 15/402 KD OpM 1968, 20.6.1968 n:o 86 ja 88/419 KD OpM 1968, 77/416 KD OpM 1968, 27.6.1968 n:o 1355/256 AD OpM 1968, 24.7.1968 n:o 83/419 KD OpM 1968, 1.8.1968 n:o 99—111/427 KD OpM 1968, 3.10.1968 n:o 115/425 KD OpM 1968, 21.11.1968 n:o 152/433 KD OpM 1968, 19.12.1968 n:o 164/436 KD OpM 1968, 20.2.1969 n:o 153—154/232/69, 10.4.1969 n:o 2599—2600/232/69, 17.4.1969 n:o 3000/232/69, 23.5.1969 n:o 4016—4018/232/69, 5.6.1969 n:o 4080—4082/69, 6.8.1969 n:o 5476/232/69, 26.6.1969 n:o 5548/232/69 ja 13.11.1969 n:o 6816/232/69.

pyrittiin kehittämällä erikoissairaanhoidon sekä nimenomaan laitoshoidon. Tänä aikana rakennettiin maahamme kansainvälisenkin mittapuun mukaan korkeatasoinen sairaalalaitos.

Terveystieteidenhuoltolainsäädäntöä uudistettiin toisen maailmansodan jälkeisenä kautena useaan otteeseen. Uudet lait ja asetukset, vaikka ne kieltämättä olivat edistysaskeleita aikaisempiin säädöksiin verrattuina, eivät kuitenkaan aikaansaaneet riittävän yhdenmukais- ta ja kansanterveystyötä toteuttavaa järjestelmää.

Sairaalalaitos rakennettiin hallinnollisesti lakisääteisten kun- tainliittojen pohjalle. Nämä toteutettiin ensiksi tuberkuloosin- hoitossa (1948) ja mielisairaanhoidossa (1952), joita kumpaakin varten oli omat kuntainliittonsa.¹³⁹ Yleissairaalalaitoksen kohdalla tilanne oli varsin sekava pitkän aikaa, vaikka niitä koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuonna 1948 annetulla lailla (312/48). Vuonna 1950 an- netussa laissa keskussairaaloiden rakentamisesta (337/50) säädettiin, missä järjestyksessä keskussairaalat oli rakennettava.¹⁴⁰ Vasta vuonna 1956 annetun sairaalalain (49/56) mukaan maa jaettiin kes- kussairaalapiireihin, joissa kussakin oli keskussairaalapiiriin kuu- luvien kuntien kuntainliittomuodossa ylläpitämä keskussairaala. Sairaalalaki koski myös kuntainliittojen ylläpitämiä aluesairaloita sekä kuntien paikallissairaloita, jotka tulivat nyt ensimmäistä ker- taa lakisääteisen valtionavun piiriin.¹⁴¹ Vuonna 1956 saivat myös yliopistolliset keskussairaalat oman lakinsa (392/56).

Valtion ja kuntien välisen tehtävien jaon kannalta tapahtui merkittävä muutos sairaalalakia muutettaessa vuonna 1962 siten, että valtioneuvosto sai valtuudet luovuttaa kuudessa keskussairaa- lapiirissä sijaitsevat valtion yleiset ja lääninsairaalat perustettavil- le keskussairaalapiirien kuntainliitoille. Tämän lain nojalla valtio- neuvosto siirsi kuusi valtiosairaalaa kuntainliitoille. Näin koko yleissairaalalaitos siirtyi käytännöllisesti katsoen kuntien hoidetta- vaksi. Vuonna 1965 säädettiin sairaalalaitoksen toimintaa kehittävä laki kunnallisista yleissairaloista, jonka voimaantuloa lykättiin vuoden 1967 alkuun.¹⁴²

Terveystieteidenhuoltoa kehitettiin rakentamalla sairaaloita. Myös yhteiskunnan terveystieteidenhuoltoon osoittamat varat kanavoituivat sairaalalaitoksen kehittämiseen. Kuitenkin vain varakkaat kunnat ryhtyivät rakentamaan sairaaloita. Kunnat keskittyivät nimen-

¹³⁹ Ks. *Km* 1943: 7 ja *Eskola*, MK 1943 s. 321—330, 343—349. Ks. myös *Km* 1947: 16 (Mon.).

¹⁴⁰ Ks. *Km* 1949: 25 (Mon.).

¹⁴¹ Ks. *Km* 1949: 29 (Mon.), *Km* 1951: 67 (Mon.) ja *Km* 1952: 17 (Mon.).

¹⁴² Ks. *Km* 1960: 4 ja HE 73/1965 vp. asiak. I.

omaan erikoissairaanhoidon antavien keskussairaaloitten eikä esimerkiksi alue- ja tai paikallissairaaloitten rakentamiseen. Syynä tähän oli se, että keskussairaaloille myönnettävät valtionavut olivat huomattavasti suuremmat kuin muiden sairaaloitten. Kun erikoissairaanhoidon antavien laitosten perustamis- ja käyttökustannukset olivat kuitenkin korkeammat kuin alue- ja paikallissairaaloitten vastaavat menot, merkitsi tämä sitä, että suuremmasta valtionapuprosentista huolimatta kunnat saivat kannettavakseen yhä kasvavan kustannustaakan.

Nopea kustannusten kasvu terveydenhuollossa ja heikenevä hyötyosuhte voimavarojen lisäyksestä huolimatta sekä terveydenhoitojärjestelmän rakenteellinen ja alueellinen epätasapaino saivat aikaan sen, että 1970-luvun alussa suoritettiin perusteellinen uudelleen arviointi terveydenhuollon painopistealueissa. Painopisteen siirtyminen tapahtui kansanterveyslain antamisen myötä. Perustavoitteena oli siirtää terveyspolitiikan painopistettä terveydenhoitoon ja avoterveydenhoitoon luomalla hallinnolliset ja taloudelliset edellytykset kunnallisen perushoitojärjestelmän ripeälle ja suunnitelmalliselle kehittämiselle.¹⁴³ Tässä tarkoituksessa kansanterveyslaissa säädettiin lakisääteinen suunnitteluveto valtiotasolle ja kunnille. Vastaavanlainen suunnittelujärjestelmä saatettiin voimaan samana vuonna myös sairaalalaitoksen kehittämiseksi. Näin laajentuneet terveydenhuollon tehtävät pakottivat myös niistä vastaavan hallintokoneiston muuttumaan. Sosiaali- ja terveysministeriöstä tuli vuonna 1968 suoritettuna organisaatiouudistuksen jälkeen terveydenhoitopolitiikkaa johtava viranomais.¹⁴⁴ Merkittävä uudistus oli myös lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston perustaminen (1971).

III. *Sosiaalipalvelujen*, jotka sisällöltään ja tavoitteiltaan ovat monipuolisempia kuin esimerkiksi opetus- ja terveyspalvelut, kehittämissuunnitelmassa ei ole selvästi nähtävissä toisen maailmansodan jälkeen mitään yhtenäisiä täsmällisiä tavoitteita. Näyttää kuitenkin siltä, että pyrkimyksenä olisi ollut kaikkien kansalaisten hyvinvoinnin lisääminen sekä erityisesti sosiaalisten syrjäryhmien saattaminen yhä kasvavan hyvinvoinnin piiriin.

Sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliavustusten kehittyminen merkitsivät huomattavia edistysaskeleita sosiaaliturvan kehityksessä. Sen sijaan sosiaalihuollon lainsäädäntö huolimatta laajasta valmistelusta on jäänyt ilman perusteellista uudistamista. Tärkeimmät lainsäädännölliset uudistukset olivat huoltoapulain antaminen köyhäin-

¹⁴³ Ks. HE 98/1971 vp. asiak. I.

¹⁴⁴ Terveydenhuoltoasioita hoiti aikaisemmin sisäasiainministeriö. Ks. HE 47/1967 vp. asiak. I. Ks. myös Hannus, SLA 1964: 4 s. 5 ss.

tolain sijaan (16/56), päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta annetun lain (96/61) ja kunnallisista kodinhoitajista annetun lain (272/50) ja sen tilalle säädetyn lain kunnallisesta kodinhoidosta (270/66) sekä lasten päivähoitolain (36/73) säätäminen.

Sosiaalihuollon alalla tapahtuneet lainsäädännölliset uudistukset lähtivät aikaisemmalta pohjalta. Lukuun ottamatta kodinhoitolakia ja lasten päivähoitolakia lainmuutokset merkitsivät vain entisten järjestelmien osittaista paikkailua sekä lainsäädännön saattamista teknisessä mielessä nykyaikaisempaan muotoon. Useat edellä olevista ja monet muut sosiaalihuollon lait on katsottu yleisesti vanhentuneiksi.

Sosiaalihuollon hallinto uudistui myös 1960-luvun loppupuolelta alkaen. Merkittävimmit muutokset olivat sosiaalihuollon (1968) ja edellä mainitun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston (1971) perustaminen.

4.4. Valtionapunormiston uudistaminen

Kun nykypäivän näkökulmasta tarkastellaan 1950-luvulla aloitettua valtionapunormiston uudistamista, on siinä nähtävissä kaksi toisistaan erottuvaa toimintalinjaa. Toisaalta pyrkimyksenä on ollut uudistaa valtionapujen perusteet sekä toisaalta niitä koskeva menettely. Virallisissa valmisteluasiakirjoissa puhutaan valtionapunormiston aineellisen ja muodollisen puolen uudistamisesta. Nämä pyrkimykset johtivat verraten pitkäaikaisen valmistelutyön jälkeen kahden valtionapuinstituution kannalta merkittävän *yleislain*, nimittäin kuntien kantokykyluokituslain ja kuntien valtionosuuslain säätämiseen.

Valtionapujen perusteiden uudistamiseen katsottiin voitavan päästä kuntien varallisuusluokituksella. Tämän ns. kantokykyluokituksen voimaansaattaminen oli ollut vireillä jo pitkään. Ajatukset kuntien kantokykyluokituksesta pohjautuivat oikeastaan jo 1930-luvun lopulla ilmestyneiden maalaiskuntien luottokomitean ja verorasituksen tasoittamiskomitean mietintöihin. Kunnallisverorasituksen osittaiseen tasoittamiseen pyrittiin myös niillä ehdotuksilla, jotka koskivat kuntien keskusrahaston perustamista.¹⁴⁵ Tätä järjestelmää oli puolueista erityisesti maalaisliitto eri yhteyksissä esittänyt ja kannattanut.¹⁴⁶ Sitä vastusti varsinkin Suomen Kaupunkiliitto.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Ks. HE 38/1952 vp. asiak. I—II ja Km 1955: 21 (Mon.).

¹⁴⁶ Ks. Holopainen, Poliitiikka 1961 s. 121.

¹⁴⁷ Ks. Hentilä s. 89 ss.

Vuonna 1953 valmistuneen kunnallisneuvos *Juho Koiviston* puheenjohtajana toimineen komitean¹⁴⁸ ja vuonna 1962 ilmestyneen hallitusneuvos *Jouni Hakkaraisen* johtaman komitean¹⁴⁹ mietinnöt sekä niiden pohjalta tehdyt päätökset kuntien varallisuusluokituksista työllisyysluokitusta varten muodostivat konkreettisen pohjan kantokykyluokituksen edelleen kehittelylle.¹⁵⁰ Edettäessä 1950-luvun loppupuolelle alkoi julkisen vallan valmisteluelimissä, kuntien keskusjärjestöjen sekä tutkijain että käytännön kunnallismiesten käsitykset olla yhdensuuntaisia siihen nähden, että maahan tulisi saada aikaan kuntien taloudellisia mahdollisuuksia tasoittava järjestelmä.¹⁵¹ Keinojen valinnassa oltiin kuitenkin vielä kaukana toisistaan. Esimerkiksi Koiviston ja Hakkaraisen komiteoiden ehdotuksia samoin kuin kuntien keskusrahaston perustamista vastaan esitettiin voimakasta arvostelua erityisesti kaupunkien edustajien, lähinnä Suomen Kaupunkiliiton taholta. Näyttää myös siltä, että poliittiset puolueet olivat valmiita kantokykyluokituksen aikaansaamiseen.¹⁵²

Harkittaessa 1950-luvun alkupuolella kuntien valtionapuja koskevan järjestelmän uudistamista oli tähtäimessä ilmeisesti nykyisestä poikkeava järjestelmä. Pyrittiin ehkä samansuuntaiseen uudistukseen kuin Ruotsissa oli toteutettu samoihin aikoihin. Tähän viittaa valtionapunormiston uudistamistyössä mukana olleiden henkilöiden kiinnostus naapurimaan uudistusta kohtaan.¹⁵³

Vuonna 1954 asetettiin valtionavustuskomitea, mutta sen ehdotusten pohjalta uudistusta ei toteutettu.¹⁵⁴ Valtionapunormiston uudistus annettiinkin vuonna 1959 kuntien valtionavustuskomitean tehtäväksi. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin korkeimman hallinto-oikeuden presi-

¹⁴⁸ *Km* 1955: 2. Ks. myös *Kull* s. 72–76.

¹⁴⁹ *Km* 1962: 3. Ks. lisäksi *Kull* s. 76–78.

¹⁵⁰ Kunnat asetettiin kantokykyluokkiin myös kansaneläkkeen tukiosan kunnille tulevan osuuden maksamista varten. Ks. *Km* 1957: 39 (*Mon.*) ja *Km* 1962: 62 (*Mon.*). Ks. myös *Kull* s. 78–80.

¹⁵¹ Aikanaan herätti suurta huomiota erityisesti *Kilpiön* vuonna 1956 tekemä ehdotus, jonka mukaan kuntien olisi kustannettava vain paikalliset, KunL:n antaman yleisen toimivallan alaan kuuluvat tehtävät. Valtion puolestaan olisi kustannettava koko maalle yhteiset kuntien hoidettaviksi erityislainsäädännössä säädetty tehtävät. Ks. *Kilpiö*, Kuntien tehtävistä aiheutuvien kustannusten jako valtion ja kuntien kesken (1956).

¹⁵² Ks. *Holopainen*, *Politiikka* 1961 s. 121.

¹⁵³ Ks. esim. *Kuuskoski*, *MK* 1953 s. 612 ss.

¹⁵⁴ Ks. *Km* 1955: 19 (*Mon.*), *Km* 1957: 6 (*Mon.*) ja *Km* 1958: 54 (*Mon.*).

dentti *Reino Kuuskoski*. Hänen kuoltuaan komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin valtioneuvoston kanslian silloinen kansliapäällikkö *Esko Rekola*. Vuodesta 1966 lukien komitean puheenjohtajana toimi sisäasiainministeriön kansliapäällikkö *Arno Hannus*.

Komitea ei julkistanut mietinnön muodossa niitä päämääriä ja tavoitteita, joihin se pyrki. Eräitä suuntaviivoja komitean tavoitteenasettelusta saa sen 1962 julkistamasta selvityksestä työnsä siihenastisista vaiheista ja niistä periaatteista, jotka komitea oli ottanut lähtökohdakseen. Myös komitean työskentelyyn osallistuneiden henkilöiden kirjoitukset antavat valaistusta tavoitteenasetteluista.¹⁵⁵

Valtionapu-uudistuksen keskeisenä tavoitteena kuntien valtionavustuskomiteassa oli se, että jokaisella kansalaisella asuinpaikastaan riippumatta olisi samanlaiset mahdollisuudet käyttää tiettyjä laissa määriteltäviä peruspalveluksia. Lähtökohtana oli ilmeisestikin verorasituksen tasoittaminen, jota kirjallisuudessa oli pidetty eräänä valtionapujen keskeisimpänä tavoitteena. Keinona tähän tavoitteeseen pääsemiseksi oli valtionapujen porrastaminen kuntien taloudellisen kantokyvyn mukaan.

Komitea pyrki valmistelemaan yhden valtionapulain, jonka perusteella valtionapu olisi myönnetty keskeisimpiin toimintoihin, kuten opetustoimeen sekä terveydenhuoltoon. Tehtävä osoittautui kuitenkin liian laajaksi ja vaikeaksi muun muassa sen vuoksi, että samanaikaisesti olivat vireillä peruskoulua ja kansanterveystyötä koskevat uudistukset. Uudeksi lähtökohdaksi otettiin erillisten valtionapujen järjestelmä, jota tuli monessa suhteessa yksinkertaistaa. Uudistamisen tuli edetä vaiheittain siten, että ensimmäiseksi pyrittiin aikaansaamaan yleinen kantokykyluokitus.

Kuntien valtionavustuskomitean työskennellessä oli eduskunnassa 1960-luvun alkupuolella kahden lakialoitteen johdosta vireillä kuntien kantokykyluokituslain säätäminen.¹⁵⁶ Sittemmin annettiin vuoden 1964 lopulla eduskunnalle hallituksen esitys laiksi kuntien yleisestä kantokykyluokituksesta.¹⁵⁷ Lakiehdotus pohjautui pääasiassa vuonna 1953 valmistuneeseen Koiviston komitean mietintöön. Eduskunnan laki- ja

¹⁵⁵ Ks. esim. *Kuuskoski*, SKL 1964 s. 300—303, 343, *sama*, SKL 1964 s. 384—386, *Rekola*, MK 1966 s. 65 ss., *Paasio*, MK 1962 s. 917 s. ja *Hannus*, KT 1976 s. 242—244.

¹⁵⁶ Lak. al. n:o 127 1962 vp., Liitteet I—VIII A (Uusitalo ym., maalaisl.) ja lak. al. n:o 63 1963 vp., Liitteet I—XII A (Suosalo ym., SKDL).

¹⁵⁷ Ks. HE 191/1964 vp. asiak. III.

talousvaliokunnassa lakiehdotuksen käsittely jäi kuitenkin kesken, koska tuolloin ei ollut käytettävissä riittäviä tietoja luokituksen perusteista.

Vuonna 1966 valmistuneen kuntien valtionavustustoimikunnan I osamietinnön pohjalta annettiin eduskunnalle uusi hallituksen esitys kuntien kantokykyluokituksesta,¹⁵⁸ joka hyväksyttiin lähes sellaisenaan. Vastauksessaan hallituksen esitykseen eduskunta lausui: ”Kun esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen kaikkia vaikutuksia ei ennakolta voida arvioida, Eduskunta lausuu edellyttävänsä, ettei valtiolle kuuluvia menoja kantokykyluokituksen perusteella siirretä kuntien vastattavaksi sekä että hallitus tarkoin seuraa säännösten soveltamista käytännössä ja mikäli luokitus johtaa kohtuuttomuuksiin, ne oikaistaan ja Eduskunnalle annetaan sellaiset esitykset, joihin ilmenee aihetta.” Kuntien kantokykyluokituksesta annetussa laissa (665/67) säädettiin kantokykyluokituksen määräytymistä koskevat perusteet aluksi määräaikaisiksi vuosiksi 1969—1971 vahvistettavien luokitusten suorittamista varten.

Kuntien valtionavustuskomitean työn kuluessa valtionapu-uudistuksen tavoitteenasettelu täsmentyi. Uudistuksen yleisenä päämääränä oli sellaisten kustannusten jaon perusteiden aikaansaaminen, että nämä olisivat yhdenmukaiset kaikkien kuntamuotojen osalta ja kuntien kantokyvystä tarpeellisilta osin riippuvaiset. Vuonna 1968 ilmestyneessä kuntien valtionavustuskomitean II osamietinnössä esitettiin seuraavat tavoitteet:

- tietyn suuruisen tarpeen mukaan porrastetun osuuden suorittaminen kunnalle tai kuntainliitolle kysymyksessä olevan tehtävän suorittamisesta aiheutuvista kaikista tarpeellisista perustamis- ja käyttökustannuksista,
- valtionosuuksien tulisi olla samansuuruiset perustamis- ja käyttökustannusten osalta ja
- valtionosuuksien ja -avustuksien yhdistäminen ja siten niiden lukumäärän supistaminen.¹⁵⁹

Valtionapumenettelyä koskevat tavoitteet muotoiltiin ensimmäisen kerran myös kuntien valtionavustuskomitean II osamietinnössä. Tavoitteet kiteytyivät sittemmin kuntien valtionosuuslain esitöissä. Keskeisimpinä tavoitteina olivat valtion ja kuntien välisen muodollisen kustannus-

¹⁵⁸ Ks. *Km* 1966: A 6 ja HE 86/1967 vp. asiak. I.

¹⁵⁹ Ks. *Km* 1968: A 8 s. 5 s. Ks. myös *Km* 1969: A 24 s. 31 ja *Km* 1971: B 38 s. 38 ss.

tenjakojärjestelmän yhdenmukaistaminen, yhtenäistäminen sekä valtiolta kunnille ja kuntainliitoille tapahtuvien suoritusten nopeuttaminen.¹⁶⁰ Näihin tavoitteisiin tuli pyrkiä aiheuttamatta valtion ja kuntien välisessä kustannusten jaossa epäolennaisia suurempia muutoksia.

Kuntien valtionavustukomitean ehdotukseen ja siitä hankittuihin lausuntoihin perustuva hallituksen esitys valtionapumenettelyn uudistamisesta annettiin eduskunnalle vuoden 1971 valtiopäiville.¹⁶¹ Lakiehdotusta ei kuitenkaan ehditty käsitellä ennen valtiopäivien päättymistä, minkä vuoksi se raukesi. Uusi hallituksen esitys annettiin kuitenkin jo seuraaville eli vuoden 1972 valtiopäiville.¹⁶² Tämä lakiehdotus, joka eräissä suhteissa poikkesi rauenneesta hallituksen esityksestä, hyväksyttiin eduskunnassa lähes sellaisenaan. Laki kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista vahvistettiin 19. 1. 1973 ja se tuli osittain voimaan 1. 1. 1975 sekä kokonaisuudessaan vuoden 1976 alusta lukien.¹⁶³

Kuntien kantokykyluokituslain ja kuntien valtionosuuslain säätämisen aiheuttivat muutoksia 1970-luvulla eri hallinnonalojen *erityissääädöksiin*. Opetusministeriön hallinnonalalla tärkein uudistus oli KJärjestelmä-L:n muuttaminen vuonna 1972 niin, että peruskoulun valtionapusääädöksissä otettiin kantokykyluokitus käyttöön.¹⁶⁴ Vuoden 1975 lopussa tehtiin opetusministeriön hallinnonalan valtionapusäädöksiin kuntien valtionosuuslain edellyttämät muutokset ja tarkistukset. Eräät keskeisimmistä opetus- ja sivistystoimeen kuuluvista toiminnoista, kuten kansa- ja peruskoulu, oppikoulu sekä kirjastotoimi jäivät tuolloin kuntien valtionosuuslain ulkopuolelle.¹⁶⁵ Lisäksi ammattikoulutuksen valtionavuista annettiin erillinen laki eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista (1075/75), johon kuntien valtionosuuslakia ei sovelleta.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla terveydenhuollon valtionapujen uudistamisesta teki kuntien valtionavustuskomitea ehdotuksen IV mietinnössään.¹⁶⁶ Mietinnön pohjalta uudistettiin vuonna

¹⁶⁰ Ks. *Simula*, SKL 6/1975 s. 5 ja *Koski — Simula — Vintturi* s. 16—18, jossa mainitaan myös suunnitelmallisuus-tavoite.

¹⁶¹ Ks. HE 41/1971 vp. asiak. I.

¹⁶² Ks. HE 92/1972 vp. asiak. I, 2.

¹⁶³ Ks. kuntien valtionosuuslain muutos (1104/74).

¹⁶⁴ Ks. *Km* 1971: B 67.

¹⁶⁵ Ks. *Km* 1974: 83.

¹⁶⁶ Ks. *Km* 1969: B 17.

1971 sairaalalaitoksen valtionavut kuntien kantokykyluokitukseen pohjautuviksi. Samoin kansanterveyslaissa omaksuttiin vastaavansisältöiset valtionapusäädökset kuin sairaalalaitoksenkin kohdalla. Valtionapuprosentiksi säädettiin kaikkien toimintojen osalta sama eli 39—70, kun se aikaisemmin oli ollut tasavälinen ja vaihdellut eri toimintojen mukaan. Kuntien valtionosuuslakia säädettäessä oli pidetty silmällä erityisesti terveydenhuollon valtionapujärjestelmää. Kuntien valtionosuuslain voimaantulo edellytti kuitenkin monia muutoksia sairaalalaitoksen ja kansanterveystyön valtionapusäädöksiin. Lakien muutokset hyväksyttiin vuonna 1975.¹⁶⁷

Kuntien valtionavustukomitea suoritti viimeisenä tehtävänänsä sosiaalitoimen valtionapujen uudistamisen valmistelua.¹⁶⁸ Komitean lakkauttamisen takia se ei ehtinyt valmistaa asiasta lopullista ehdotusta. Asian valmistelua jatkettiin kuitenkin vielä kunnallistalouden neuvottelukunnassa, mutta tämäkään työ ei johtanut lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.¹⁶⁹ Sosiaalihuoltoa koskeneissa monissa mietinnöissä on ehdotettu sosiaalitoimen valtionapusäädösten perusteellista uudistamista.¹⁷⁰ Lähinnä valtiontaloudellisista syistä ei uudistuksia kuitenkaan voitu toteuttaa. Tärkeä uudistus myös valtionapujen kannalta oli lasten päivähoidosta annettu laki (36/73), jossa valtionavut määräytyvät kuntien kantokykyluokituksen mukaan. Myös sosiaalitoimen valtionapusäädökset tarkistettiin kuntien valtionosuuslain johdosta samassa yhteydessä kuin terveydenhuollonkin valtionapusäädökset.

Myös valtionapuja koskevia *täydentäviä säädöksiä* kehitettiin. Määrärahoja ryhdyttiin lisäämään 1970-luvulla melko huomattavasti yleisiin rahoitusavustuksiin. Vuoden 1976 valtion tulo- ja menoarviossa määrärahat olivat jo yli kolminkertaiset verrattuna vuoden 1970 määrärahoihin. Kysymyksessä olevien määrärahojen myöntämisestä ei kuitenkaan annettu lakia, kuten kuntien valtionavustukomitea oli jo vuonna 1969 ehdottanut. Vuonna 1974 yleisten rahoitusavustusten myöntämismenettelyä muutettiin kuitenkin niin, että osa määrärahoista jaetaan köyhillä kunnille ilman hakemusta laskennallisin perustein ja osa harkinnan mukaan.

¹⁶⁷ Ks. HE 223/1974 vp ja 583—603/75.

¹⁶⁸ Ks. *kuntien valtionavustukomitean* muistio.

¹⁶⁹ Ks. *kunnallistalouden neuvottelukunnan* muistio 11. 2. 1973.

¹⁷⁰ Ks. erityisesti *Km* 1973: 64 s. 7—8, 27—31 ja erit. liite 1.

Kuntauudistuksen edistämiseksi annettiin vuonna 1972 laki kuntien yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista (572/72). Laissa säädetyillä korvauksilla ja avustuksilla pyrittiin vähentämään kuntien yhdistymisestä aiheutuvia kunnallistaloudellisia haittavaikutuksia, jotka olivat olleet eräänä syynä kuntauudistuksen verraten hitaaseen toteuttamiseen.

4.5. *Eräitä valtionapupolitiikan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä*

Koko 1970-luvun ajan on ollut nähtävissä piirteitä, joilla on jo nyt varsin tärkeä merkitys valtionapupolitiikan kannalta ja vastaisuudessa ilmeisesti tulee olemaan vieläkin tärkeämpi. Keskeinen tällainen tekijä on lakisääteisten suunnittelujärjestelmien voimaansaattaminen vuonna 1972 ensin kansanterveystyössä ja sitten samana vuonna sairaalalaitoksen piirissä. Lakisääteiset suunnitelmat ovat sittemmin lisääntyneet; vuonna 1973 säädettiin lasten päivähoitosuunnitelmasta ja vuonna 1975 kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen tavoiteohjelmasta. Ilmeistä on, että vastaavia suunnitelmia tullaan saattamaan voimaan muihinkin toimintoihin. Kysymyksessä olevien suunnitelmien merkitys valtionapujen kannalta on ennen muuta siinä, että valtionapuja voidaan myöntää vain suunnitelmissa vahvistettujen toimintojen menoihin. Niillä pyritään toisin sanoen ohjaamaan kunnallisen palvelutuotannon tarjontaa määrällisesti aluepoliittiset näkökohdat huomioon ottaen.

Valtionapupolitiikassa on nähtävissä myös eräiden *talouspoliittisten* piirteiden korostuminen. Tämä näkyy toisaalta suhdannepoliittisina toimenpiteinä, jolloin pyritään julkisten investointien sääntelyyn ja julkisten palvelujen määrälliseen sääntelyyn, sekä toisaalta maksutasepolitiikana. Tämä muutosilmiö on selvästikin yhteydessä viime vuosien taloudelliseen tilanteeseen ja hallituksen suorittamiin talouspoliittisiin toimenpiteisiin.¹⁷¹

Valtionapupolitiikan muutosta enteilevät erityisesti kaksi hallituksen toimenpidettä. Ensinnäkin kesäkuussa 1975 allekirjoitettiin valtiovallan ja kuntien keskusjärjestöjen välillä ns. *järjestelyasiakirja*, jonka tarkoituksena oli vuosien 1975 ja 1976 aikana pyrkiä hillitsemään julkisen talouden menojen kasvua ja ehkäisemään bruttoveroasteen nousua. Järjes-

¹⁷¹ Ks. vuosien 1975 ja 1976 tulo- ja menoarvioiden perusteluja. Ks. myös silloisten valtiovarainministerien käsityksiä harjoitettavasta talouspolitiikasta, Virolainen, KA 1975:1 s. 21 ss. ja Tuominen, KA 1976:1 s. 12 ss.

telyasiakirjassa lähdettiin siitä, että kuntien henkilöstön lisäys pyritään rajoittamaan enintään 2 prosenttiin vuodessa. Tämän tavoitteen varmistamiseksi hallitus antoi saman vuoden syksyllä eduskunnalle esityksen valtion varoista suoritettavia henkilöstömenoja koskevista eräistä väliaikaisista toimenpiteistä.¹⁷² Kyseinen lakiehdotus sisälsi säännökset, joiden nojalla valtionapuhenkilöstön kasvua olisi voitu valtion viranomaisien toimenpitein rajoittaa. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta saatuaan asiasta laki- ja talousvaliokunnan lausunnon esitti lakiehdotuksen hylkäämistä. Pääperusteluna, joka jätettiin kirjaamatta, oli ilmeisestikin se, että lakiehdotuksen katsottiin rajoittavan kunnallista itsehallintoa.¹⁷³ Sittemmin hallitus peruutti lakiehdotuksen.¹⁷⁴

Näyttää myös siltä, että *työvoimapoliittiset* näkökohdat tulevat vastaisuudessa olemaan entistä keskeisemmässä asemassa valtionapupolitiikassa. Tätä käsitystä tukevat vuonna 1976 annetut lisäbudjetit, jotka kuntien palvelutuotannon kannalta sisältävät verraten merkittäviä määrärahojen lisäyksiä työvoimapoliittisin perustein muun muassa peruskoulurakentamiseen sekä ammattikoulutuksen laajentamiseen.

¹⁷² HE 54/1975 II vp.

¹⁷³ VaVM 24/1975 II vp.

¹⁷⁴ Hallituksen kirjelmä eduskunnalle 12. 12. 1975.

III LUKU

VALTIONAVUT JULKISEN VALLAN VÄLINEENÄ. MÄÄRÄLLISEN SÄÄNTELYN ONGELMA

5. Valtionapupolitiikan tavoitteet ja arviointikriteerit

5.1. Valtionapupolitiikan tavoitteiden arviointia

Valtionapupolitiikan kehitystä koskevan pääjakson tutkimustulosten valossa on Suomessa 1800-luvun jälkipuoliskolla alkaneessa valtionapupolitiikassa nähtävissä kolme toisistaan erottuvaa toimintalinjaa. Nämä ovat:

1. aktiivisia ja varakkaita kuntia suosiva valtionapupolitiikka,
2. osittain kuntien varallisuuden huomioon ottava valtionapupolitiikka ja
3. kuntien taloudellisen kantokyvyn huomioon ottamaan pyrkivä valtionapupolitiikka.

Valtionapupolitiikan kehitysvaiheet jaksottuvat ajallisesti (a) 1800-luvun jälkipuoliskolta maan itsenäistymisen tienoille, (b) 1920-luvulta sotien jälkeisiin vuosiin sekä (c) sotien jälkeisistä vuosista, erityisesti 1950-luvulta nykypäiviin. Valtionapupolitiikassa tapahtuneet muutokset eivät ole kuitenkaan olleet jyrkkiä, hyppäyksenomaisia. Pikemminkin voidaan sanoa, että mainitut ajanjaksot ovat lomittaisia; edellisen jakson loppuvaihe sisälsi siemenen uudentyyppiseen valtionapupolitiikkaan.¹ Valtionapupolitiikassa tapahtuneet muutokset sattuvat myös osittain eri aikaan opetustoimessa, terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa.

Ensimmäisessä vaiheessa valtionapujen avulla pyrittiin käynnistämään useat silloisessakin yhteiskunnassa tärkeinä pidetyt toiminnot, esimerkiksi kansanopetus. Valtioavut paitsi stimuloivat toiminnan käynnistämiseen myös auttoivat taloudellisesti kuntia niiden ryhtyessä toteuttamaan suuria voimavaroja vaatineita uudistuksia.

¹ Vrt. Mahkonen, LM 1976 s. 22.

Toinen vaihe merkitsi valtionapupolitiikan osittaista muuttumista. Tärkeään asemaan tuli kuntien taloudellisissa mahdollisuuksissa olevien erojen tasoittamista koskeva pyrkimys. Tämä ilmeni käytännössä siten, että valtionapusäädöksillä tehtiin mahdolliseksi myöntää köyhille ja harvaan asutuille kunnille ylimääräisiä ja lisättyjä valtionapuja. Valtionavut pyrittiin myös porrastamaan kuntien taloudellisen kantokyvyn huomioon ottamiseksi. Porrastus tapahtui lähinnä kuntamuodoittain.

Kolmannessa vaiheessa valtionapupolitiikan pyrkimyksenä on ollut nimenomaan tasoittaa kuntien taloudellisia eroja valtionapujen avulla. Tähän ei kuitenkaan ollut käytettävissä riittäviä lainsäädännöllisiä eikä muitakaan keinoja. Vihdoin vuonna 1967 säädettiin pitkäaikaisen valmistelun jälkeen kuntien kantokykyluokituslaki, jolla vuoden 1969 alusta toteutettiin kuntien kantokykyluokitus. Tämän lain säätäminen ja valtionapusäädösten muuttaminen eri hallinnonaloilla kantokykyluokitukseen perustuviksi aikaansai todellisen muutoksen valtionapupolitiikassa. Myös valtion tulo- ja menoarvioon otettu määräraha taloudellisiin vaikeuksiin joutuneita kuntia varten (yleiset avustusrahoitukset) sekä tämän määrärahan lisääminen osoittavat pyrkimystä kuntien taloudellisissa mahdollisuuksissa olevien erojen tasoittamiseen.

Tarkasteltaessa valtionapupolitiikan kehitystä vasten viimeaikaista valtionapuja koskevaa politologista tutkimusta, voidaan muutamia tutkimustuloksia täydentää. Viimeaikaisissa politologisissa tutkimuksissa valtionavut on yleisellä tasolla jaettu "distributiivisiin" ja "redistributiivisiin".² Viimeksi mainitun kaltaiseksi katsotaan valtionapu, joka perustuu kuntien kantokykyluokitukseen. Muut valtionavut ovat luonteeltaan distributiivisia. Tämä kahtiajako kuvastaa onnistuneesti siirtymistä liberaalisesta egalitääriseen valtionapupolitiikkaan.³

Valtionapujen jakaminen distributiivisiin ja redistributiivisiin lienee kuitenkin liian karkea eikä täysin vastanne valtionapupolitiikassa tapahtunutta muutosta. Valtionapupolitiikan kehitystä koskevan II luvun valossa voitaisiin ainakin osittain redistributiiviseksi katsoa järjestelmää, jossa esimerkiksi ylimääräisillä valtionavuilla täydennetään distributiivista järjestelmää. Nämä erityyppiset valtionavut muodostavat kokonai-

² Ks. *Martikainen — Yrjönen* s. 75 ss. ja *Martikainen — Yrjönen*, *Central Government Policies* s. 7 ss.

³ Ks. erityisesti *Martikainen — Yrjönen*, *Central Government Policies* s. 10 ss.

suuden ja niitä on sellaisena arvioitava.⁴ Tällaisenaakin järjestelmä voi tasoittaa kuntien taloudellisissa mahdollisuuksissa olevia eroja. Näin on osittain käynytkin. Kuntien taloudellisten mahdollisuuksien tasaantumiseen viittaavat edellä esitetyt tulokset valtionavun alueellisesta kanavoitumisesta.⁵

Eriteltäessä valtionapujen taustalla olevia perimmäisiä tavoitteita joudutaan vaikeuksiin, koska valtionapulainsäädännön esitöissä julkituodut tavoitteet eivät ole tältä kannalta kovin selkeitä. Tavoitteet ovat enimmäkseen konkreettisia, voisi sanoa teknisiä. Lainopillisessa ja muussa kirjallisuudessa on sen sijaan sangen yleisesti nähty kolme päätavoitetta: *verorasituksen tasauseruste*,⁶ *verotekninen peruste*⁷ ja *kannustusperiaate (stimulanssiperuste)*.⁸ Käytetty jaottelu on säilyttänyt yleispätevyytensä myös aivan viimeaikaisessa valtionapuja koskevassa, lähinnä yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa.⁹ Näin on tapahtunut siitä huolimatta, että valtionapujen perusteet ja niitä koskeva menettely ovat muuttuneet.

Valtionapuja koskevat tavoitteet sekä erityisesti kysymys veron-
tasauksesta ovat tulleet pohjoismaiseen¹⁰ ja samalla myös suomalaiseen¹¹ oikeus- ja muuhun kirjallisuuteen melko varhaisessa vaiheessa: jo 1930-luvulla ne näkyivät selvästi. Asiaa oppihistoriallisesti tarkasteltaessa on nähtävissä, että mainitut valtionapuja koskevat tavoitteet ovat kulkeutuneet pohjoismaiseen tieteelliseen kielenkäyttöön Keski-Euroopasta, lähinnä Saksasta ja Itävaltasta.¹²

⁴ Vrt. Martikainen — Yrjönen s. 75 alav. 1.

⁵ Ks. edellä s. 59 s.

⁶ Ks. esim. Merikoski s. 1—2, 82 ss., Kull s. 60—62, Nevanlinna s. 53 ja Kilpiö s. 9 ss. ja siinä mainittua kirjallisuutta. Vrt. myös SOU 1952: 44 s. 65 ja Philip s. 92 s.

⁷ Ks. Kull s. 62 s. Vrt. myös Philip s. 92.

⁸ Ks. Merikoski s. 82 ss. ja Kull s. 63. Vrt. myös SOU 1952: 44 s. 66 ja Philip s. 92.

⁹ Ks. esim. Rönkkö s. 17—18 ja Martikainen — Yrjönen s. 61—62.

¹⁰ Ks. Ruotsin osalta esim. Larsson, SST 1922 s. 299 ss. ja sama, STT 1924 s. 330 ss., Hagströmer, NAT 1935 s. 298 ss., Kuylenstierna, NAT 1935 s. 339 ss., Sundberg, NAT 1935 s. 349 ss. ja SOU 1933: 3 ja 1933: 4. — Norjan osalta ks. esim. Lund, NAT 1935 s. 272 ss., Platou, NAT 1935 s. 331 ss. ja Utheim, NAT 1935 s. 380 ss. — Tanskan osalta ks. Finsen, NAT 1935 s. 289 ss. ja Ulrich, NAT 1935 s. 325 ss.

¹¹ Ks. esim. Böök, NAT 1935 s. 272 ss., Ignatius, NAT 1935 s. 305 ss., Minni, NAT 1935 s. 375 ss., Waronen s. 56 ss. ja Km 1938: 2.

¹² Ks. Merikoski s. 1 alav. 2 ja siinä mainittua kirjallisuutta sekä esim.

Ovatko verorasituksen tasauseruste, verotekninen peruste ja kannustusperiaate nimenomaan valtionapuja koskevia tavoitteita? Eikö ole pikemminkin niin, että valtionapu on *vain yksi keino* veroteknisen perusteen ja verorasituksen tasauserusteen kannalta; kannustuseriaate on sen sijaan nimenomaan valtionapuja koskeva tavoite. Toisaalta useimmat kirjoittajista puhuvat valtion ja kuntien välisestä kustannusten jaon eivätkä valtionapujen tavoitteista.¹³

Valtionapujen lisäksi on yhteiskunnan käytettävissä monia muita keinoja, joilla voidaan parantaa kuntien taloutta. Toiset näistä kohdistuvat kuntien tuloperustan vahvistamiseen sekä toiset valtion ja kuntien väliseen tehtävien jakoon.

Erityisesti kehitysalueella sijaitsevien kuntien taloudellista asemaa voidaan parantaa aluepolitiikan keinoin. Aluepoliittista tukea voidaan eri muodoin — muun muassa suoranaisin avustuksin ja halpapakorkoisin lainoin — kohdistaa välittömästi kuntaan. Välillisesti kunnan taloudellista asemaa voi parantaa yksityiselle teollisuudelle myönnetty aluepoliittinen tuki (avustukset, lainat, verohelpotukset jne.), joka voi edesauttaa työpaikkojen syntymistä ja säilymistä kunnassa. Työpaikkojen merkitys kuntien verotulojen kannalta on aivan olennainen.¹⁴

Kuntien mahdollisuudet luotonsaantiin voitaisiin turvata erilaisin järjestelyin. Niin ikään kunnille saatettaisiin antaa uusia tulolähteitä. Kysymykseen tulisi ensinnäkin se, että kunnille annettaisiin osuuksia verotuloista niille nykyisin tulevien lisäksi. Sa-

Rönkkö s. 174. Ks. myös edellä s. 2 ja vrt. myös Pekonen s. 4, jossa hän kirjoittaa kuntatasoon kohdistuneesta organisaatioteoreettisesta ja hallinnon tutkimuksesta, että "sitä on sävyttänyt — kuten yleisesti eurooppalaista paikallishallinnon tutkimusta — voimakas saksalainen traditio".

¹³ Ks. myös Martikainen — Yrjönen s. 84 ss., jossa kirjoittajat ovat täsmenneet julkisten palvelujen tuotannon ja jakelun tavoitteita. Heidän mukaansa valtion ohjailu kunnallisen julkisen palvelutoiminnan tuotannossa ja jakelussa pyrkii primäärisesti siinä esiintyvien alueellisten erojen tasaamiseen annettujen lainsäädännöllisten palvelutoiminnan laatuun ja määrään liittyvien normien puitteissa. Julkisten palvelusten tuotannon ja jakelun mahdollisuuksien parantaminen ja yhdenmukaistaminen on valtion ohjailun primäärinen päämäärä, jossa heidän mukaan eksplisiittisenä tavoitteena on *kuntien välisen kustannusrasittavuuden tasoittaminen*. Muut tavoitteet ovat heidän mukaansa sekundäärisiä.

¹⁴ Ks. aluepoliittisista toimenpiteistä esim. Pelttari ja hänen s. 173—182 mainitsemaansa kirjallisuutta.

moin kunnille voitaisiin myöntää oikeus kantaa maksuja laajemmalta kuin nykyisin.¹⁵

Kunnallisverosta luopumista on myös esitetty keinona kuntien taloudellisen aseman helpottamiseksi. Tämä merkitsisi sitä, että verot koottaisiin kokonaisuudessaan valtion verotuksella. Tämän ehdotuksen teki presidentti Urho Kekkonen vuonna 1965 pitämässään puheessa. Hän sanoi valtiovallan tarkoituksperiin kuuluvan sen, että "kuntien tehtäväksi jätetyt asiat hoidettaisiin kaikkialla maassa samojen periaatteiden mukaan niin, että kansalaiset sekä kuntien omien että niille määrättyjen tehtävien osalta ovat samanarvoisia ja saavat samat edut asuinpaikkaan katsomatta". Hän sanoi myös, että "tasa-arvoisuuden aikaansaaminen kunnallisen itsehallinnon piirissä on siinä määrin vakava kysymys, ettei sitä ratkaistaessa pidä kaihtaa radikaalejakaan keinoja."¹⁶

Kunnallistaloutta helpottaisivat luonnollisesti kuntia taloudellisesti rasittavien tehtävien siirtäminen valtionhallinnolle. Kysymys olisi siis valtion ja kuntien välisen tehtävien jaon muuttamisesta.¹⁷

5.2. Omien peruslähtökohtien täsmentäminen

Tämän tutkimuksen peruslähtökohtana on se, että valtionavut kunnille ja kuntainliitoille on keino yleisesti hyväksyttyjen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Muina samantyyppisinä keinoina ovat muun muassa aluepoliittiset tulonsiirrot sekä tulonsiirrot kotitalouksille. Hierarkkisesti ylimmäntasoisesta yhteiskuntapoliittisesta tavoitteesta, oikeudenmukaisuudesta käsin lähtevästä tarkastelusta on tässä tutkimuksessa luovuttu, kuten tutkimuksen I luvussa on lähemmin esitetty. Uusien täsmällisimpien mittauskriteerien asettaminen on puolestaan riippuvainen ennen muuta *tutkimusnäkökulmasta*. Onkin lähdeittävä siitä, että valtionapujen käsitteleminen liittämättä

¹⁵ Ks. esim. Suomen Kaupunkiliiton hallituksen XXI kaupunkipäiville esittämää pontta "Kunnille luodaan lainsäädännölliset edellytykset uusien tulolähteiden käyttöönottoon laajentamalla kuntien mahdollisuuksia tuloa tuottavan liikkeen palvelutoiminnan harjoittamiseen sekä antamalla kuntien periä jätehuoltomaksua ja katumaksua. Lisäksi kuntien tulisi saada osuus valtiolle moottoriajoneuvoliikenteestä kertyvistä tuloista samoin kuin osuus liikevaihtoveron tuotosta. Eriksen tulee selvittää mahdollisuudet periä työnantajilta palkkojen tai tuotannon perusteella määräytyvä maksu." (1.1. e.). Ks. SKL 9/1976 s. 33. Ks. myös *Andersson*, Hbl 31. 8. 1976.

¹⁶ Ks. *Kekkonen*, Puheita s. 374 ss.

¹⁷ Ks. esim. *Voipio*, MK 1958 s. 792 ss.

niitä mihinkään julkisen palvelutuotannon kannalta konkreettiseen ongelmaan ei ole ainakaan tämän tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaisia. Eräs julkisten palvelujen tuotannossa ja jakelussa oleva ajan-kohtainen ongelma on palvelujen määrällinen sääntely.

Julkisten palvelujen määrällisessä sääntelyssä on kysymys palvelujen jakamisesta valtakunnallisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämän tutkimuksen luonteen huomioon ottaen nousee luonnollisena esiin kysymys näiden palvelujen *alueellisesta jakautumisesta*. Kysymys on erityisesti siitä, onko valtionapujen avulla voitu vähentää eri alueiden välisiä eroja julkisten palvelujen tuotannossa.

Julkisten palvelujen tarjontaa rajoittavat erityisesti kaksi tekijää. Ensimmäinen näistä on yhteiskunnan käytössä olevat *taloudelliset voimavarat*. Voimavarojen niukkuus koskee niin valtion kuin kuntienkin taloutta sekä koko kansantaloutta. Toinen keskeinen tekijä, joka asettaa rajat julkisten palvelujen kehittämiselle, on käytettävissä olevat *henkilöresurssit*. Ikäluokkien pienentyessä yhteiskunnan eri toimintoihin ei ole osoitettavissa riittävästi koulutuksen saaneita henkilöitä. — *Koulutus* on avainasemassa ammattitaitoisten henkilöiden lisäämisen kannalta. Oppilasikäluokkien pienentyessä muodostuu entistä keskeisemmäksi kysymykseksi oppilasvirtojen ohjailu kulloinkin tarpeellisena pidettävään koulutukseen.

Edellä olevien tosiasioiden mukaisesti tutkimuksen peruslähtökohtia täsmennetään siten, että valtionavut katsotaan keinoksi pyrittäessä vaikuttamaan:

1. *(niukkojen) taloudellisten voimavarojen alueellisesti tasaiseen jakautumiseen,*
2. *henkilöresurssien alueellisesti tasaiseen jakautumiseen sekä*
3. *koulutuspaikkojen alueellisesti tasaiseen jakautumiseen.*

Tässä tutkimuksessa lähdetään siitä, että valtionavut ovat keskeisessä asemassa pyrittäessä edellä oleviin tavoitteisiin. Sen selvittäminen, onko käytännössä näin, edellyttää ensinnäkin valtionapupolitiikan tarkempaa erittelyä. Sen lisäksi on pyrittävä selvittämään lainsäädännön ja eräiden lakisääteisten suunnitelmien vaikutuksia julkisten palvelujen tarjontaan. Valtionavut ja viimeksi mainitut yhdessä muodostavat ne välineet, joilla pyritään esitettyihin tavoitteisiin.

5.3. Seuraamusten selvittäminen

Tämän tyyppisessä tutkimuksessa tulee olla tietoinen pyrkimys selvittää tutkimuksen kohteena olevan valtionapuinstituution seuraamuksia, vaikutuksia. Pyrkimyksen toteuttamiseksi on useita mahdollisuuksia. Tarkoituksenmukaisinta on lähteä liikkeelle valtionapuinstituution omista edellytyksistä. Tarkastelutapa edellyttää, että kartoitetaan valtionapuinstituution ja samalla valtionapupolitiikan osatekijät. Näiden selvittäminen avaa mahdollisuudet empiirisen tutkimuksen suorittamiseen. Sillä se kuva, joka on saatavissa valtionapuinstituutiosta lainsäädännön ja sen valmisteluasiakirjojen, komiteanmietintöjen ja kirjallisuuden perusteella, ei riitä. Normien todellisuus ei ole vielä normien muovaamaa todellisuutta.

Valtionapupolitiikkaan vaikuttavia osatekijöitä ovat ensinnäkin lainsäädäntö, valtion budjettipolitiikka sekä päätöksenteko valtionapuasiosissa. Valtionapupolitiikan harjoittaminen on myös yhteydessä useisiin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin. Ensinnäkin sillä on luonnollisesti yhteydet tavoitteenasetteluun siinä politiikan lohkossa, johon valtionapua myönnetään (koulutuspolitiikka, terveydenhuoltopolitiikka jne.). Samoin se on yhteydessä muihin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin, esimerkiksi talouspolitiikkaan, aluepolitiikkaan, sosiaalipolitiikkaan ja työvoimapolitiikkaan. Lisäksi on otettava huomioon yhteiskuntapolitiikan tavoitteita toteuttava hallintokoneisto ja sen puitteissa toimiva suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä. Valtionapuratkaisut kohdistuvat välittömästi valtionavun saajiin, ja kun on kysymys kunnista, myös kuntalaisiin. Vain *kaikista* edellä esitetyistä elementeistä hankitun aineiston perusteella voimme sanoa jotakin valtionapupolitiikan kokonaisuudesta.

Valtionapulainsäädäntö luo perustan valtionavuille. Sen avulla säännellään muun muassa, mihin toimintoihin (opetus, terveys jne.), kenelle (kunnat/yksityiset yhteisöt) sekä minkä perusteiden (prosenttiperuste, oppilasmäärä jne.) mukaan valtionapuja myönnetään. Valtionapulainsäädäntö sääntelee myös valtionapuja koskevaa menettelyä. Menettelystä riippuu loppujen lopuksi verraten paljon, miten valtionapupolitiikka käytännössä viime kädessä toteutuu.

Budjettipolitiikalla vaikutetaan siihen, kuinka paljon määrärahoja osoitetaan eri tarkoituksiin. Sillä voidaan osittain tehdä mitättömäksi lainsäädännössä olevat säännökset: ellei valtion tulo- ja menoarvioon oteta määrärahaa, ei valtionapua voida myöntää. Valtionapuihin kielteisesti asennoituva budjettipolitiikka ei luonnollisestikaan koske lakisää-

teisiä valtionapuja, jotka on joka tapauksessa sisällytettävä budjettiin.

Valtionapuja koskeva päätöksenteko tapahtuu monentasoisena. Näistä tasoista otetaan erityisen tarkastelun kohteeksi hallintotoiminta, hallintolainkäyttö sekä valvonta valtionapuasioissa. Erityisesti hallintotoimintaan liittyy tämän tutkimuksen kannalta monia ongelmallisia kysymyksiä. Ensinnäkin on kysyttävä, onko valtionapupäätös massaratkaisu. Onko kyseessä sellainen rutiiniluonteinen ratkaisu, jolla vain sidottua harkintaa noudattaen myönnetään valtionavun hakijalle laissa määritellyn suuruinen valtionapu. Toiseksi joudutaan selvittämään, onko valtionapuratkaisulla merkitystä yhteiskunnan kehittymisen/kehittämisen kanssa. Viimemainittu kysymys ei ole suinkaan ristiriidassa massaratkaisua koskevan kysymyksen kanssa. Näyttää nimittäin siltä, että eräät valtionapuratkaisut ovat massaratkaisuja, kun taas eräät ovat yhteiskuntapolitiittisesti tärkeitä ja sellaisia, joiden avulla voidaan ohjata kuntien ja samalla myös yhteiskunnan kehitystä.

Valtionapuja koskevaan päätöksentekoon, kuten yleensäkin päätöksentekoon liittyy erottamattomasti valvonta. Valtionapupolitiikan kehitystä koskeva jakso on osoittanut valtion viranomaisten valvonnan olleen luonteeltaan jälkikäteistä, yleensä pieniin yksityiskohtiin puuttuvaa. Tutkimuksen kannalta on tärkeää selvittää valvonnan merkitys erityisesti kuntien toiminnan tarkoituksenmukaisen ohjauksen kannalta. Tämä tarkoittaa kunnissa tapahtuvan päätöksenteon sopeuttamista valtakunnallisiin ja alueellisiin tavoitteisiin.

Valtionapuja koskevan päätöksenteon taustalla on määrätty tavoitteenasettelu, vaikka itse päätöksenteko saattaakin olla institutionalisoitunutta normin noudattamista.¹⁸ Tämän tutkimuksen nimenomaisena lähtökohtana on, että valtionapu on keino yleisesti hyväksytyjen yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lähtökohta poikkeaa useassa yhteydessä esitetyistä näkemyksistä valtionavun merkityksestä institutiona. Valtionavut pidetään usein erillään yhteiskuntapolitiikan tavoitteenasettelusta, siis erillään siitä toiminnasta, jota varten valtionapua myönnetään. Esimerkiksi kuntien valtionavustuskomitea toteaa, että paikalliset olosuhteet ovat ”siinä määrin poikkeavat, ettei eri suuruisin lakiin perustuvien valtionavuin voida tarkoituksenmukaisesti ohjata vaihtoehtojen valintaa”.¹⁹ Valtionapuinstituutiota pidetäänkin paljolti muista toiminnoista irrallaan olevana maksujärjestelmänä.

¹⁸ Ks. Aarnio, Laki, teko ja tavoite s. 142 ss.

¹⁹ Ks. Km 1969: A 24 s. 31.

Valtionapupolitiikka on osa *talouspolitiikkaa*. Valtionapuinstituution kehitystä koskevasta pääjaksosta on käynyt ilmi, että talouden perustassa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet myös valtionapuihin. Lama-kausina valtionapuja on vähennetty ja vastaavasti nousukausina niitä on lisätty. Arvioitaessa valtionapupolitiikkaa talouspolitiikan tavoitteiden kannalta on kiinnitettävä huomiota ennen muuta siihen, miten valtionapupolitiikka suhtautuu kokonaistaloudelliseen kehitykseen. Niin ikään on tarkasteltava, miten valtionapupolitiikassa voidaan ottaa huomioon suhdannepolitiikan ja kotimaisen teollisuuden edistämisen vaatimukset.

Talouspolitiikkaan sisältyvä valtionapupolitiikka on tämän tutkimuksen kannalta keskeisiin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin, koulutuspolitiikkaan, terveydenhuoltopolitiikkaan ja sosiaalihuoltopolitiikkaan nähden alistetussa asemassa: "talouspolitiikka on kaiken politiikan tausta ja palvelija", kuten *Jorma Sipilä* kirjoittaa.²⁰ Talouspolitiikka ei voi olla hyvä palvelija, ellei sitä hoideta hyvin. Yhteiskuntapolitiikan tavoitteenmuodostuksessa tuleekin ottaa huomioon yhteiskunnan kulloinkin käytävissä olevat voimavarat. Tällöin voidaan joutua tekemään kompromisseja talouspolitiikan kanssa. Usein on välttämätöntä tinkiä niistä tavoitteista, joita kullekin yhteiskuntapolitiikan lohkolle on asetettu.

Eräs keskeinen tutkimustavoite on selvittää se, miten valtionapupolitiikan avulla on voitu edistää *koulutuspolitiikan*, *terveydenhuoltopolitiikan* ja *sosiaalihuoltopolitiikan* määrällisten tavoitteiden toteutumista. Näillä yhteiskuntapolitiikan lohkoilla määrällisiä tavoitteita on vain harvojen toimintojen osalta määritelty poliittisten päätöksentekijöiden toimesta. Sama koskee yleensäkin eri yhteiskuntapolitiikan lohkojen tavoitteenasettelua. Tavoitteita on tosin esitetty useissa virallisissa asiakirjoissa, kuten valtion tulo- ja menoarviossa, eri hallinnonalojen yleissuunnitelmissa sekä monissa komiteamietinnöissä, mutta niitä ei ole poliittisten päätöksentekijöiden toimesta hyväksytty sen enempää kuin vahvistettukaan. Tässä tutkimuksessa valtionapupolitiikan arviointikriteereinä ovat erityisesti *koulutukselle* asetetut määrälliset tavoitteet. Näitä tarkastellaan yksityiskohtaisesti seuraavassa eli 6 jaksossa. Terveidenhuolto- ja sosiaalihuoltopolitiikan määrälliset tavoitteet ovat valtionapupolitiikan arviointikriteereinä vain siltä osin kuin niiden voidaan katsoa täydentävän kuvaa.

Valtionapupolitiikka on yhteydessä myös eräisiin muihin kuin edel-

²⁰ Ks. *Sipilä* s. 66.

lä käsiteltyihin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin. Näitä ovat aluepolitiikka, sosiaalipolitiikka ja työvoimapolitiikka. Valtionapupolitiikkaa olisi myös tarkasteltava siltä kannalta, miten se edesauttaa mainittujen politiikan lohkojen tavoitteiden toteutumista.

Aluepoliittiset tavoitteet ovat konkreettisimmin ilmaistut ns. aluepoliittisessa lainsäädännössä.²¹ Esimerkiksi alueellisen kehityksen edistämistä koskevan lain (451/75) 2 §:ssä säädetään aluepoliittisista tavoitteista: "Tuotantotoimintaa tukemalla sekä yritysten sijoittumista ja julkisia palveluja ohjaamalla on valtion tukitoimenpitein pyrittävä tarkoituksenmukaisen aluejaon puitteissa turvaamaan koko maassa tasapuolisesti kunkin alueen väestölle pysyvän työpaikan saannin mahdollisuus, tulotason nousu ja tärkeiden palvelusten saatavuus sekä muutoinkin edistämään eri alueiden elinkeino- ja yhdyskuntarakenteen tasapainoista kehitystä." Aluepoliittisen lainsäädännön lisäksi on eri hallinnonalojen tavoitteenasettelussa otettu huomioon alueellisten erojen tasoittamista koskeva pyrkimys. Esimerkiksi opetusministeriön hallinnonalan yleissuunnitelmassa on jo useiden vuosien ajan tämä tavoite ilmaistu siten, että "kansalaisten mahdollisuudet käyttää koulutuspalveluksia hyväksi tulee olla riippumattomia heidän asuinpaikastaan".²² Itse asiassa aluepolitiikka sisältää aineksia kaikista muista politiikan lohkoista.

Toisaalta aluepolitiikkaa ja toisaalta valtionapuja koskevan lainsäädännön valmistelu ja soveltaminen ovat tapahtuneet toisistaan paljolti erillään. Tämän vuoksi on tarkasteltaessa valtionapupolitiikkaa aluepolitiikan kannalta kysyttävä, ovatko sen vaikutukset samansuuntaiset harjoitettavan aluepolitiikan kanssa. Erityisen tarkastelun kohteeksi on tällöin otettava kuntien kantokykyluokitus, jonka mukaan valtionapujen perusteet määräytyvät, ns. ylimääräiset valtionavut ja yleiset rahoitusavustukset sekä kehitysalueille ylipäättään myönnettävät valtionavut.

²¹ Keskeisimmät aluepoliittiset lait ovat L alueellisen kehityksen edistämisestä (451/75), L kehitysalueiden tuotantotoiminnan tukemisesta (452/75), L kehitysalueiden tuotannollisen toiminnan edistämisestä myönnettävistä verohuojennuksista (894/69), L kehitysalueiden teollisuuden veronhuojennuksista (44/66), L kehitysalueiden matkailutoiminnan edistämiseksi myönnettävistä veronhuojennuksista (859/70), L kehitysalueiden kuljetustuesta (26/73), L Kehitysalue-rahasto Oy:stä (65/71), L kehitysalueiden kunnille yritystoiminnan edistämiseksi myönnettävistä korkotukiluotoista (67/71), eräät leimaverolain (95/69) säännökset ja L kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen edistämisestä (641/75). Kehitysalueiden rajat määrää VNP maan jakamisesta kehitysaluevyöhykkeisiin sekä lisätuki-alueiden määrittämisestä (499/75).

²² Kyseiset suunnitelmat ovat vain virkakäyttöön tarkoitettuja.

Sosiaalipoliittisten tavoitteiden kohdalla pidetään silmällä ennen muuta sellaisia seikkoja, joilla helpotetaan kansalaisten mahdollisuuksia käyttää julkisia palveluksia. Tällöin kiinnitetään huomio palvelusten maksuttomuuteen. Myös sosiaaliset edut tulee ottaa huomioon.

Työvoimapolitiikan keskeisenä tavoitteena on täystyöllisyyden aikaansaaminen. Valtionapupolitiikkaa olisi tarkasteltava siltä kannalta, miten se toteuttaa työvoimapolitiikan tavoitteita. Tärkeänä selvityskohteena tulevat olemaan kuntien ja kuntainliittojen investoinnit, joihin valtionapuja myönnetään.

Valtionapupolitiikan vaikutusten selvittäminen edellä esitettyjen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden valossa kohtaa monia teoreettisia ja tutkimusteknisiä vaikeuksia. Tutkimuksessa pyritään välttämään näitä vaikeuksia etenemällä selvitystyössä varsin käytännöllisesti. Eteneminen tapahtuu jäljempänä siten, että ensinnäkin tarkastellaan edellä esitettyjen tavoitteiden huomioon ottamista valtionapulainsäädännössä. Tältä kannalta voidaan sittemmin arvioida valtionapulainsäädäntöä ja sen rakennetta. Niin ikään valtion tulo- ja menoarvioon otetuista määrärahoista pyritään päättämään, onko budjettipolitiikassa otettu huomioon kysymyksessä olevien yhteiskuntapolitiikan lohkojen vaatimukset. Käytännön päätöksentekoa tarkastellaan selvittämällä, mikä paino kysymyksessä olevista politiikan lohkoista vastuussa olevien viranomaisten kannanotoille on annettu valtionapupäätöksissä. Tällä tavoin tarkastellaan esimerkiksi sitä, mikä vaikutus on työvoimaministeriön lausunnolla joihinkin valtionapupäätöksiin.

Edellä esitettyjen lisäksi voidaan asettaa muita arviointikriteereitä, joita vasten valtionapupolitiikkaa ja valtionapuinstituutiota voidaan arvioida. Näitä ovat esimerkiksi seuraavat:

- hallinto sekä suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä
- valtionapumenettely
- valtionavut ja kunnallishallinto, jolloin voidaan tarkastella erityisesti kunnallista itsehallintoa, kuntasuunnittelua ja kuntauudistusta
- valtionavut ja yksityiset kansalaiset.

Hallinto- sekä suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä on keskeisessä asemassa pyrittäessä arvioimaan valtionapuinstituutiota. Päätöksentekojärjestelmän kannalta on ensinnäkin arvioitava, tapahtuuko valtionapuja koskeva päätöksenteko hierarkkisesti tarkoituksenmukaisella tasolla. Ongelmaksi muodostuu tällöin rajankäynti valtioneuvosto/ministe-

riö -tason sekä keskusvirastotason välillä. Kysymys on lähinnä siitä, onko yhteiskuntapoliittisesti merkittävissä valtionapuasioissa toimivalta poliittista päätösvaltaa käyttävällä viranomaisella. Toisaalta kysymys liittyy tehtävien ja toimivallan siirtämiseen valtionapuasioissa valtion keskushallinnolta lääninhallituksille.

Suunnittelujärjestelmää koskevilla kysymyksissä on tarkasteltava varsinkin eräitä toimintoja varten vahvistettuja viisivuotissuunnitelmia valtionapujen kannalta. Tutkimuksessa otetaan erityisen huomion kohteeksi kehitysalueiden ammatillista koulutusta koskeva tavoiteohjelma.

Valtionapumenettely on tärkeä arviointikohde. Täsmällisten arviointikriteerien määrittäminen tuottaa kuitenkin vaikeuksia. Jäljempänä pyritään valtionapumenettelyä arvioimaan erityisesti kuntien valtionosuuslain taustalla olevia tavoitteita vasten. Näitä ovat muun muassa valtion ja kuntien välisen muodollisen kustannustenjakojärjestelmän yhdenmukaistaminen, yhtenäistäminen sekä valtiolta kunnille ja kuntainliitoille tapahtuvien suoritusten nopeuttaminen. Valtionapuja koskevaan päätöksentekoon sisältyvää kutakin vaihetta, esimerkiksi oikaisuvaatimusmenettelyä, pyritään tarkastelemaan sille asetettujen tavoitteiden valossa.

Valtionapuinstituution vaikutukset kohdistuvat luonnollisesti julkisia palveluja tuottavaan *kunnallishallintoon*. Kun otetaan huomioon tämän tutkimuksen näkökulma, ovat primäärisiä tavoitteita eri yhteiskuntapoliittikan lohkoilla asetetut määrälliset tavoitteet julkisten palvelujen (koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen) kehittämiseksi. Tästä näkökulmasta on tarkasteltava sitä, ovatko julkiset palvelut tässä mielessä kehittyneet valtakunnallisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaisesti, toisin sanoen ovatko vaikutukset olleet yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta toivottuja vai ei-toivottuja.

Kunnallishallinnon kehittämistä koskevat tavoitteet on viimeksi määriteltä kunnallislain kokonaistarkistuksen²³ yhteydessä. Keskeisenä pyrkimyksenä on yleensä kunnallishallinnon ja erityisesti kunnallisten luottamusmiesten aseman vahvistaminen. Tavoitteena on myös valtionvalvonnan vähentäminen.²⁴ Nämä tavoitteet ovat hyväksyttäviä ja niitä vasten on perusteltua tarkastella, mitä vaikutuksia valtionapupoliitilla

²³ Ehkä ei ole asianmukaista puhua kunnallislain kokonaisuudistuksesta. Uusi kunnallislaki rakentuu entisten periaatteiden varaan, minkä vuoksi sopivampi ilmaisu lienee kunnallislain kokonaistarkistus.

²⁴ Ks. HE 120/1975 II vp. s. 1—2.

on ollut *kunnalliseen itsehallintoon*. Kun tutkimuksen näkökulma on julkisten palvelujen tuotanto, asettaa tämä tarkastelun hieman toiseen asemaan kuin siinä tapauksessa, että tarkastelunäkökulmana olisi esimerkiksi kunnallinen demokratia. Tässä tutkimuksessa ei pyritä keskustelemaan mainitusta kysymyksestä yleisesti lähtien kunnallisen itsehallinnon käsitteestä, kuten vieläkin varsin yleisesti näkee tehtävän. Jäljempänä kysymystä pyritään lähestymään liittämällä se tiettyihin konkreettisiin yhteyksiinsä. Vasta kun meillä on tietyt kriteerit, joiden avulla käy mahdolliseksi tarkastella mainittua kysymystä, voimme antaa siihen myös vastauksen. Toisin sanoen: tutkimuksessa ei pidetä annettuna tosiasiana sitä, että valtionavut ovat kaventaneet kunnallista itsehallintoa. Tutkimuksella on pyrittävä selvittämään tietyissä konkreettisissa tapauksissa, mitä tällainen väite merkitsee tai saattaisi merkitä.²⁵

Kuntasuunnittelu on tullut kunnallishallinnossa entistä keskeisempään asemaan.²⁶ Kuntasuunnitteluun kuuluu keskeisenä osana talouden suunnittelu. Tältä osin valtionavut muodostavat verraten ongelmallisen kysymyksen. Tutkimuksella tulisikin selvittää, mikä valtionapujen merkitys ja vaikutukset ovat kuntasuunnittelun kannalta.

Kun asioita tarkastellaan kunnan ja yleensä kunnallishallinnon, siis lähinnä organisaation kannalta, on otettava huomioon niiden kehittämistä koskevat tavoitteet. *Kuntauudistus* ja sille asetetut tavoitteet on yksi tarkastelun kohde. Julkisten palvelujen tuottamisen kannalta on kuntauudistuksen eräs tärkeimmistä merkityksistä siinä, että se tekee mahdolliseksi melko suurta väestöpohjaa vaativien toimintojen järjestämisen (esimerkiksi kansanterveystyö ja lukio). Niin ikään se on omiaan vahvistamaan kunnan taloudellista perustaa julkisten palvelujen tuottamiseen. Tämä johtaa tarkastelemaan, onko valtionapuinstituutio voinut edistää kuntauudistuksen toteutumista. Tai päinvastoin: onko nykyinen valtionapuinstituutio ollut omiaan edistämään nykyiseen tiheään kuntajakoon pohjautuvan järjestelmän säilymistä.

Valtionapujen vaikutukset kohdistuvat välillisesti myös *yksityisiin kansalaisiin*. Yksityisten kansalaisten kannalta on tärkeä kysymys ensinnäkin se, onko valtionapujen avulla voitu lisätä julkisia palveluja.

²⁵ Vrt. Holopainen, Urho Kaleva Kekkosen juhlaulkaisu s. 47 ss.

²⁶ Ks. erityisesti *Krister Ståhlberg*, Teori och praxis i kommunal planering (1975) ja siinä mainittua kirjallisuutta sekä *Pekonen*, Yhteiskuntapoliittinen suunnittelu ja tavoitteenmuodostus hallinnollisena ongelmana kuntatasolla (1975).

Merkittävää on nimenomaan niiden palvelujen laajentaminen, joista on tarvetta kunnassa. Yksityiset kansalaiset ovat paitsi julkisten palvelujen käyttäjiä myös niiden maksajia. Tästä syystä keskeinen kysymys on, mikä merkitys valtionavuilla on julkisten palvelujen muodostumiseen. Kun kunnalliset palvelut katetaan huomattavalta osin kunnallisveron tuotolla, on yksityisten kansalaisten kannalta tärkeitä myös, miten valtionavut ovat vaikuttaneet kunnallisveroäyrin hintaan.

6. Koulutuspalvelujen määrällinen sääntely

6.1. Koulutuksen määrälliselle kehittämiselle asetetut tavoitteet

Maamme koulutusjärjestelmä jaetaan yleensä perusasteen, keskias-teen ja korkeanasteen koulutukseen kuntien palvelutuotannon keskit-tyessä lähinnä vain kahteen ensinmainittuun.²⁷ Kunnan päätehtävänä on-kin huolehtia *perusasteen koulutuksen* järjestämisestä.²⁸ Samoin sillä on kustannusvastuu kysymyksessä olevan toiminnan osalta. Se saa kui-tenkin valtiolta tähän tarkoitukseen valtionapua. Vuonna 1975 valtion-avut kansakoulu- ja peruskoulutointa varten olivat lähes 1,4 miljardia mk.

Kansakoulujärjestelmästä peruskoulujärjestelmään on siirrytty valtioneuvoston vuonna 1972 vahvistaman toimeenpanosuunnitel-man mukaisesti siten, että uusi koulujärjestelmä oli syyslukukau-den alussa 1975 voimassa kaikkiaan 362 kunnassa. Lukuvuonna 1977—1978 on koko maassa siirrytty peruskoulujärjestelmään. Täl-löin vastuu perusasteen koulutuspalvelujen tarjonnasta on koko-naisuudessaan kunnalla.²⁹ Lukuvuonna 1974—1975 kansa- ja perus-koululaitoksessa oli kaikkiaan 4 920 koulua, joissa oli 27 720 opet-tajaa ja 565 721 oppilasta. Koulujen jakautuminen lääneittäin käy ilmi liitteenä olevasta taulukosta I.

²⁷ Poikkeuksena ovat korkeanasteen koulutukseen luettavat kieli-instituutit, joita on myös kunnan omistamia.

²⁸ Niissä kunnissa, jotka eivät ole siirtyneet peruskoulujärjestelmään, oppi-kouluun sisältyvän keskikoulun ylläpidosta vastaa useassa tapauksessa yksityinen yhteisö. Syyslukukauden 1975 alussa oli oppikouluja kaikkiaan 502, joissa 215 koulussa oli 4 562 keskikoululuokkaa. Ks. KO 1975: 11 s. II.

²⁹ Lisäksi maassa voi olla peruskoulua korvaavia kouluja tai niitä vastaavia kouluja. Syyslukukauden alussa 1975 oli toiminnassa neljässä kunnassa kaikkiaan neljä peruskoulua korvaavaa oppikoulua ja yksi peruskoulua vastaava yksityinen koulu Ks. KO 1975: 12 s. I.

Keskiasteen koulutuksen järjestäminen on HM 79 ja 81 §:ssä säädetty valtion tehtäväksi siten, että sen tulee ylläpitää tai tarpeen mukaan avustaa ylempää yleissivistystä antavia oppilaitoksia sekä ammatillisia oppilaitoksia. Erityislainsäädännössä ei ole kuitenkaan tarkemmin säädetty, missä määrin valtion tulisi perustaa keskiasteen oppilaitoksia. Kuntien velvollisuudeksi on sen sijaan ammattioppilaitoksista annetussa laissa (184/58) säädetty osittainen velvollisuus järjestää ammattikoulutusta. Muilta osin koululainsäädännössä ei ole säännöksiä keskiasteen koulutuksen järjestämisestä. Lainsäädäntö antaa sen sijaan valtiolle, kunnille ja kuntainliitoille sekä yksityisille yhteisöille, säätiöille ja yksityisille henkilöille mahdollisuuden perustaa oppilaitoksia. Tämän seurauksena maa-han on syntynyt useiden eri omistajayhteisöjen ylläpitämiä peruskoulun jälkeistä koulutusta antavia oppilaitoksia.

Oppikouluja oli syyslukukauden alussa 1975 kaikkiaan 46 valtion omistamaa ja 425 kunnallista ja yksityistä oppikoulua. Lukio-luokkia oli yhteensä 3 416, joissa oli yhteensä 92 736 oppilasta. Valtioneuvoston 7. 4. 1971 tekemän periaatepäätöksen mukaan valtion oppikoulut liitetään kunnan koululaitokseen peruskoulujärjestelmään siirtymisen yhteydessä. Vuodesta 1971 ovat valtion oppikoulut tämän seurauksena vähentyneet 154:sta 46:een.³⁰ Ammatillisia oppilaitoksia oli lukuvuonna 1973—1974 kaikkiaan 508, joista 174 oli kuntien ja kuntainliittojen omistamia.³¹

Keskiasteen oppilaitosten kustannuksista vastaa ylläpitäjä. Käytännössä valtiolla on kuitenkin huomattava kustannusvastuu. Omistamiensa oppilaitosten menoista valtio vastaa lähes kokonaisuudessaan sekä muiden ylläpitämien oppilaitosten kustannuksiin se osallistuu valtionapujen muodossa. Valtionapujen määrät vaihtelevat 49—100 %:n välillä oppilaitosmuodoittain ja samankin oppilaitosmuodon sisällä oppilaitoksittain. Koulutuksesta opiskelijalle itselleen tuleva kustannusosuus riippuu valtion ja oppilaitoksen ylläpitäjän vastaamista määristä.³²

Lukion ja keskiasteen ammatillisen koulutuksen aloituspaikkojen kokonaismäärä ylittää huomattavasti koulutettavien keskimääräisen ikäluokan määrän. Siitä huolimatta jää 29—30 % ikäluokasta ilman ammatillista tai korkeakoulutasoista koulutusta. Tämä johtuu osittain koulu-

³⁰ Ks. KO 1975:11 s. III—IV.

³¹ Ks. tarkemmin liitteenä oleva taulukko II.

³² Liitteenä olevasta taulukosta III käy ilmi valtion osallistuminen kustannuksiin.

tuskapasiteetin jakautumisesta alueellisesti epätasaisesti. Pääasiallisin syy on kuitenkin koulutusjärjestelmän rakenteellinen tasapainottomuus, joka on ilmennyt toisaalta lukion ja ammatillisen koulutuksen sekä toisaalta ammatillisen koulutuksen eri sektoreiden välisenä.

Lukion käynnin yleistyminen on merkinnyt sitä, että ylioppilaspohjaisiksi tarkoitettuja koulutuspaikkoja on vain vajaalle 3/4:lle vuosittain valmistuvista ylioppilaista. Käytännössä osuus on kuitenkin huomattavasti pienempi, koska samoista koulutuspaikoista kilpailevat myös aikaisempina vuosina ilman jatkokoulutuspaikkaa jääneet. Kiristyneen kilpailun vuoksi yhä kasvava osa lukion käyneistä on hankkinut ammatillisen pohjakoulutuksen kansa- ja keskikoulupohjaisilla opintolinjoilla. Keskiasteen ammatillisen koulutuksen liikatarjontaa on taas esiintynyt ajoittain esimerkiksi kaupallisessa koulutuksessa. Eräillä aloilla, kuten terveydenhuollossa on taas ollut puutetta ammatillisen koulutuksen saaneista henkilöistä.

Perusasteen koulutuksen *määrälliset tavoitteet* on määritelty lainsäädännössä selkeästi. Kansa- ja peruskoulun määrälliset tavoitteet perustuvat lakisääteiseen oppivelvollisuuteen. Kunnan on järjestettävä kansa- ja peruskoulutoimensa niin, että jokainen oppivelvollinen lapsi voi suorittaa oppivelvollisuutensa. Koulutuksen mitoitus on riippuvainen kulloisenkin ikäluokan suuruudesta. Kun perusasteen koulujen oppilasmäärä oli vuonna 1975 noin 672 000, on se opetusministeriön hallinnonalan yleissuunnitelmassa vuosiksi 1976—1980 arvioitu vuonna 1980 olevan noin 579 000, jolloin peruskouluikäisen oppilasmäärän vähennys olisi noin 13 %.

Keskiasteen koulutukseen kuuluvan lukiokoulutuksen määrällisiä tavoitteita ei ole asetettu lainsäädännössä. Lukiokoulutuksen laajentamisen, siis uusien koulujen ja rinnakkaisluokkien perustamisen edellytyksenä on paikkakunnan sivistystarve, mikä on päätöksentekijöiden kannalta varsin väljä kriteeri. Lainsäädännössä oleva kriteeri koskee vain yksittäisiä tapauksia. Sen sijaan lukiokoulutuksen koko maan käsittävä tavoitteenasettelu on ollut tämän päivän näkökulmasta selkiytymätöntä. Tavoitteet, joita poliittiset päätöksentekijät eivät ole vahvistaneet, ovat vaihdelleet ja muuttuneet lyhyen ajan sisällä.

Vuonna 1970 mietintönsä jättäneen lukiokomitean mukaan lukio-
koulutuksen tarve tulee tyydytetyksi, jos noin 30 % tai kolmannes
peruskoulun päättävien ikäluokasta siirtyy jatkamaan opintojaan

lukiossa.³³ Opetusministeriön hallinnonalan yleissuunnitelmassa vuosille 1973—1977 lukiokoulutuksen kehitysarvioissa lähdettiin taas siitä, että lukion oppilasmäärien vuotuinen kasvu olisi 6 %. Tämän arvion mukaan lukion oppilasmäärä vuonna 1977 olisi ollut noin 82 700. Opetusministeriön hallinnonalan yleissuunnitelmissa vuosille 1974—1979 ja 1975—1980 lukiokoulutuksen tarjonnan ylärajaksi lääneittäin asetettiin 50 %:n osuus keskimääräisestä 16—18-vuotiaiden ikäluokasta.

Valtioneuvoston 30. 4. 1974 tekemä periaatepäätös keskiasteen koulutuksen uudistamisen suuntaviivoista saattoi lukion kehittämisen uuteen tilanteeseen. Päätöksen mukaan ammatillista koulutusta kehitettäisiin muun muassa siten, että sen kautta voitaisiin edetä myös korkeakouluopintoihin. Opetusministeriön hallinnonalan yleissuunnitelmissa vuosille 1976—1980 ja 1977—1981 onkin lukiokoulutuksen suorittaneiden määrä rajattu 17 000:een, koska ammatillisen koulutuksen tietä eteneville varataan kiintiöt korkeakouluopintoihin erällä koulutusaloilla. Lukiokoulutusta pyritään näiden suunnitelmien mukaan mitoittamaan siten, että se vastaa lukiopohjaisiksi tarkoitettujen koulutuspaikkojen määrää.

Keskiasteen ammatilliselta koulutukselta puuttuvat selkeät määrälliset tavoitteet. Lainsäädännöllä on AmmattioppilaitosL 6 ja 7 §:ssä asetettu kunnille yksiselitteisesti määrälliset tavoitteet.³⁴ Koska kunnat ovat jo täyttäneet niille asetetut velvoitteet ammattikoulujen perustamisesta ja oppilaspaikkojen hankkimisesta, ei mainituilla säännöksillä ole käytännössä enää määrällisen laajentamisen kannalta merkitystä. Muiden ammatillisten oppilaitosten, esimerkiksi teknillisten, kaupallisten ja maataloudellisten oppilaitosten määrällisiä tavoitteita ei ole säädetty. Sen sijaan kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen määrälliset tavoitteet on määriteltä valtioneuvoston vuonna 1976 vahvistamassa tavoite-

³³ Ks. *Km* 1970: A 11 s. 194.

³⁴ AmmattioppilaitosL 6 ja 7 §:ssä säädetään, että kaupunki- ja kauppalakunnassa, jonka henkikirjoitettujen asukkaiden määrä on yli 20 000 henkeä, tulee olla ainakin metallityö-, konekorjaus-, sähkö-, puutyö-, rakennus-, ompelu- ja ravintolaosastot käsittävä yleinen ammattikoulu tai erilliset pojille ja tytöille tarkoitettut koulut, joihin voidaan ottaa vähintään yhdeksän uutta oppilasta kutakin täyttä 2 000 henkikirjoitettua asukasta kohden. Jokaisen kaupunkikunnan, joka ei ole sanotun perusteella velvollinen ylläpitämään omaa ammattikoulua, tulee varata valtion keskusammattikoulussa vähintään kolme ja jokaisessa maalaiskunnassa vähintään yksi vuosittainen oppilaspaikka kutakin täyttä 1 000 asukasta kohden.

ohjelmassa. Sen mukaan lisätään ammattioppilaspaiikkoja vuoden 1980 loppuun mennessä kehitysalueilla 6 500:lla.³⁵

Opetusministeriön hallinnonalan yleissuunnitelmassa vuosille 1976—1980 on keskiasteen ammatillisen koulutuksen tarkoituksenmukaiseksi kehittämiseksi määritelty seuraavat valtakunnalliset ja alueelliset tavoitteet:

- Ammatillisissa oppilaitoksissa tai yliopistoissa ja korkeakouluissa olisi varattava aloituspaikka 93 %:lle ikäluokasta. Tällöin olisi pyrittävä siihen, että 18—19 %:lle olisi aloituspaikka yliopistossa ja korkeakoulussa sekä 75 %:lle aloituspaikka ammatillisissa oppilaitoksissa.
- Kehitysaluelääneissä aloituspaikkoja tulisi olla ammatillisissa oppilaitoksissa yli 75 %:lle ikäluokasta.
- Etelä-Suomessa aloituspaikkoja olisi oltava alle 75 %:lle.

6.2. Suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä määrällisen sääntelyn kannalta

Opetushallinnon suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä on avainasemassa pyrittäessä toteuttamaan asetettuja koulutuksen määrällisiä tavoitteita. Erityisesti 1960- ja 1970-luvulla tapahtuneesta kehityksestä päätellen ei opetushallinnon hallintokoneisto ole kyennyt riittävästi ohjaamaan perus- ja keskiasteen koulutuksen kehittymistä niin valtakunnallisesti kuin alueellisesti. Tapahtunutta ei-toivottua kehitystä olisi tuskin voitu kuitenkaan estää pelkästään opetushallinnon toimenpitein. Esimerkiksi kansakoulujen lakkauttamisalta oli seurausta suurelta osin yhteiskunnassa samaan aikaan tapahtuneesta muutosprosessista.

Opetushallinto näyttää selvästikin tiedostaneen kehityksen ohjaamisen välttämättömyyden ja pyrkineen muuttumaan rakenteellisesti ja toiminnallisesti. Erityisesti on havaittavissa kolmenlaisia pyrkimyksiä hallinnon kehittämiseksi. Ensinnäkin on nähtävissä *ministeriötason vahvistuminen*, mikä johtui koulutuksen merkityksen kasvusta sekä siitä aiheutuvan poliittisen kiinnostuksen lisääntymisestä. Opetusministeriön vahvistuminen ilmeni käytännössä siten, että 1960-luvun lopun ja 1970-luvun alkupuolen välisenä aikana lähes kaikki ammatillinen koulutus keskitettiin opetusministeriön, lähinnä sen kouluosaston alaiseksi.

³⁵ Ks. jäljempänä s. 157 ss.

Samalla kyseisen osaston henkilökuntaa lisättiin määrällisesti. Koulu-osaston pääasiassa juristivaltainen henkilöstö monipuolistui, kun osaston virkamiehiksi tuli muunkin kuin juridisen koulutuksen saaneita eri koulutussektoreiden asiantuntijoita. Muutoksen seurauksena opetusministeriön ote asioiden hoidossa tuli entistä kiinteämmäksi ja sen suhde alai- siinsa keskusvirastoihin muuttui. Ministeriöllä oli nyt ensimmäistä kertaa mahdollisuus ohjata tosiasiassa myös näiden toimintaa. Opetusministeriön vahvistuminen ei ollut mikään erillinen ilmiö hallintokoneistossa. Vastaavasti samoihin aikoihin, ehkä muutama vuosi myöhemmin tapahtui sosiaali- ja terveysministeriössä vastaava muutos, jolloin ministeriöstä tuli terveyspolitiikan johtava viranomainen. Ensisijaisina syinä ministeriötason vahvistumiseen ovat selvästikin olleet tuolloin käynnistyneet suuret uudistukset, ennen muuta peruskoulun ja kansanterveystyön toteuttamiset.

Suunnitelmallisuuden lisääntyminen on toinen nähtävissä oleva pyrkimys opetusministeriön hallinnonalalla. Se on ollut seurausta yleensä hallintokoneistossa tapahtuneista muutoksista, kuten keskipitkän tähtäyksen suunnittelun (KT-suunnittelu) käyttöönotosta sekä siirtymisestä automaattiseen tietojenkäsittelyyn.³⁶ Suunnitelmallisuuden lisääntymistä ilmentävät myös monet organisatoriset uudistukset, kuten suunnittelusihteeristön perustaminen opetusministeriöön sekä suunnittelutoimistojen perustaminen kouluhallitukseen ja ammattikasvatushallitukseen. Näiden organisatoristen uudistusten seurauksena on myös suunnitteluhenkilöstö lisääntynyt. Suunnittelun osuuden lisäämistä kuvaavat niin ikään monet opetusministeriön hallinnonalan komiteat ja muut valmisteluelimet.³⁷ Samoin sitä osoittavat lisääntyneet suunnittelumäärärahat.³⁸

Tehtävien ja toimivallan siirtäminen hallintokoneistossa hierarkkisesti alaspäin on ollut kolmas hallitseva piirre opetushallinnossa. Tämä on koskenut toimivallan siirtoa sekä opetusministeriöstä keskusvirastoille

³⁶ Ks. KT-suunnittelusta esim. Korpela, Hallinto 3/1973 s. 15—18, Olli Mäenpää s. 87 ss., Pekka Ojala, Hallinto 3/1973 s. 19—21, Pekonen s. 56—58 ja Paavo Uusitalo s. 239 ss.

³⁷ Täysin oikeata kuvaa valmisteluelimien lukumääristä ei saa viimeaikoina valmistuneista tutkimuksista. Ks. esim. Suomen komitealaitos s. 28—30 erit. 29, 66 ss. ja Krister Ståhlberg, Utvecklingsdrag s. 48—51. Tutkimustuloksista ei käy ilmi tilapäisten työryhmien lukumäärä, joka on opetusministeriön hallinnonalalla 1960-luvun lopusta alkaen ollut erittäin suuri.

³⁸ Ks. Krister Ståhlberg, Utvecklingsdrag s. 59 ss.

että keskusvirastoilta lääninhallituksille. Niin ikään joitakin tehtäviä on siirretty lääninhallituksilta kuntien hoidettaviksi. Merkittävä uudistus on ollut opetustoimen piirihallinnon laajentaminen perustamalla lääninhallitusten koulutusosastot, joka on tehnyt tehtävien siirtämisen läänitasolle mahdolliseksi. Pyrkimyksenä on ollut myös ammattikasvatushallituksen alaisen piirihallinnon luominen, mutta tämä ei ole kuitenkaan toteutunut.

Ministeriötason vahvistumisella, suunnitelmallisuuden lisääntymisellä sekä tehtävien ja toimivallan siirtämisellä hallintokoneistossa hierarkkisesti alaspäin on ollut myönteinen vaikutus päätöksentekoon. Perus- ja keskiasteen koulutuksessa tapahtunut muutos on ollut kuitenkin niin voimakas, että hallintokoneisto ei kyennyt sitä täysin hallitsemaan. Suurin syy tapahtuneeseen kehitykseen lienee se, että hallintokoneistolla ei ole ollut käytettävänä riittäviä keinoja tilanteen hallitsemiseksi. Päätöksenteko on rakentunut — ja rakentuu edelleenkin — yksittäistapauksittain tehtäviin päätöksiin. Käytössä ei ole ollut suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää, jonka puitteissa päätökset olisi voitu tehdä suunnitelmallisesti ottaen huomioon valtakunnalliset ja alueelliset näkökohdat sekä lyhyellä että keskipitkällä aikavälillä. Tätä voidaan pitää hyvän päätöksenteon edellytyksenä.

Opetusministeriön hallinnonalalla, kuten muillakin hallinnonaloilla on oman hallinnonalansa viisivuotissuunnitelma. Tämä suunnitelma, huolimatta sen monista myönteisistä vaikutuksista päätöksentekoon, ei kuitenkaan ole antanut riittäviä takeita valtakunnalliset ja alueelliset näkökohdat huomioonottavalle päätöksenteolle. Ensinnäkin KT-suunnitelman valmistelu on tapahtunut lähes täysin valtiovarainministeriön sanelemin ehdoin. Itse asiassa koko KT-suunnittelu onkin luotu nimenomaan valtiovarainministeriön eikä asianomaisen erityisministeriön tarpeita varten. KT-suunnitelmalla ei ole ollut myöskään juuri lainkaan sitovuutta. Siitä on voitu poiketa niin budjettiesityksiä laadittaessa kuin myös yksityistapauksia koskevassa päätöksenteossa.

Opetusministeriön hallinnonalan päätöksenteko on tapahtunut yksittäistapauksittain lainsäädännön ja vuosittaisen tulo- ja menoarvion rajoissa. Opetusministeriön hallinnonalan toimintoja varten ei ole luotu sellaista suunnittelujärjestelmää kuin esimerkiksi kansanterveystyötä ja sairaalalaitosta sekä lasten päivähoitoa varten. Peruskouluun siirtymistä varten vahvistetut valtakunnallinen suunnitelma ja kunnittaiset koulu-

suunnitelmat olivat vain siirtymäkautta varten laadittuja eikä jatkuvia. Ensimmäinen merkki pyrkimyksistä suunnittelujärjestelmän käyttöön-ottoon myös opetusministeriön hallinnonalalla on kehitysalueiden ammatillista koulutusta varten hyväksytty tavoiteohjelma.

6.3. Määrällisen sääntelyn keinot ja niiden suhde valtionapuihin

Opetushallinnon käytettävissä olevat määrällisen sääntelyn keinot on jaettavissa (1) lainsäädännöllisiin, (2) taloudellisiin ja (3) ns. informaatiivisiin. Viimeksi mainitut kohdistuvat yksilöön ja niillä pyritään vaikuttamaan oppilaan koulutukseen hakeutumiseen. Seuraavassa keskitytään käsittelemään tutkimuksen kohde huomioon ottaen pelkästään lainsäädännöllisiä keinoja sekä taloudellisista keinoista valtionapuja.

Lainsäädännölliset keinot kohdistuvat kolmenlaisiin toimenpiteisiin: (1) toiminnan käynnistämiseen, (2) toiminnan laajentamiseen ja (3) toiminnan supistamiseen tai lopettamiseen. Kaikilla näillä toimenpiteillä on vaikutuksia myös valtionapuihin. Toiminnan käynnistyminen ja laajentaminen merkitsevät valtionapujen lisääntymistä (+), kun taas toiminnan supistaminen tai lopettaminen merkitsevät valtionapujen vähentymistä tai loppumista (—). Lainsäädännöllisten keinojen, jotka käsittävät asianomaisessa toimintaa koskevassa lainsäädännössä tiettyjä toimenpiteitä, sekä valtionapujen välistä yhteyttä voidaan kuvata seuraavasti:

Lainsäädännölliset keinot	Valtionavut
1. <i>Toiminnan käynnistäminen</i>	
a) Oppilaitoksen perustaminen	Valtionapu käyttökustannuksiin (+)
b) Omien rakennusten tai huoneistojen hankkiminen	Valtionapu perustamiskustannuksiin (+)
2. <i>Toiminnan laajentaminen</i>	
a) Oppilaitoksen olennainen laajentaminen	Valtionapu perustamiskustannuksiin (+)
b) Oppilaitoksen muu laajentaminen	Valtionapu käyttökustannuksiin (+)
c) Uuden henkilöstön ottaminen	Valtionapu käyttökustannuksiin (+)
3. <i>Toiminnan supistaminen tai lopettaminen</i>	
a) Oppilaitoksen toiminnan supistaminen	Valtionapu käyttökustannuksiin (—)
b) Oppilaitoksen lakkauttaminen	Valtionapu käyttökustannuksiin (—)

Pyrittäessä määrittelemään arviointikriteerejä on kiinnitettävä huomiota siihen, millä viranomaisella on toimivalta määrällistä sääntelyä koskevista asioissa. Lähtökohdaksi lienee otettava se, että eduskunta päättää tärkeimmistä perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällistä sääntelyä koskevista kysymyksistä. Eduskunnan säätämässä puitteissa lienee valtioneuvostolle/opetusministeriölle annettava päätösvalta keskeisimmässä, toimintalinjoja määrittelevissä asioissa. Päätöksiä tehdessään valtioneuvostolla ja opetusministeriöllä tulisi olla riittävästi tosiasioihin perustuvia tietoja eri päätösvaihtoehdoista ja niiden aiheuttamista vaikutuksista.

Kun valtioneuvosto tai opetusministeriö on antanut puitteet koulutuksen määrälliselle kehittämiselle, voidaan toimivalta yksittäisiä oppilaitoksia koskevista asioista siirtää keskusvirastotasolle. Väliportaan hallinnon kehityttyä voidaan toimivaltaa siirtää koulutuksen määrällistä sääntelyä koskevista asioista edelleen alaspäin lääninhallitukselle.³⁹

Valtionavuille määrällisen sääntelyn keinona ei pyritä asettamaan arviointikriteerejä, koska siihen ei ole tähänastisten tietojen perusteella mahdollisuuksia. Valtionapuinsituution kehityksen tunteminen ei anna vielä riittävästi tietoa siitä, mikä merkitys valtionavuilla on koulutuksen määrällisessä sääntelyssä. Vasta valtionapuinstituution nykytilan selvittämisen jälkeen voimme sanoa, miten asioiden pitäisi olla. Lainsäädännöllisten keinojen ollessa monestakin syystä riittämättömiä, näyttää kuitenkin siltä, että valtionavuilla on tärkeä osuus koulutuksen määrällisessä sääntelyssä.

³⁹ Tämä käsitys poikkeaa siitä, mikä on esitetty esim. opetusministeriön hallinnonalan yleissuunnitelmassa vuosille 1976—1980. Kyseisessä suunnitelmassa on lähdetty päätösvalan nykyistä laajemmasta siirtämisestä yksittäisiä oppilaitoksia koskevista asioissa opetusministeriölle. Ks. kuitenkin *opetusministeriön työryhmän* muistio.

IV LUKU

NYKYINEN VALTIONAPUINSTITUUTIO JA SEN TOIMINTA KÄYTÄNNÖSSÄ

7. Valtionapunormisto

7.1. Käsitteenmuodostuksesta ja systematisoinnista

7.1.1. Valtionavun käsitteestä

Inhimillisen kielen merkitys todellisuuden hahmottamiselle on olennainen. Pystymme näkemään todellisuudesta vain niin paljon kuin käsitteemme meidän sallivat.¹ Käsitteiden ja todellisuuden keskinäissuhteen vuoksi on kiinnitettävä huomiota siihen, mitä merkitsee, kun sanomme "kunnan saavan tiettyä toimintaa varten valtionapua". Emme voi varmuudella aina tietää, mitä joku muu ymmärtää tässä tapauksessa ilmaisulla "valtionapu".

Tieteellisen tutkimuksen on katsottu edellyttävän täsmällisiä käsitteitä, joiden avulla pystytään mahdollisimman selkeästi ja yleispätevästi osoittamaan ja hallitsemaan tutkimuskohde.² Mutta: onko mielekästä kuntien ja kuntainliittoja koskevassa tutkimuksessa muodostaa "valtionavun" käsite?

Oikeuskirjallisuudessa esitetyt kannanotot saavat, kun ne yleisesti hyväksytään, vallitsevan mielipiteen aseman.³ Tällaisena voidaan pitää yhä Merikosken esittämää määritelmää, jonka mukaan *valtionapu* on

"rahasuoritus, jonka valtio, velvoittamatta avustuksen saajaa takaisinmaksuun tai saamatta siitä itselleen muuta, suoritusta vastaavaa

¹ Ks. Wilenius, Filosofian tila ja tulevaisuus s. 156 s. ja Aarnio, LM 1970 s. 277.

² Ks. Niiniluoto passim.

³ Ks. Aarnio, LM 1970 s. 283 ja sama, JFT 1969 s. 382.

taloudellista oikeutta, julkisen intressin nimessä tekee alaiselleen yksityiselle tai yhteisölle”.⁴

Merikoski on yrittänyt muodostaa valtionapu-ilmioistä tieteellisen käsitteen. Hänen pyrkimyksensä on ollut selvittää, minkälainen ilmiö valtionapu on ja määrittellä se sen jälkeen sitovasti. Tällainen toiminta on tyypillistä jo arkiajattelussakin. Mutta näin muodostettu käsite ei voi täyttää tieteelliselle käsitteenmuodostukselle asetettuja vaatimuksia.⁵ Toisaalta vaatimus käsitteellisestä tarkkuudesta ei ole aivan ehdoton. Käsitteen ei tarvitse olla täysin tarkka voidakseen palvella tieteellistä tutkimusta tyydyttävällä tavalla.⁶

Merikosken määrittelyssä on abstraktinen ilmiö — valtionapu — esi-neellistynyt⁷ juridiseksi valtionavun käsitteeksi, joka ei sellaisenaan muodosta poikkeusta käsitteestä yleensä.⁸ Määritelmästä voi nähdä, että valtionavulle on pyritty antamaan nimenomaan oikea ja tosioloja vastaava määritelmä, joka olisi joka tilanteessa käyttökelpoinen.⁹ Koska juridisessa kielenkäytössä olevien ilmaisujen tarkoituksena on kuitenkin muu kuin todellisuuden hahmottaminen, ei ehdottomien ja yleispätevien määritelmien laatiminen ole mahdollista.¹⁰ Nimenomaan abstraktisluonteiset käsitteet ovat sellaisia, ettei niiden ”oikeista” määritelmistä olla päästy yksimielisyyteen. Voidaan tietenkin väittää, että sitten kun sellaiset kä-

⁴ Merikoski s. 61. — Määritelmässään Merikoski on lähtenyt valtionapusanasta: valtionavun antajana on aina valtio (s. 46). Hänen mukaansa valtion rahasuoritus jollekin omalle toimielimelleen ei ole valtionapu, valtionavun luontoinen voi olla vain valtion suoritus jollekin toiselle taloussubjektille (s. 47). Ainoastaan suoranainen taloudellinen suoritus, jonka valtio tekee alempiasteiselle taloussubjektille on valtionapu (s. 48). Merikosken mukaan valtionavun tarkoituksena on avustaa ja tukea saajaa tämän toiminnassa (s. 48). Avustus edellyttää hänen mukaansa myös positiivista toimintaa valtion taholta (s. 60). Ks. myös uudemmasta kirjallisuudesta Koski — Simula — Vintturi s. 22. Vrt. myös Götz s. 15 ss. ja sama, Wirtschaftssubventionen s. 3 ss.

⁵ Ks. Saarnio, Ajatus 1941 s. 201.

⁶ Esim. Kastari, LM 1937 s. 1, on Nietzscheä myöten todennut, että ”käsite ’valtio’ on kuin tasku, johon tiedemies panee, mitä kulloinkin mieli”.

⁷ Ks. Lahtinen s. 191 s., Makkonen, Ius Humanum s. 112 ss. Ks. myös Olivecrona s. 167 ja 175.

⁸ Vrt. Brusiin, Denken s. 63 ss. ja Carlson s. 152.

⁹ Merikoski sanoo sen jopa itse: ”Koettaessamme luoda tosioloja vastaavan ”valtionavun” käsitteen...”. Ks. Merikoski s. 46.

¹⁰ Ks. Makkonen, Kunnallinen säädösvalta s. 8 ss.

sitteet kuin "kunta", "itsehallinto" tai "valtionapu" on kyetty määritelmään kaikkia tyydyttävällä tavalla, on käsite ongelmaton. Kuitenkin vain harvat käsitteet on saatu tällä tavoin määriteltyä. Tulisikin oivaltaa, ettei määritelmällä kyetä häivyttämään taka-alalle tutkimuksellisia ongelmia.¹¹

"Valtionapu"-termin tarkastelussa tuleekin ottaa määritelmään pyrkivän lähestymistavan asemasta lähtökohdaksi funktionaalinen tarkastelutapa. Tämä edellyttää ennen muuta sen selvittämistä, mitä kysymyksessä oleva termi voimassa olevan oikeuden mukaan merkitsee.¹² Toisin sanoen: on kysyttävä, miten tätä sanaa oikeuskielessä tosiasiallisesti käytetään. Tähän kysymykseen annetut vastaukset taas kiinnittävät huomiota niihin erilaisiin, toisistaan hyvin paljon poikkeaviin käyttötilanteisiin, joissa mainittu sana esiintyy juridisessa kielessä.¹³ Jo varsin pinnallinenkin valtionapujen käyttötilanteiden tarkastelu osoittaa, että esitetyn kaltainen valtionavun määritelmä on vieras lainsäädäntö- ja hallintokäytännölle. Muutama esimerkki voinee osoittaa tämän.

Valtion myöntämää *lainaa* ei kirjallisuudessa ole katsottu valtionavuksi.¹⁴ Kielteisen käsityskannan omaksuminen johtuu lähinnä lainan takaisinmaksuvelvollisuudesta. On nimittäin katsottu, että edullisten lainaehtoien muodossa annettu avustus peittyy takaisinmaksuvelvollisuuden alle. Sellaista jakoa, että avustuslainaa pidettäisiin osaksi lainana ja osaksi taas valtionapuna ei ole pidetty mahdollisena.¹⁵ Tämän käsityskannan ongelmallisuutta valaissee pari esimerkkiä.

KJärjestelmäL 24 §:ssä säädetään muun muassa, että kunta saa valtiolta avustusta ja lainaa omien peruskoulurakennusten hankkimista varten. Avustuksen ja lainan suuruudet ovat toisistaan riippuvaisia. Menettely eroaa valtionavustuksen ja -lainan osalta toisistaan. Valtionlainan maksattaa valtiokonttori, kun taas kouluhallitus maksattaa avustuksen.

Toisen esimerkin voi ottaa ammattikoulutuksen piiristä. Ammattioppi-

¹¹ Ks. v. Wright s. 243.

¹² Ks. ilmaisun "voimassa olevan oikeuden mukaan" merkityksestä esim. Aarnio, LM 1970 s. 583 verr. Kivivuori, LM 1970 s. 427 sekä lisäksi Kelsen s. 10 ss. ja Ross s. 62 ss.

¹³ Ks. esim. Makkonen, LM 1959 s. 64 ss.

¹⁴ Ks. esim. Merikoski s. 59 ja Nevanlinna s. 86.

¹⁵ Ks. Merikoski s. 60

laitosL 14 §:n¹⁶ mukaan kunnalle voitiin myöntää 50—65 % valtionavustusta hyväksyttävistä rakennuskustannuksista. Lainkohtaa tulkittiin käytännössä siten, että mainitusta prosenttimäärästä puolet myönnettiin korkotukilainana (aikaisemmin valtionlainana) ja puolet avustuksena.¹⁷

Jälkimmäinen esimerkki osoittaa, että lainsäädännössä ollut termi valtionavustus voitiin käytännössä tulkita myös "lainaksi" ja vieläpä "korkotukilainaksikin". Edellisessä esimerkissä valtionapuja valtionlainana myönnetään samalla päätöksellä. Lisäksi valtionavun ja valtionlainan suuruudet ovat toisistaan riippuvaisia. Kun valtionapuja koskevissa sääöksissä valtionlainat kuuluvat kiinteästi valtionapuihin, ei niitä ole tarkoituksenmukaista ainakaan tässä tutkimuksessa jättää käsittelemättä pelkästään siitä syystä, että kunnan on maksettava ne takaisin.

Merikosken määritelmän mukaan valtionapuna pidetään vain *rahana* maksettavaa suoritusta. KJärjestelmäL 25 §:ssä säädetään kunnan oikeudesta saada valtionapua ja kuoletuslainaa kunnan koululaitokseen kuuluvaksi muutetun yksityisen tai kunnan omistaman oppikoulun vakautettujen velkojen maksamiseen. Mainitun 25 §:n 4 momentin (7/72) mukaan valtionapu ja kuoletuslaina oli yleensä suoritettava valtion obligaatioina, joiden takaisinmaksuaika oli enintään kymmenen vuotta ja vuotuinen korko 8½ prosenttia. Lainkohta muutettiin myöhemmin siten, että valtionapu ja kuoletuslaina suoritetaan ensisijaisesti rahana.¹⁸ Obligaatiosuoritus on kuitenkin mahdollinen valtioneuvoston niin päättäessä. Valtion obligaatiot ovat tässä suhteessa kiistatta rinnastettavissa rahaan eikä obligaatioina tapahtuvaa suoritusta siis voida rajata valtionavun käsitteen ulkopuolelle.

Valtionavun kannalta mielenkiintoinen tapaus on *ammattikurssikeskuksille* annettava valtion tuki. Sitä on aina vuoteen 1974 saakka pidetty valtionapuna muun muassa määriteltäessä kuntien kantokykyluokituksen mukaista kunnan kantokykyluokkaa. Mainittuna vuonna kantokykyluokitusta vahvistettaessa poikettiin kuitenkin aikaisemmin omaksutusta käytännöstä ja katsottiin, ettei ammattikurssikeskuksille myönnettäviä

¹⁶ Lainkohta kumottiin eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista annetulla lailla (1075/75), johon otettiin vastaavan sisältöinen säännös. Uutta säännöstä selvennettiin kuitenkin siten, että siinä nimenomaan mainitaan korkotukilaina.

¹⁷ Ks. Nuutila, MK 1961 s. 14 ss. ja sama, MK 1963 s. 243 s. sekä Km 1974: 83 s. 34.

¹⁸ Ks. HE 43/1973 vp. asiak. I.

valtion rahasuorituksia ollut enää pidettävä valtionapuina.¹⁹ Tällä ratkaisulla on reaalisesti suuri merkitys, koska ammattikurssikeskuksille myönnettävän suorituksen lukemisella valtionavuksi olisi eräiden kuntien kohdalla kantokykyluokkaa nostava vaikutus.

Jo vähäisistä esimerkeistä voidaan pelkistää esiin se tosiseikka, että valtionapu tai vastaava termi esiintyy mitä erilaisimmissa käyttötilanteissa, joissa ei ole täsmällisesti ilmaistavissa olevia yhteispiirteitä. Sen sijaan on huomattavissa kylläkin monia samankaltaisia piirteitä.²⁰ Valtionavun käsite voidaan ilmaista esimerkiksi symboleilla "x — y — z". Symboli x:llä on monia yhteisiä piirteitä y:n kanssa. Sen sijaan x:llä ei ole z:aan nähden yhtään "valtionavun" määritelmän kanssa merkitsevää yhteistä tunnusmerkkiä.²¹

Luonnollisesti on mahdollista esittää Merikosken tavoin valtionavun määritelmä. Se ei kuitenkaan voisi edistää tutkimusta. Siitä seuraisi vain mahdollisia näkemyseroja aikaisempiin sekä vastaisuudessa tehtäviin tutkimuksiin. Tätä kuvastaa Aarnion²² mainitsema esimerkki:

"A esittää määritelmän a (tunnusmerkit h, i, j, k)

B esittää määritelmän b (tunnusmerkit i, j, k, l)

C esittää määritelmän c (tunnusmerkit j, k, l, m)

X yhtyy kenties määritelmään a tai esittää 'välittävän kannan' x."

Tutkimuksessa voidaan tietenkin määritellä: tässä esityksessä "valtionavulla" tarkoitetaan ilmiötä x. Kysymyksessä on määritelmä sanan varsinaisessa merkityksessä,²³ ja se saattaa olla tutkimuksen kannalta hyödyllinen ja sangen usein tarpeellinen.²⁴ Sillä on tämänkin tutkimuksen kannalta merkitystä. Ei olisi esimerkiksi mahdollista suorittaa valtionapuja koskevia taloudellisia laskelmia, ellei määriteltäisi, mitkä valtion tulo- ja menoarviossa olevista määrärahoista luetaan valtionavuuksi. Määriteltäessä valtionapu tällä tavoin on kuitenkin muistettava sen rajoitukset. Se ei saa merkitä vallitsevalle kielenkäytölle osoitettua vaatimusta, että "valtionapu" merkitsee tästä lähtien samaa kuin esitetty määritelmä.

¹⁹ Tulokinnan muutoksen on vahvistanut myös korkein hallinto-oikeus. Ks. KHO 18. 5. 1976 taltio 1993.

²⁰ Vrt. Aarnio, Kysymyksiä s. 73.

²¹ Vrt. Aarnio, Kysymyksiä s. 73 ja siinä mainittua kirjallisuutta.

²² Kysymyksiä s. 5.

²³ Ks. esim. Evers s. 34 ss. Määritelmistä ks. lähemmin Niiniluoto s. 51 ss.

²⁴ Ks. Aarnio, Kysymyksiä s. 76.

Edellä käsitellyistä seikoista johtuen ei olekaan syytä pyrkiä muodostamaan valtionavun käsitettä. Tätä "tutkimustulosta" ei voida pitää kovinkaan merkittävänä tai ainakaan yllättävänä. Pikemminkin olisi yllättävää, jos "valtionapu" voitaisiin määritellä muutoin kuin jatko selvitystä varten tarpeellisella määritelmällä. *Aarnio* on sanonut testamentin osalta suunnilleen samaa tarkoittaen: "Se ettei oikeustieteessä ole kyetty tyhjentävästi määrittelemään testamenttikieltä, on näin ollen yksinomaan *luonnollinen asia*."²⁵

7.1.2. Valtionapunormiston systematisoinnista

Valtionapunormiston systematisointi²⁶ on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa tapahtunut hyvin yleisellä tasolla. Tavallisin jaottelu, jota on 1960-luvun lopulta asti esitetty erityisesti lainvalmisteluasiakirjoissa, on erottelu valtionapujärjestelmän aineelliseen ja muodolliseen puoleen. Valtionapujärjestelmän *aineellisella puolella* tarkoitetaan niitä perusteita, joiden mukaan valtionavut määräytyvät. Valtionapujärjestelmän *muodollisella puolella* tarkoitetaan taas valtionapuja koskevaa hakemis-, maksattamis-, muutoksenhaku- ym. menettelyä.

Tarkemman kuvan antamiseksi valtionapujärjestelmästä on eri yhteyksissä valtionapuja jaoteltu eri tyyppisiin tapauskategorioihin. Valtionapuja on ryhmitelty esimerkiksi seuraavasti:

1. *Valtionavun saajan* mukaan: (a) pelkästään kunnille/kuntainliitoille myönnettävä valtionapu, (b) kunnille/kuntainliitoille ja yksityisille yhteisöille myönnettävä valtionapu, (c) pelkästään yksityisille yhteisöille suoritettava valtionapu.
2. *Valtionavut lajin* mukaan: (a) yleisavustukset, (b) erityisavustukset, (c) valtionlainat ja (d) korkotukilainat.
3. *Valtionavun perusteen* mukaan: (a) kantokykyluokitukseen perustuva valtionapu, (b) kuntamuotopohjainen valtionapu, (c) suorittepohjainen valtionapu ja (d) muuhun perustuva valtionapu.
4. *Valtionavun kohteen* mukaan: (a) valtionapu perustamiskustannuksiin ja (b) valtionapu käyttökustannuksiin.

²⁵ Ks. *Aarnio*, Laki, teko ja tavoite s. 300 (kurs. tässä).

²⁶ Ks. oikeudellisen systeemikäsitteen synnystä ja kehityksestä esim. *Strömholm*, TfR 1974 s. 225 ss.

5. *Valtionapumenettelyn mukaan*: (a) kuntien valtionosuuslain mukaan suoritettava valtionapu ja (b) muun menettelyn mukaan suoritettava valtionapu.

Usein kirjallisuudessa²⁷ viitataan kuntien taloussuunnittelukomitean suorittamaan jaotteluun, joka perustuu siihen, missä määrin valtionavut ja niiden saaminen on sidottu lainsäädäntöön. Komitean tekemä jaottelu on seuraava:

1. lainsäädäntö asettaa kunnille velvoitteet ja samalla valtio sitoutuu osallistumaan näistä tehtävistä aiheutuneisiin kustannuksiin tai osaan niistä;
2. valtionapujen saaminen on määritelty laissa, mutta niiden myöntäminen riippuu siitä, suorittavatko kunnat valtionapujen piiriin kuuluvia tehtäviä;
3. valtionapujen olemassaolo on määritelty laissa, mutta niiden suuruus riippuu valtion tulo- ja menoarvioon otetun määrärahan suuruudesta; sekä
4. valtionapu on harkinnanvarainen, jolloin harkinta kohdistuu sekä valtionavustuksen olemassaoloon että niiden suuruuteen.²⁸

Voidaanko esitetyt tyyppiluokitukset tai vastaavat ottaa pohjaksi systematisoitaessa valtionapunormistoa? Hajanainen valtionapunormisto on pyrittävä systematisoimaan. Systematisoinnin tarve ei ole pelkästään ominaista tieteelliselle ajattelulle, vaan ylipäätään inhimilliselle ajattelulle.²⁹ Mikäli valtionapunormiston systematisointi suoritettaisiin edellä esitettyjen tyyppiluokitusten pohjalta, voitaisiin tätä pitää tyypillisenä oikeustieteessä esiintyvänä tapana. Tällöin erotettaisiin toisistaan oikeusnormit ja niitä esittävä käsittekonstruktio.³⁰

Tässä tutkimuksessa valtionapunormien systematisoinnissa lähdetään toiselta pohjalta. Systematisointi pyritään suorittamaan niin, että sillä on merkitystä selvittäessä valtionapusäännösten sisältöä. Tällöin pidetään jatkuvasti mielessä, että systematisointi liittyy käytännön *ratkaisutoi-*

²⁷ Ks. esim. Rönkkö s. 19 ja Martikainen — Yrjönen s. 63.

²⁸ Ks. Km 1970: B 84 s. 50. Koski — Simula — Vintturi ovat katsoneet kohdat 1—2 kuntien valtionosuuslaissa tarkoitetuksi *valtionosuudeksi* ja kohdat 3—4 *valtionavustukseksi*. Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 23 s.

²⁹ Ks. Aarnio, Laki, teko ja tavoite s. 264. Vrt. Brusiin s. 195.

³⁰ Aarnio (Laki, teko ja tavoite s. 264) on tuonut esiin tämän eron toteamalla oikeustieteen "tulkitsevan ja systematisoivan".

mintaan.³¹ Tässä mielessä keskeinen kysymys niin valtionavun saajan kuin valtionapukysymyksiä ratkaisevan viranomaisenkin kannalta on, voidaanko ja minkä perusteiden mukaan tiettyyn toimintaan myöntää valtionapua. Tämä puolestaan palautuu siihen, mikä merkityssisältö asianomaisille lainkohdille annetaan.³²

Kun otetaan huomioon käytännön ratkaisutoiminnan tarpeet, ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä muodostamaan yleisille käsitteille pohjautuvaa käsittekonstruktiota, joka kattaisi kaikkien hallinnonalojen valtionavut. Yleinen käsittekonstruktio, joka pohjautuisi esimerkiksi perustamis- ja käyttökustannuksia koskevaan jakoon ei auttaisi päätöksentekijää ratkaisutoiminnassa. Sanottua selventäneen esimerkki. Kuntien valtionosuuslain 3 §:ssä säädetään kustannuksista, jotka on luettava perustamiskustannuksiin. Kysymyksessä olevaa lainkohtaa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan esimerkinomaiseksi.³³ Päätöksentekijän kannalta on olennainen kysymys, voidaanko valtionapua myöntää esimerkiksi lainkohdan 1-kohdassa tarkoitettuihin perustamiskustannuksiin.³⁴ — Vastaus on myönteinen vain eräiden toimintojen, kuten sairaalalaitoksen valtionapujen kohdalla. Sen sijaan mainitut kustannukset eivät oikeuta valtionapuun esimerkiksi ammattikoulutuksessa eikä kansa- ja peruskoulutoimessa.

Esimerkki osoittanee, että edellä esitettyyn kysymykseen tiettyjen kustannusten oikeuttamisesta valtionapuun ei ole mahdollista vastata *yleisesti*. Asiaa olisikin tarkasteltava hallinnonaloittain sekä lisäksi eri hallinnonalojen sisällä toiminnoittain. Vasta tällöin voidaan saada vastaus tiettyyn laintulkintaongelmaan.

Tutkimuksessa omaksuttavaan systematisointitapaan vaikuttaa myös se, että valtionapuja pyritään tarkastelemaan yhteiskunnallisena instituutiona eikä pelkästään normijärjestelmänä. Valittu tarkastelukulma edellyttää muidenkin tekijöiden kuin valtionapunormien huomioimista systematisoinnissa. Niinpä valtionapunormisto nähdään useista säädöksistä muodostuvana kokonaisuutena. Kokonaisuus käsittää tietyt yleis-

³¹ Ks. *Aarnio*, Oikeudellisen ajattelun perusteista s. 52 ja *sama*, *Law and Action* s. 67.

³² Ks. *Makkonen* s. 118 ja *sama*, *LM* 1965 s. 844.

³³ Ks. HE 92/1972 vp. asiak. I, 2.

³⁴ Kysymyksessä on kustannukset, jotka "aiheutuvat kiinteän omaisuuden tai määräälan taikka sellaisen rakennuksen, joka vuokraoikeuksineen saadaan maanomistajaa kuulematta luovuttaa kolmannelle, hankkimisesta".

säädökset, erityissäädökset ja täydentävät säädökset. Yleissäädöksiä katsotaan käsillä olevassa tarkastelussa kuntien kantokykyluokitusslaki ja kuntien valtionosuuslaki.³⁵ Erityissäädökset käsittävät puolestaan taas ne monet eri hallinnonaloilla olevat valtionapusäädökset, joiden mukaan valtionapu tiettyihin toimintoihin määräytyy. Täydentäviin säädöksiin luetaan yleisiä rahoitusavustuksia koskeva valtioneuvoston vuosittainen päätös sekä kuntien yhdistymiskorvauksia ja -avustuksia koskeva laki.

Ensimmäinen tehtävä nykyisen valtionapunormiston selvittämiseksi onkin paitsi näiden säädösten tulkinta myös niiden välisten sisäisten yhteyksien hahmottaminen. Valtionapunormien soveltamiseen liittyy olennaisena osana niitä koskevat määrärahat. Toisena tutkimustehtävänä on pyrkiä hahmottamaan valtionapusäädösten yhteyksiä määrärahoihin.

Valtionapusäädöksiä ei sovelleta irrallaan muista säädöksistä. Erityisesti on otettava huomioon toimintaa koskevat säädökset, muut kuin toimintaa koskevat säädökset ja lakisääteiset suunnitelmat. Kolmantena tehtävänä vuorostaan on pyrkiä hahmottamaan valtionapusäädösten yhteyksiä mainittuihin säädöksiin sekä lakisääteisiin suunnitelmiin. Kun tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan valtionapuja yhteiskunnallisena instituutiona, on otettava huomioon myös valtionapunormiston toiminta yhteiskunnassa ja vaikuttaminen siihen.

7.2. Yleissäädökset

Valtionapunormiston yleissäädösten eli kuntien kantokykyluokituslain ja kuntien valtionosuuslain varaan rakentuu koko valtionapuinstituutio huomattavalta osin. *Kuntien kantokykyluokitusslaki* säädettiin vuonna 1967 pitkäaikaisen valmistelun jälkeen määräaikaiseksi sovellettavaksi vuosien 1969—1971 luokituksiin. Eduskunta piti lain säätämistä määräaikaiseksi välttämättömänä siitä syystä, että useista koeluokituksista huolimatta lain vaikutuksia ei voitu ennakolta arvioida.³⁶ Kan-

³⁵ Mainittujen lakien lisäksi on myös muita tähän kategoriaan katsottavia säädöksiä. Näitä ovat muun muassa VNp valtionavustusten yleismääräyksistä (490/65) ja VNp vuokra-arvoista (842/61). Ks. myös Km 1964: B 26 ja Km 1961: 51 (Mon.).

³⁶ Ks. edellä s. 67 olevaa eduskunnan lausumaa kuntien kantokykyluokituslain hyväksymisen yhteydessä.

tokykylyluokituksen soveltamista on jatkettu sittemmin useaan otteeseen, viimeksi vuonna 1974.³⁷

Kuntien kantokykylyluokitusta käytetään valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa varten sekä muutoinkin taloudellisen kantokyvyn määrittämisen perusteena. Kuntien kantokykylyluokituslaki ei ole siis varsinaisesti valtionapuja koskeva laki. Mutta sen merkitys valtionapuinstituution kannalta on tärkeä, koska koko valtionapunormiston edellytetään pohjautuvan ”pääsääntöisesti kuntien yleisen kantokykylyluokituksen mukaan porrastetun osuuden suorittamiseen kunnille ja kuntainliitoille niin perustamis- kuin käyttökustannustenkin osalta”.³⁸ Kuntien kantokykylyluokituslain perusteella määräytyy näin ollen se, mihin kantokykylyluokkaan kunta kuuluu ja se puolestaan määrää kunnalle myönnettävän valtionavun suuruuden. Vaikkei kaikkia valtionapusäädöksiä olekaan porrastettu kantokykylyluokituksen mukaan, otetaan kuntien kantokykylyluokitus soveltuvin osin yleensä huomioon käytännön ratkaisutoiminnassa valtionapujen suuruutta määrättäessä.

Kuntien valtionosuuslaki tuli voimaan kokonaisuudessaan vuoden 1976 alusta lukien. Vaikka laki sääntelee pääasiassa valtionapuja koskevaa menettelyä, sisältää se myös eräitä tärkeitä aineellisia säännöksiä. Kuntien valtionosuuslaki on yleislaki, jonka säännökset tulevat kunnallislain tapaan sovellettavaksi kaikissa valtionapumenettelyä koskeissa asioissa, ellei jonkin toiminnan osalta ole nimenomaisesti säädetty poikkeusta.³⁹ Pyrkimyksenä kuntien valtionosuuslain voimaansaattamisella on ollut se, että pääsääntöisesti koko valtionapuja koskeva menettely rakentuisi valtionosuuslain varaan ja että vain erityistapauksessa voisi olla valtionosuuslaista poikkeavia säännöksiä.

Seuraavassa käsitellään kuntien kantokykylyluokituslain ja kuntien valtionosuuslain keskeisimpiä periaatteita ja säännöksiä. Pyrkimyksenä on eritellä lakien konkreettisia tavoitteita sekä tärkeimpien säännösten pääasiallista sisältöä sekä myös lakien soveltamista. Lakien osittain deskriptiivinen erittely on välttämätöntä siitä syystä, että voitaisiin ymmärtää lakien aiheuttamia yhteiskunnallisia vaikutuksia.

³⁷ Vuonna 1971 annetulla lailla (841/71) kuntien kantokykylyluokitus säädettiin koskemaan vuosia 1969—1972, vuonna 1972 annetulla lailla (713/72) vuosia 1969—1973, vuonna 1973 annetulla lailla (882/73) vuosia 1969—1974 ja vuonna 1974 annetulla lailla (934/74) vuosia 1969—1977.

³⁸ Ks. HE 92/1972 vp. asiak. I, 2.

³⁹ Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 20.

7.2.1. Kuntien kantokykyluokitus

Kuntien kantokykyluokituslain 1 §:n mukaan kantokykyluokitusta käytetään valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa sekä muutoinkin kuntien taloudellisen kantokyvyn määrittämistä varten. Lainkohta ilmaisee pelkästään luokituksen käyttötarkoituksen, mutta ei kantokykyluokituksen konkreettisia tavoitteita. Näitä ei ole ilmaistu myöskään yksiselitteisesti lainvalmistelutöissä. Kuntien kantokykyluokituksen pyrkimyksenä näyttää luokituksen laskentavaiheeseen sisältyvistä tekijöistä päätellen olevan selvittää, kuinka suuren osan kokonaismenoista kunnat pystyvät rahoittamaan omilla verotuloillaan koko maan keskimääräistä äyrinhintaa soveltaen. Samoin luokituksella näytetään pyrittävän turvaamaan kunnille riittävän tasavertaiset mahdollisuudet tietyn toiminnallisen keskitason saavuttamiseksi.

Vuosittain vahvistettavassa kuntien kantokykyluokituksessa kunnat jaetaan kymmeneen luokkaan (1—10), jolloin 1 kantokykyluokassa ovat taloudellisesti heikoimmat ja 10 kantokykyluokassa varakkaimmat kunnat. Kantokykyluokituslaissa tarkoitettu kuntien taloudellinen kantokiky määritellään kuntien keskinäiseen vertailuun perustuen. Siinä verrataan kuntia niiden taloudellisia voimavaroja mittaavien tekijöiden avulla. Luokituksen avulla ei siis voida määrittellä esimerkiksi sitä, kuinka suuri kunnan valtionaputarve markkamääräisesti on. Kantokykyluokitusta varten tarvittavat kuntien tilinpäätöstiedot kokoaa tilastokeskus, joka suorittaa myös luokituksen laskennan. Laskelmien perusteella kuntien kantokykyluokituslain 7 §:n 2 momentissa ja kuntien kantokykyluokitusasetuksen (93/68) 5 §:ssä tarkoitettu kantokykyluokitus-toimikunta valmistelee luokitusehdotuksen, mitä tehdessään se voi käyttää myös harkintaa. Luokituksen vahvistaminen kuuluu sisäasiainministeriölle, jolla on mahdollisuus käyttää ns. lisättyä harkintaa. Ministeriön päätöksestä kunta voi tehdä sisäasiainministeriölle oikaisuvaatimuksen. Siihen annetusta päätöksestä kunnalla on mahdollisuus vielä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

I. Kuntien kantokykyluokituksen *laskentavaihe* on pyritty sääntelemään niin, että "luokitus mahdollisimman oikealla tavalla osoittaa eri kuntien valtiontuen tarpeessa esiintyvät erot".⁴⁰ Laskentavaihe on verraten monimutkainen järjestelmä, jonka tunteminen on kuitenkin vält-

⁴⁰ Ks. HE 86/1967 vp. asiak. I.

tämätön edellytys kantokykyluokituksen ymmärtämiselle. Pääpiirteittäisen kuvan kantokykyluokituksen laskentavaiheista saa kaaviosta 1.⁴¹

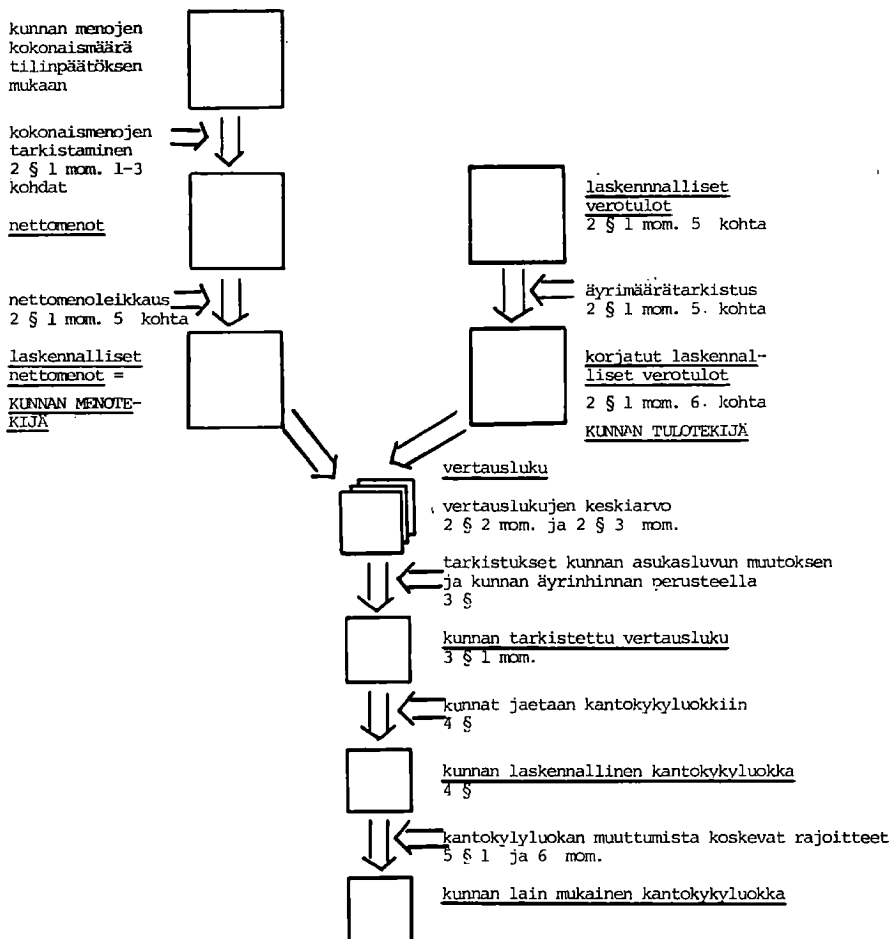
Laskennan olennaisimmat vaiheet ovat vertausluvun, tarkistetun vertausluvun ja luokitusasteikon määrittäminen sekä kunnan sijoittaminen kantokykyluokkaan. Kunnan vertausluku saadaan vähentämällä kunnan tulotekijä menotekijästä. Näiden selville saaminen edellyttää useita laskelmia ja vähennyksiä. Merkittävin niistä on tulotekijään kohdistuva äyrimäärätarkistus, jolla pyritään lisäämään kunnan asukasta kohti lasketun veroäyrimäärän vaikutusta kantokykyluokitukseen. Vähäisempi merkitys on sen sijaan menotekijään kohdistuvalla nettomenoleikkauksella, jonka tarkoituksena on tasoittaa kuntien palvelutasoeroja supistamalla keskimääräistä suurempia asukaskohtaisia nettomenoja.

Kunnan tarkistettu vertausluku saadaan, kun äyrimäärätarkistuksen ja nettomenoleikkauksen lisäksi suoritetaan äyrinhinta- ja asukaslukutarkistukset. Äyrinhintatarkistuksessa kunnan asukaslukua suurennetaan, jos kunnan äyrinhinta on vähintään 1,25 penniä keskimääräistä korkeampi tai vähennetään, jos se on vähintään 1,25 penniä alhaisempi. Asukaslukutarkistuksessa taas suurennetaan kunnan vertausluku väestön muutosten johdosta. Tarkistuksen perusteena on se, että väestön voimakas lisääntyminen tai vastaavasti vähentyminen merkitsevät rasitusta kunnallistaloudelle.

Kuntien vertauslukuihin perustuva luokitusasteikko määrätään vuosittain väestöjakautuman mediaania vastaavan vertausluvun avulla. Kantokykyluokitusta luotaessa oli tarkoituksena, ettei valtion ja kuntien välinen kokonaiskustannusten jako olisi oleellisesti muuttunut. Tätä tavoitetta ei ole saavutettu, vaan kunnat ovat vaiheittain siirtyneet alempiin kantokykyluokkiin, kuten jäljempänä osoitetaan. Osittain luokitusasteikon liukuman estämiseksi kysymyksessä olevaa lainkohtaa muutettiin vuonna 1973 siten, että luokkaväliä tarkistetaan vuosittain vertauslukujen asukasluvulla punnitun keskihajonnan muuttumista vastaavasti. Vertauskohteena käytetään tällöin vuosien 1969—1971 tilinpäätöstietojen perusteella suoritettua koeluokituksen hajontaa. Tarkistus suoritetaan mainitussa koeluokituksessa sovellettuun luokkaväliin.

⁴¹ Ks. laskentamenettelystä jäljempänä esitetyn lisäksi esim. *Km* 1974: 9 s. 15—23 ja mietinnön liitteenä olevaa käytännön esimerkkiä kunnan kantokykyluokan määrittämisestä.

Kaavio 1. Kantokykyluokituksen laskentavaiheet⁴²



Kunnat sijoitetaan kantokykyluokkaan soveltaen kunnan tarkistettua vertauslukua ja luokitusasteikkoa. Kunnan luokkaa ei kuitenkaan muuteta edelliseksi vuodeksi vahvistetusta luokasta, jos kunnan vertauslu-

⁴² Kaavio on muodostettu Km 1974: 9 s. 18 olevasta kaaviosta jättämällä pois siinä esitetty harkinta (kuntien kantokykyluokituslain 5 § 2—7 mom.).

ku ylittää luokan ylärajan tai alittaa sen alarajan enintään määrällä, joka vastaa 5 prosenttia asteikon perusluvusta. Lisäksi kunnat sijoitetaan enintään yhtä luokkaa ylempään tai alempaan luokkaan kuin miksi sen luokka on edellisenä vuonna toimitetussa kantokykyluokituksessa vahvistettu.

II. Laskennallista tulosta voidaan muuttaa *harkinnalla*. Muutettaessa laskennallisten nettomenojen määräytymisperusteita vuonna 1970 todettiin hallituksen esityksen perusteluissa, että ”pyrkimyksenä tulisi olla, että luokituksen laskennalliset perusteet johtaisivat mahdollisimman oikeisiin tuloksiin ja että harkintaa tarvitsisi käyttää vain poikkeustapauksissa”.⁴³ Tästä huolimatta on harkintaperusteita lisätty useaan otteeseen.⁴⁴ Lainmuutoksilla näytetään pyrityn mahdollisimman suureen oikeudenmukaisuuteen.⁴⁵

Olennaista kuntien kantokykyluokituslain 5 §:ssä oleville harkintaperusteille on, että kuntaa on kohdannut jokin sen taloutta rasittanut tai keventänyt erityinen syy. Kun kantokykyluokituksen laskelmat perustuvat kolmen vuoden tilinpäätöstietoihin, voidaan harkinnassa ottaa huomioon myös luokituksen toimittamisvuodelta tiedossa olevat tekijät. Harkinnassa otetaan huomioon muun muassa kunnan koko ja sijainti, veroäyrimäärä asukasta kohti, veroäyrin hinta, kunnan velkaantuneisuus, pakolliset investoinnit, työttömyys ja kuntaliitokset. Käytännössä harkintaan vaikuttaa ratkaisevasti lähinnä kuitenkin se kokonaiskuva, mikä harkintaa suoritettaessa on kunnasta tai kuntien taloudellisesta tilasta yleensä.

Vuosina 1969—1975 kantokykyluokitustoimikunta esitti harkinnan perusteella vuosittain alennettavaksi 29—67 kuntaa. Lisäksi ns. lisätyllä harkinnalla alennettiin yleensä 1—2 kunnan kantokykyluokka. Poikkeuksena oli vuotta 1971 varten vahvistettu kantokykyluokitus, jossa lisätyllä harkinnalla alennettiin peräti 16 kunnan kantokykyluokka. Vuosina 1969—1970 ei esitetty korotettavaksi yhdenkään kunnan kantokykyluokkaa. Tämä johtui siitä, että ainoana kantokykyluokan korotusperusteena oli

⁴³ HE 63/1970 vp. s. 2 asiak. I.

⁴⁴ Ks. kuntien kantokykyluokituslain muutokset 709/70, 830/72 ja 882/73.

⁴⁵ Tähän viittaa hallituksen esitysten perusteluissa olevat lausumat: ”... ei vielä olla päästy oikeudenmukaiseen tulokseen...” (HE 72/1971 vp. asiak. I), ”... luokitus on jäänyt epäoikeudenmukaiseksi etenkin pienten kuntien kohdalta” (HE 72/1971 vp. asiak. I) ja ”... johtaisi asiallisesti virheellisiin ja epäoikeudenmukaisiin tuloksiin” (HE 85/1972 vp. asiak. I, 2).

epätarkoituksenmukaisesti hoidettu kunnan talous.⁴⁶ Vuosina 1971—1974 harkinnan perusteella esitettiin korotettavaksi 3—7 kunnan kantokyykyluokka. Vuonna 1975 ei sen sijaan harkinnalla nostettu yhtenkään kunnan kantokyykyluokkaa.⁴⁷

Vuoden 1976 kantokyykyluokitus vahvistettaessa kantokyykyluokitus-toimikunta esitti 26 kunnan kantokyykyluokan alentamista harkinnalla. Yhtenkään kunnan kantokyykyluokkaa ei sen sijaan ehdotettu nostettavaksi. Lisäksi sisäasiainministeriö alensi lisätyllä harkinnalla 12 kunnan kantokyykyluokkaa. Alentamista ministeriö perusteli vaikealla työllisyys-tilanteella.⁴⁸ Kantokyykyluokitus vahvistettaessa oli voimassa valtioneuvoston ja kuntien keskusjärjestöjen kesäkuussa 1975 allekirjoittama *järjestelyasiakirja*,⁴⁹ jossa sovittiin muun muassa siitä, ”että vahvistettaessa kuntien kantokyykyluokitus vuodelle 1976 pyritään harkinnan käyttö rajoittamaan mahdollisimman vähiin”. Kun kantokyykyluokitus vahvistettaessa käytettiin harkintaa kuitenkin verraten monen kunnan kohdalla, on syytä kysyä, tapahtuiko päätöksenteko oikeudellisesti tai muuten moitteettomalla tavalla.

Järjestelyasiakirja on ensimmäinen valtioneuvoston ja kuntien keskusjärjestöjen välillä tehty sopimus, jonka esikuvana olivat Ruotsissa vuosina 1972 ja 1975 tehdyt vastaavanlaiset järjestelyt.⁵⁰ Kysymyksessä on lain muotoon laadittu asiakirja, joka lienee luonnehdittavissa talouspoliittiseksi toimenpideohjelmaksi. Maassamme uudentyyppisellä järjestelyllä ei pyritty muuttamaan valtion ja kuntien välisiä oikeudellisia suhteita. Asiakirja ei ole — eikä sen tarkoitettukaan olevan — oikeudellisesti valtiota tai yksityisoikeudellisia kuntien keskusjärjestöjä velvoittava. Luonnollisestikaan asiakirja ei voi sitoa kuntia ja kuntainliittoja, jotka eivät olleet edes asiakirjan allekirjoittajia.⁵¹

Vaikka järjestelyasiakirjassa nimenomaan sovittiin, että harkinnan

⁴⁶ Vrt. myös HE 63/1970 vp. asiak. I, jossa todetaan kantokyykyluokituslain 5 §:n 3 momentin (nyk. 5 mom.) osoittautuneen käytännössä sellaiseksi, että sen mukaan kuntien kantokyykyluokituksen korottaminen ei juuri tule kysymykseen.

⁴⁷ Ks. Km 1974: 9 s. 45—47 ja Juusela, MK 1975 s. 158.

⁴⁸ Ks. valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan esittelymuistio 19. 12. 1975 (sisäasiainministeriö, Pöyhönen).

⁴⁹ Ks. yleisesti esim. Saraviita, LM 1976 s. 153 ss. (tai SKL 7/1976 s. 4 ss.), Kangasniemi, SK 1975 s. 700 ss. ja Koski, SKL 10/1975 s. 24.

⁵⁰ Ks. Kangasniemi, SK 1975 s. 756 s.

⁵¹ Ks. Saraviita, LM 1976 s. 154 ss. Ks. myös Pöyhönen, SKL 9/1976 s. 60—61.

käyttö vuoden 1976 kantokykyluokitusta vahvistettaessa pyritään rajoittamaan mahdollisimman vähiin, ei kantokykyluokitustoimikunnan eikä sisäasiainministeriön päätöksentekoa vastaan voida oikeudelliselta kannalta esittää huomautuksia. Järjestelyasiakirja ei ole oikeudellisesti sitova, minkä vuoksi siitä voidaan ilman sanktioita poiketa tilanteen niin vaatiessa.⁵² Onkin ehkä aiheellista kysyä, onko tarkoituksenmukaista sopia sellaisesta, jota ei voi noudattaa? — Kaikesta huolimatta näyttää kuitenkin siltä, että järjestelyasiakirja oli kantokykyluokitustoimikunnan päätöksentekoon vaikuttava tosiasia. Harkinnassa toimikunta pyrki siihen, ettei ainakaan ns. liukumaa kummankaan osapuolen, valtion tai kuntien kohdalla olisi tapahtunut.⁵³ Lisättyä harkintaa arvioitaessa on otettava huomioon se, että järjestelyasiakirjan mukaan sovitusta periaatteista voidaan poiketa muun muassa työllisyystilanteesta riippuen. Juuri työllisyystilanteella sisäasiainministeriö perusteli käyttämäänsä lisättyä harkintaa.⁵⁴

Harkinnan vaikutus kantokykyluokituksen tulokseen on ollut melko suuri. Vaikutus on ollut lähes yhtä merkittävä kuin laskentamenettelyyn sisältyvien tarkistusten vaikutukset. Vuosiin 1971—1972 asti harkinta on

⁵² Tätä kuvastaa kuntien keskusjärjestöjen sisäasiainministeriölle 15. 12. 1975 jättämä kirjelmä, jossa perustellaan harkinnan käyttöä kantokykyluokituksessa. Kirjelmässä todetaan, "etteivät järjestelyasiakirjan muutkaan kohdat, jotka ovat riippuvuussuhteessa kantokykyluokitukseen, ole tarkoitettulla tavalla toteutuneet. Näistä mainittakoon erityisesti kuntien luotonsaantiin ja kansa- ja peruskoulun sekä kirjastotoimen valtionosuuksien maksatuksen nopeuttamiseen liittyvät kohdat. Kantokykyluokkien harkinnan mahdollisuutta ei näin ollen voi järjestelyasiakirjan perusteella sivuuttaa, vaan ensisijaisesti on noudatettava tilanteen asettamia vaatimuksia soveltamalla harkintaa, milloin siihen edellytykset ovat kunta-kohtaisesti olemassa". — Järjestelyasiakirjan toteutumista on selvittänyt kunnallistalouden neuvottelukunta. Asiasta laaditussa muistiossa (6. 2. 1976) katsotaan, että asiakirjaa on noudatettu suhteellisen hyvin. Eräiltä osin eivät kuitenkaan sen enempää valtio kuin kunnatkaan ole täyttäneet sopimiaan asiakirjan kohtia.

⁵³ Ks. *Pöyhönen*, SKL 2/1976 s. 26.

⁵⁴ Järjestelyasiakirjassa sovittiin kantokykyluokituksesta lisäksi, että "vuodeksi 1977 vahvistettavaa kantokykyluokitusta varten kuntien kantokykyluokituslakia pyritään muuttamaan lähinnä niin, että luokitusjärjestelmästä poistetaan kuntien menojen kasvua ja veroäyrin hinnan nostamispyrkimyksiä edistävät tekijät, pitäen samalla silmällä sitä, että järjestelmä tarjoaisi nykyistä paremmat edellytykset menojen ajoitukselle suhdannepolitiikan edellyttämällä tavalla". — Asia on 29. 10. 1975 valmistunut kunnallistalouden neuvottelukunnassa muistio, joka ei ole kuitenkaan toistaiseksi johtanut lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.

kohdistunut kaikkiin kantokykyluokkiin lähes saman verran, mutta sen jälkeen se on rajoittunut ainoastaan alemmissa ja keskimmaisissa kantonkykyluokissa oleviin kuntiin.⁵⁵

III. Harkintaa koskevien säännösten vaikutukset ovat olleet huomattavasti merkityksellisempiä kuin *muutoksenhakumenettelyssä* tapahtuneet kantokykyluokkien muutokset. Oikaisuvaatimusmenettelyssä valtioneuvosto ja sittemmin sisäasiainministeriö ovat oikaisseet kunnan kantokykyluokkaa vain joissakin tapauksissa. Oikaisun pääasiallisena syynä ovat olleet laskentamenettelyssä sattuneet laskuvirheet.⁵⁶ Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen johdosta tapahtuneet kantokykyluokituksen muutokset ovat olleet kantokykyluokituksen kokonaisuuteen nähden merkitykseltään vähäisiä.⁵⁷

IV. Tarkasteltaessa *kuntien jakautumista kantokykyluokkiin* on nähtävissä, että huomattavien kokoerojen vuoksi kunnat sijoittuvat lukumääräisesti enemmän alempiin ja keskimääräisiin luokkiin. Kantokykyluokituksen periaatteisiin kuuluu suorittaa luokitus niin, että keskimmaiset luokat toimivat jakajina jakaen maan väestön tasan ylempien ja alempien luokkien kesken. Ylemissä luokissa on lain soveltamisen aikana tapahtunut hyvin pieniä muutoksia, 7—10 kantokykyluokkiin on eri vuosina kuulunut 60—75 kuntaa. Sitä vastoin alemmissa luokissa muutokset ovat olleet huomattavia. Kunnat ovat siirtyneet vaihteittain kohti alempia luokkia niin, että 1 kantokykyluokkaan kuuluvien kuntien lukumäärä on kasvanut vuodesta 1969 kolminkertaiseksi.⁵⁸ Taulukosta 6 käy ilmi kun-

⁵⁵ Ks. *Km* 1974: 9 s. 46 ja taulukko 5 s. 48.

⁵⁶ Esimerkiksi vuonna 1969 oikaisuvaatimuksia oli kaikkiaan 56, joista valtioneuvosto oikaisi laskuvirheen vuoksi 9 kunnan kantokykyluokkaa. Ks. *Paasio*, *MK* 1969 s. 559.

⁵⁷ Ks. *KHO* 1969 II 76, jossa päätös erehdyksen vuoksi purettiin ja palautettiin uudelleen käsittelyä varten. Ks. myös *KHO* 1969 II 74: valtioneuvoston olisi ensin tullut oikaista vertausluvun määräämiseksi tehdyssä laskelmassa ollut virheellisyys ja määrätä vertausluku oikaistun laskelman mukaan ja vasta tämän jälkeen ottaa harkittavakseen, oliko olemassa syitä kunnan kantokykyluokan alentamiseen vertausluvun perusteella määräytyvästä kantokykyluokasta yhdellä luokalla. Ks. niin ikään *KHO* 1969 II 73 ja *KHO* 1970 II 80, jotka koskivat kantokykyluokituksen alentamista harkinnanvaraisilla perusteilla (asutuksen hajanaisuus, elinkeino-olojen kehitys, kuntainliitoista aiheutuneet maksut ja kunnan velkaantuneisuus). *KHO* hylkäsi valitukset. Ks. myös *KHO* 1969 II 75.

⁵⁸ Ks. vuosien 1969—1974 osalta *Km* 1974: 9 s. 49—54.

tien jakaantuminen vuonna 1976 kantokykyluokkiin kuntamuodoittain ja taulukosta 7 lääneittäin.

Taulukko 6. Kuntien jakautuminen vuonna 1976 kantokykyluokkiin kuntamuodoittain.

Kuntamuoto	Kantokykyluokka									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Kaupungit	4	3	3	10	13	11	14	1	1	3
Kauppalat	2	3	4	1	3	8	1	1	—	—
Maalaiskunnat	167	27	42	32	43	33	24	17	4	4
Yhteensä	173	33	49	43	59	52	39	18	5	7

Taulukko 7. Kuntien jakautuminen vuonna 1976 kantokykyluokkiin lääneittäin.

Lääni	Kantokykyluokka									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Uudenmaan	—	1	1	6	6	14	17	3	3	2
Turun ja Porin	10	6	8	14	21	13	12	8	—	5
Ahvenanmaan	1	2	3	2	—	2	3	3	—	—
Hämeen	1	2	7	4	10	13	9	2	2	—
Kymen	4	2	3	4	4	4	7	2	—	—
Mikkelin	14	3	4	4	3	—	1	—	—	—
Pohjois-Karjalan	14	3	—	—	1	1	—	—	—	—
Kuopion	18	1	2	2	1	—	—	—	—	—
Keski-Suomen	19	1	3	2	6	1	—	—	—	—
Vaasan	29	5	14	4	5	3	—	—	—	—
Oulun	40	7	2	1	1	2	1	—	—	—
Lapin	23	—	2	—	—	—	—	—	—	—
Yhteensä	173	33	49	43	59	52	39	18	5	7

Kuntien siirtymisen alempiin kantokykyluokkiin on aiheutunut osittain lakiin tehdyistä muutoksista sekä osittain kuntien rahoitusmahdollisuuksien tosiasiallisesta muuttumisesta. Lakiin tehdyistä muutoksista kaikkein eniten on katsottu vaikuttaneen äyrimäärätarkistuksen laskentaperusteiden muutos sekä kuntien yhteistoimintamenojen käsittelyssä tapahtunut muutos. Muista tekijöistä on mainittu valtionapujen lisääntyminen, sillä niiden kasvaminen suurentaa myös kunnan vertaus-

lukua. Tämän on puolestaan katsottu merkitsevän kunnan siirtymistä alempaan kantokykyluokkaan.⁵⁹

7.2.2. Kuntien valtionosuuslaki

Kuntien valtionosuuslaki sisältää paitsi valtionapumenettelyä koskevat säännökset myös joitakin aineellisia valtionapusäännöksiä. Jäljempänä tarkastellaan eritä sellaisia periaatteellisia kysymyksiä, jotka ovat yhteydessä erityisesti kuntien valtionosuuslain keskeisimpiin tavoitteisiin.⁶⁰ Ensinnäkin tarkastellaan kuntien valtionosuuslain soveltamisalaa. Toiseksi analysoidaan valtionosuuslaissa omaksuttuja termejä valtionosuus ja valtionavustus, joiden käyttöön otolla on pyritty terminologiseen yhtenäistämiseen. Kolmanneksi eritellään perustamis- ja käyttökustannuksia koskevia käsitteitä. Neljänneksi käsitellään kuntien valtionosuuslaissa bruttoperiaatteen sijasta omaksuttua ns. nettoperiaatetta. Viidenneksi otetaan tarkastelun kohteeksi kysymys menon valtionapukelpoisuudesta. Kuudenneksi käsitellään kuntien valtionosuuslaissa olevaa pyrkimystä suunnitelmallisuuden lisäämiseksi erityisesti perustamiskustannuksia koskevan valtionapumenettelyn avulla. Seitsemänneksi käsitellään valtionapujen maksattamisen nopeuttamista. Lopuksi tarkastellaan muutoksenhaun yksinkertaistamista.

I. Kuntien valtionosuuslain säätämällä oli pyrkimyksenä antaa yhtenäiset valtionapumenettelyä koskevat säännökset. "Valtionosuuslaki sisältää *perussäännökset*, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia kunnille ja kuntainliitoille."⁶¹ Monesta syystä on kuitenkin perusteltua aihetta kysyä, antaako mainittu lausuma oikean kuvan tämän hetken lainsäädäntötodellisuudesta. Kysymykseen vastaaminen johtaa ennen muuta tarkastelemaan kuntien valtionosuuslain soveltamisalaa.

Useat tekijät rajoittavat kuntien valtionosuuslain edellytyksiä toimia valtionapumenettelyä koskevana peruslakina. Ensinnäkin laki koskee *vain kunnille ja kuntainliitoille tapahtuvia suorituksia*. Lakia ei sovelleta siis valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon kokonaisuudessaan. Huomautus lienee perusteltu erityisesti sen vuoksi, että valtion-

⁵⁹ Ks. Km 1974: 9 s. 55 ss.

⁶⁰ Muilta osin viitataan Kosken — Simulan — Vintturin kommentaariteokseen kuntien valtionosuuslaista.

⁶¹ Ks. Kangasniemi, SK 1975 s. 377.

avuista käydyssä keskustelussa on haluttu nimenomaan painottaa kysymyksen olevan valtion ja kuntien välisestä kustannusten jaosta. Sen vuoksi onkin alettu mieluummin puhua valtionosuuksista (valtionosuusjärjestelmästä) kuin valtionavuista.⁶² Valtion ja kuntien välinen kustannusten jako käsittää toisaalta valtion suoritukset kunnille ja kuntainliitoille sekä toisaalta kunnallissektorin suoritukset valtiolle. Kuntien valtionosuuslain ulkopuolelle on kuitenkin jätetty kunnanosuudet valtiolle, esimerkiksi paikallisteiden ja verotoimistojen kustannusten osalta. Laki ei koske myöskään välilliseltä valtionhallinnolta kunnille ja kuntainliitoille tapahtuvia suorituksia. Niinpä esimerkiksi kansaneläkelaitoksen terveyskeskusta ylläpitäville kunnille maksamat korvaukset jäävät lain ulkopuolelle.⁶³

Merkittävä rajausta kuntien valtionosuuslaissa — mikä näkyy jo lain nimestäkin — on se, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät samaa toimintaa harjoittaville yksityisille yhteisöille myönnettävät valtionavut. Mutta onko tarkoituksenmukaista luoda sellaista järjestelmää, jossa valtionapumenettely on laitosten tms. omistussuhteista riippuen erilainen. Onko esimerkiksi perusteltua aihetta noudattaa erilaista valtionapumenettelyä samassa kunnassa sijaitsevaan kunnalliseen lukioon ja yksityisen yhteisön ylläpitämään lukioon (tai osakeyhtiömuotoisena toimivaan lukioon, jonka osakkeista kunta omistaa 49 %). Vaikka kunnille myönnettävät valtionavut tarkoituksensa puolesta poikkeavatkin yleishyödyllisille yhteisöille myönnettävistä valtionavuista (subventioista),⁶⁴ ei liene perusteltua valtionapumenettelyn osalta omaksua erilaisia järjestelmiä. Kuntien valtionosuuslain esitöissä tosin edellytetään, että myös yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevat valtionapusäännökset

⁶² Tällainen terminologia on alkanut yleistyä jo 1950-luvulla. Ks. esim. *Voipio*, MK 1959 s. 510, jossa valtionapu nimitystä ei pidetä todellisuutta vastaavana. Oikeampaa olisi Voipion mielestä puhua valtion ja kuntien kustannusten jaosta. Samoin *Rekola*, MK 1966 s. 69. Rekolan mielestä valtionapu-sanan käyttö tulisi koskea vain valtion budjetista harkinnanvaraisesti myönnettäviä valtionavustuksia.

⁶³ Ks. sairausvakuutuslain 11a §.

⁶⁴ Ks. *Voipio*, MK 1959 s. 510, jossa hän kirjoittaa: "... ei ole oikein rinnastaa toisiinsa valtion yleishyödyllisille yhteisöille, tieteelle, taiteelle tai elinkeinoelämälle myönnettäviä valtionapuja kuntien valtionapuihin. Edelliset annetaan sen vuoksi, että yksityiset kansalaiset toimisivat maata ja kansaa yleensä hyödyttävällä tavalla, mutta kuntien valtionavut ovat nykyään lähinnä varallisuudensiirtoja saman julkisen yhteiskuntakokonaisuuden tarpeisiin."

muutetaan kuntien valtionosuuslain kanssa samansisältöisiksi. Näin ei ole kuitenkaan kaikilta osin käynyt.⁶⁵

Toinen kuntien valtionosuuslain soveltamisalaa rajoittava tekijä on se, että laki *ei koske kaikkia kunnille ja kuntainliitoille tapahtuvia suorituksia*. Lain ulkopuolelle on jätetty ensinnäkin valtion kunnille myöntämät lainat. Valtionlainat sisältyivät kuntien valtionavustuskomitean II osamietinnössä olleeseen lakiehdotukseen, jonka nimikin oli "Laki valtionosuuksien, -avustusten ja -lainojen suorittamisesta kunnille ja kuntainliitoille noudatettavasta menettelystä".⁶⁶ Lakiehdotus oli samansisältöinen ensimmäisessä hallituksen eduskunnalle antamassa esityksessä kuntien valtionosuuslaiksi.⁶⁷ Sittemmin lainat jätettiin — sen enempiä perusteluja ilmoittamatta — uuden lakiehdotuksen ulkopuolelle. Valtionlainoista on viime vuosina yhä useampien toimintojen osalta luovuttu. Sen sijaan kunnille on alettu myöntää postipankin varoista korkotukilainoja.⁶⁸ Kuntien valtionosuuslain 1 §:n 3 momentin mukaan lakia ei kuitenkaan sovelleta valtion varoista kunnalle ja kuntainliitolle maksettavaan korkotukeen.

Valtionapuihin rinnastettavia suorituksia eivät ole sellaiset sosiaaliset, tuotantopoliittiset ja muut korvaukset ja avustukset, joita valtio suorittaa kunnille, mutta jotka sitten niiden toimesta maksetaan edelleen korvauksen tai avustuksen saajalle. Näitä suorituksia ovat muun muassa invalidiraha ja maataloustuotannon tukemiseen myönnettävät avustukset, jotka jäävät nimenomaisesti kuntien valtionosuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.⁶⁹

Kuntien valtionosuuslaki *ei koske kaikkien kunnallisten toimintojen valtionapuja*. Ensimmäisessä sittemmin rauenneessa valtionosuuslakieh-

⁶⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön valtionapusäädöksiä vuonna 1975 tarkistettaessa kuntien valtionosuuslain vuoksi jätettiin yksityisoikeudellisten yhteisöjen valtionapusäädökset tarkoituksella ennalleen. Opetusministeriön hallinnonalalla sen sijaan pyrittiin saattamaan voimaan samansisältöiset valtionapusäädökset omistussuhteista riippumatta, mikäli samaa toimintaa (esim. ammattikoulutusta) harjoittivat sekä kunnat että yksityiset yhteisöt. Mutta mikäli toimintaa harjoittivat tosiasiallisesti vain yksityiset yhteisöt, ei valtionapusäännöksiä tarkistettu. Näin tapahtui muun muassa metsäoppilaitosten, urheiluopistojen ja kansanopistojen kohdalla.

⁶⁶ Ks. Km 1968: A 8 s. 5 ja 11.

⁶⁷ Ks. HE 41/1971 vp. asiak. I.

⁶⁸ Ks. L postipankin varoista myönnettävistä korkotukilainoista (761/68).

⁶⁹ Ks. HE 92/1972 vp. asiak. I, 2.

dotuksessa oli tarkoitus saattaa laki kattamaan kaikki kuntien ja kuntainliittojen harjoittamiin toimintoihin myönnettävät valtionavut. Ai-noana poikkeuksena olisi ollut se, että kansa- ja peruskoulun sekä kirjastotoimen osalta olisi ns. rakennuslupa- ja normaalihintajärjestelmä⁷⁰ jäänyt voimaan, toisin sanoen mainittuihin toimintoihin ei olisi sovellettu kuntien valtionosuuslain 3 luvun säännöksiä.⁷¹ Uudessa hallituksen esityksessä kuntien valtionosuuslaiksi jätettiin lain ulkopuolelle kokonaisuudessaan kansa- ja peruskoulun sekä kirjastotoimen valtionapusäännökset.⁷²

Vuoden 1974 lopussa laajennettiin niiden valtionapusäädösten piiriä, jotka jäivät kuntien valtionosuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Lainmuutoksen jälkeen kuntien valtionosuuslain ulkopuolelle jäi kahdeksan opetusministeriön ja kahdeksan sosiaali- ja terveysministeriön lakia sekä yksi sisäasiainministeriön ja yksi liikenneministeriön hallinnonalan laki eli yhteensä 18 säädöstä.⁷³ Kuntien valtionosuuslain 34 §:n 5 momentin (1104/74) mukaan lakia ei sovelleta mainittuihin säädöksiin vuoden 1978 alkuun saakka. Lainmuutoksella jätettiin siis kyseiset lait määrääjäksi, kolmeksi vuodeksi kuntien valtionosuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Mainittujen 18 lain jättäminen kuntien valtionosuuslain soveltamisalan ulkopuolelle on mielenkiintoinen ratkaisu siitä syystä, että vuoden 1974 lopussa tapahtuneella lainmuutoksella eduskunta muutti olennaisesti hallituksen antamaa lakiehdotusta.⁷⁴ Hallituksen esityksessä läh-

⁷⁰ Ks. jäljempänä s. 151 ss.

⁷¹ Ks. HE 41/1971 vp. asiak. I. Ks. myös *Km 1968: A 8 s. 11 ja 17.*

⁷² Vastauksessaan hallituksen esitykseen eduskunta kuitenkin edellytti, että »koulu- ja kirjastotoimi sisällytetään mahdollisimman pian» hyväksytyn lain piiriin. Ks. edusk. vast. HE:een 92/1972 vp. asiak. I, 2.

⁷³ *Opetusministeriön* hallinnonalan lakeja ovat kansakoululaki (247/57), L koulujärjestelmän perusteista (467/68), kirjastolaki (235/61), L yksityisoppikoulujen valtionavusta (493/50), L kunnallisten ja yksityisten oppikoulujen valtionavusta (468/68), oppisopimuslaki (422/67), L kansanopistojen valtionavusta (556/69) ja L kunnallisista kuulovammaisten kouluista (476/72). *Sosiaali- ja terveysministeriön* hallinnonalaan kuuluvia lakeja ovat lastensuojelulaki (52/36), L sotasiirtolaisten yhteiskunnallisesta huollosta (423/40), pitalitautilaki (638/45), invaliidihuoltolaki (907/46), sukupuolitautilaki (52/52), huoltoapulaki (116/56) ja L hengityshalvauspotilaiden hoitokustannuksista (129/57). *Sisäasiainministeriön* hallinnonallalle kuuluu rakennuslain 136a § (589/73) ja *liikenneministeriön* hallinnonallalle taas L yleisistä teistä (243/54).

⁷⁴ Ks. HE 199/1974 vp. Lakiehdotuksen antamisen taustasta ks. myös Koski — Simula — Vintturi s. 241 s.

dettiin siitä, että kyseiset 18 lakia jätettäisiin kuntien valtionosuuslain ulkopuolelle, siis määräämättömäksi ajaksi. Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta ei voinut kuitenkaan pitää ”hyväksyttävänä asiallisesti ja lukumääräisesti merkittäviä poikkeuksia määräämättömäksi ajaksi säädettyinä”.⁷⁵ Niinpä eduskunta laki- ja talousvaliokunnan mietinnön pohjalta hyväksyi lakiehdotuksen siinä muodossa, että mainitut lait jäivät kuntien valtionosuuslain soveltamisen ulkopuolelle vain 1.1.1978 saakka. Ratkaisuun näyttää vaikuttaneen kuntien keskusjärjestöjen asiasta ottama kanta.⁷⁶

Muodollisesti kuntien valtionosuuslain soveltamisalan ulkopuolella ovat kyseiset 18 lakia vuoden 1978 alkuun saakka, mutta tosiasiallisesti kuitenkin huomattava osa mainituista laeista tulee jäämään lain ulkopuolelle pysyvästi joko kokonaan tai osittain. Erään merkittävän päätöksen eduskunta on jo tehnyt hyväksyessään lain väliaikaisesta poikkeuksesta kansakoululakiin ja lakiin koulujärjestelmän perusteista (1080/75). Kyseisen lain säätämisen seurauksena jäljempänä tarkasteltavaksi tuleva, kuntien valtionosuuslain säännöksistä poikkeava kansa- ja peruskouluja koskeva rakennuslupajärjestelmä on voimassa ainakin vuoteen 1980 saakka.⁷⁷

Kuntien valtionosuuslain ulkopuolelle jäävät ne valtionapusäädökset, jotka on annettu valtionosuuslain vahvistamisen eli 19.1.1973 jälkeen.⁷⁸ Kuntien valtionosuuslain 34 §:n 5 momentin mukaan laki nimitäin kumoaa sen kanssa ristiriidassa olevat ennen 19.1.1973 annetut

⁷⁵ LTVM 20/1974 vp.

⁷⁶ Ks. Koski — *Simula* — *Vintturi* s. 240.

⁷⁷ Ks. SiVM 1/1975 II vp: ”Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan käsiteltävänä oleva laki olisi voimassa vuosina 1976—1980. Kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annettua lakia, joka sisältää säännökset rakennuksen hankkimiseen myönnettävän valtionavun edellytyksenä olevasta menettelystä, sovelletaan sen 34 §:n (1104/74) mukaan koulutoimeen 1 päivästä tammikuuta 1978 lukien. Koska nykyinen kansa- ja peruskoulurakennusten rakennuslupajärjestelmä on osoittautunut edellä todetuista puutteistaan huolimatta tarkoituksenmukaiseksi, valiokunta on pysyttänyt lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen hallituksen esityksen mukaisena.”

⁷⁸ Samassa presidentin esittelyssä vahvistettiin laki lasten päivähoitosta (36/73), jonka valtionapusäädökset jäivät kuntien valtionosuuslain voimaantulosta huolimatta voimaan. Ks. Koski — *Simula* — *Vintturi* s. 282. — Kuntien valtionosuuslain vahvistamisen jälkeen annettuja säädöksiä ovat: L yleisestä oikeusaputoiminnasta (88/73), kriminaalihuoltotyön valtionavusta (31/75), L valtionavustuksesta kuntien elinkeinoasiamiesten palkkaukseen (159/75), asumistukilaki (408/

säännökset. Kuntien valtionosuuslain soveltaminen asianomaisiin sää-
döksiin on monessakin suhteessa ongelmallista. Kysymyksessä olevat
laintulkintaongelmat jäävät kuitenkin tämän tutkimuksen ulkopuolelle.⁷⁹

Kuntien valtionosuuslakia ei sovelleta eräiden muidenkaan toimin-
tojen valtionapuihin. Niinpä esimerkiksi ammattikoulutusta varten
myönnettävät valtionavut on jätetty kuntien valtionosuuslain ulkopuo-
lelle. Niistä on voimassa laki eräiden ammatillisten oppilaitosten valtion-
osuuksista, -avustuksista sekä korkotukilainoista (1075/75), joka tosin
rakentuu huomattavalta osin kuntien valtionosuuslain periaatteiden va-
raan. Kyseisessä laissa on kuitenkin otettu huomioon ammattikoulutuk-
sen erityistarpeet. Laki koskee muun muassa myös yksityisiä oppilai-
toksia sekä korkotukilainoja.⁸⁰

Kuntien valtionosuuslain merkitystä valtionapumenettelyä koskeva-
na peruslakina vähentää edellä mainittujen seikkojen lisäksi se, että
eri hallinnonaloilla voimassa olevaan erityislainsäädäntöön on tehty ver-
raten olennaisia *poikkeuksia kuntien valtionosuuslain keskeisistä peri-
aatteista*. Näitä kysymyksiä tarkastellaan jäljempänä tarkemmin sekä
kuntien valtionosuuslain että valtionapuja koskevan erityislainsäädän-
nön käsittelyn yhteydessä.

II. Kuntien valtionosuuslain yhtenä keskeisenä tavoitteena on eri hal-
linnalojen valtionapusäädösten terminologian yhtenäistäminen ja yk-
sinkertaistaminen. Ennen kuntien valtionosuuslain johdosta eri hal-
linnaloilla suoritettua lainsäädäntötarkistusta oli käytössä eri-
laisia termejä tarkoitettaessa valtionapuja, esimerkiksi valtion-
avustus, valtion rahoitus, lisätty valtionapu ja ylimääräinen valtion-
avustus. Kuntien valtionosuuslaissa käytetään termejä valtionosuus ja
valtionavustus. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan *valtionosuutena* pidetään
valtion varoista kunnalle tai kuntainliitolle sen hoidettavana olevasta
tehtävästä aiheutuvista perustamis- tai käyttökustannuksista lain no-
jalla suoritettavaa osuutta sekä *valtionavustuksena* niihin harkinnan
mukaan suoritettavaa avustusta tai korvausta.⁸¹

75), L kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuk-
sista ja -avustuksista (560/75) ja L työllisyyskoulutuksesta (31/76).

⁷⁹ Ks. mainituista kysymyksistä Koski — Simula — Vintturi s. 392 ss.

⁸⁰ Ks. ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslain 1 §.

⁸¹ Ks. HE 92/1972 vp. asiak. I, 2 s. 2, jossa ehdotetaan, että "valtionavustuk-
sista, joiden saamiseen kunnilla tai kuntainliitoilla on lain mukaan oikeus, ryh-

Kuntien valtionosuuslain terminologia ei ole yksiselitteinen muun muassa siksi, että valtion varoista suoritettava harkinnanvarainen avustus voi olla myös lakisääteinen. Esimerkiksi KJärjestelmäL 21 §:n 3 momentissa tarkoitettu lisäavustus on 1 ja 2 kantokykyluokkaan kuuluvalla kunnalla lakisääteinen, mutta 3 kantokykyluokkaan kuuluvalla kunnalla harkinnanvarainen. Tosin myös ensinmainituille kunnille lisäavustusta myönnettäessä käytetään harkintaa: avustus annetaan vain, jos koulurasitus ylittää asetetun normin. Näyttää siltä, ettei kuntien valtionosuuslain säätäjä olisi ollut tietoinen tällaisten valtionapujen olemassaolosta.⁸²

Valtionosuus-termi ei ole tarkoituksenmukainen siinä tapauksessa, että valtio suorittaa kaikki tietyistä menoista aiheutuvat kustannukset. Kysymys ei ole valtionosuudesta silloin, kun valtionapu on 100 %.⁸³ Termi valtionosuus ei sovellu myöskään yksityisille yhteisöille myönnettävien valtionapujen nimeksi. Terminologisesti oikeana ei näet voida pitää sitä, että valtion yksityisoikeudellisille yhteisöille suorittamia lakisääteisiä avustuksia nimitettäisiin valtionosuuksiksi. Näistä tulisi käyttää valtionavustus- tai jotakin muuta vastaavaa termiä.⁸⁴

Kuntien valtionosuuslain terminologia aiheuttaa ongelmia myös silloin, kun tarkoitetaan sekä lakisääteisiä että harkinnanvaraisia valtionapuja. Verraten yleisesti näytetään puhuttavan "valtionosuuksista ja

dyttäisiin käyttämään nimitystä valtionosuus, jolloin valtionavustus jäisi tarkoittamaan vain harkinnanvaraisia suorituksia".

⁸² Vrt. kuitenkin *Km 1976: 24 s. 3*: "Valtionavustukset voivat olla lakisääteisiä ja tällöin joiltakin osin myös perusteeltaan lakisääteisiä (viimeksi mainitusta esimerkkinä kansa/peruskoulun kustannuksiin myönnettävä lisäavustus), mutta yleensä ne ovat, vaikka ehkä laissa edellytetyjä tai mahdollisiksi todettuja perusteiltaan harkinnanvaraisia."

⁸³ Tällaisessa tapauksessa lainsäädännössä ei ole tosin käytettykään ilmaisua "100 %:n valtionosuus", vaan asia on ilmaistu siten, että "...ylläpitäjälle suoritetaan valtionosuutena... käyttökustannuksiin tarvittavat varat". Ks. L eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista 20 §.

⁸⁴ Kysymys on ratkaistu esimerkiksi eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista annetun lain 2 §:ssä siten, että valtionosuutena pidetään myös "muulle (kuin kunnan tai kuntainliiton, kirj. huomautus) oppilaitoksen ylläpitäjälle sen hoidettavana olevasta tehtävästä aiheutuvista vastaavista kustannuksista lain nojalla suoritettavaa valtion avustusta". Samoin L musiikkioppilaitosten valtionavustuksesta 1 § 2 mom. (1076/75), L kieli-instituuttien valtionavustuksesta 8a § 2 mom. (1077/75) ja L kansalais- ja työväenopistojen valtionavustuksista 6a § 2 mom. (1078/75).

-avustuksista”, mitä voidaan pitää oikeana, joskin verraten kankeana menettelynä. Sen sijaan kumpakin avustusmuotoa tarkoittavana terminä ei voida käyttää ”valtionavustusta”, joka erehdyttävästi esiintyy useassa kohden esimerkiksi kuntien valtionosuuslain perusteluissa.

Eräitä terminologisia ongelmia aiheuttavat myös valtion kunnille ja kuntainliitoille suorittamat korvaukset, jotka katsotaan valtionavuuksi. Kuntien valtionosuuslain perusteluissa mainitaan korvauksista esimerkkeinä kadun kestopäällystyskustannuksiin ja eräiden tarttuvaa tautia sairastavien tai muutoin valtion vastattavain potilaiden hoitokustannuksiin suoritettavat korvaukset.⁸⁵ Kysymys on ongelmallinen silloin, kun mainitut suoritukset ovat säännöllisesti toistuvia. Kyseiset suoritukset pitäisi katsoa tällöin valtionosuuksiksi.⁸⁶

Lain soveltamisen kannalta ei ole yhdentekevää, käytetäänkö termiä valtionosuus vai valtionavustus. Kun kysymys on lakisääteisestä valtionavusta (valtionosuudesta), sovelletaan siihen monia sellaisia säännöksiä, jotka eivät tule kysymykseen harkinnanvaraisten valtionapujen kohdalla. Tällaisia ovat esimerkiksi perustamis- ja käyttökustannusten ennakko-menettelyä sekä ennakoiden ja loppuerien maksamista koskevat säännökset.⁸⁷

Edellä esitetyt huomautukset osoittanevat, että kuntien valtionosuuslain terminologiaa ei ole ehkä riittävästi harkittu. Kun kuntien valtionosuuslain mukainen terminologia on jo verraten yleisesti omaksuttu lainsäädännössä sekä niin valtion- kuin kunnallishallinnossakin, ei ole syytä pyrkiä muuttamaan jo vakiintunutta käytäntöä. Tarkoituksena on ollut vain osoittaa ne osittaiset puutteellisuudet, jotka sisältyvät termeihin valtionosuus ja -avustus. Koska lainsäädännössä ei yleensä kukaan määritellä juridisia käsitteitä,⁸⁸ voidaan perustellusti käyttää ainakin juridisessa tutkimuksessa termiä *valtionapu*. Sillä voidaan tarkoittaa valtionosuutta, -avustusta ja -lainaa sekä myös yksityisille yhteisöille myönnettävää valtion rahoitusta.

III. Kuntien valtionosuuslain yksi keskeinen uudistus on lain 3—5 §:ssä

⁸⁵ Ks. HE 92/1972 vp. asiak. I, 2 s. 2.

⁸⁶ Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 24 s.

⁸⁷ Eritylsainsäädännössä on poikkeuksia tältäkin osin. Esimerkiksi ammattioppilaitokset saavat perustamiskustannuksiin vain harkinnanvaraista valtionapua. Siitä huolimatta noudatetaan vastaavanlaista menettelyä kuin kuntien valtionosuuslaissa on säädetty lakisääteisten valtionapujen osalta.

⁸⁸ Ks. Alanen s. 79. Ks. myös Voipio s. 14 ja Purhonen s. 35.

olevien perustamiskustannusten ja käyttökustannusten määritelmät.⁸⁹ Kysiesten käsitteiden, jotka on luotu nimenomaan valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa varten, määrittelyä perustellaan hallituksen esityksessä kuntien valtionosuuslaiksi erityisesti käytännön ratkaisutoimintaan liittyvillä näkökohdilla. Perusteluissa viitataan siihen, että oikeuskäytännössä on perustamis- ja käyttökustannusten määrittely osoittautunut hankalaksi. Ongelmana on usein ollut sen ratkaiseminen, onko tietty meno luettava perustamis- vai käyttökustannukseksi. Kysymyksen ratkaisu on ollut tärkeä sen vuoksi, että valtionapu on useissa sääöksissä määrätynyt eri perusteiden mukaan mainittuihin kustannuksiin. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lakiin otettujen säännösten ei oleteta poistavan tulkintavaikeuksia, mutta niiden edellytetään kuitenkin voivan olennaisesti vähentää mainittuja vaikeuksia ja yhtenäistävän käytäntöä.⁹⁰

Kuntien valtionosuuslaissa määriteltuihin perustamis- ja käyttökustannusten käsitteisiin ja ennen muuta niiden taustalla olevaan tavoitteenasetteluun kytkeytyy monenlaisia ongelmia. Niiden erittely näyttää olevan välttämätön pyrittäessä ymmärtämään kysymyksessä olevia säännöksiä. Erityisesti on korostettava sitä, että kuntien valtionosuuslain 3—5 §:n säännökset ovat keskeisessä asemassa koko valtionapunormistoakin ajatellen. Kuten jäljempänä esitetään, ovat kysymyksessä olevat säännökset tärkeitä nimenomaan valtionapunormiston aineelliselta kanalta.

Ensinnäkin kuntien valtionosuuslaissa määriteltäviä perustamis- ja käyttökustannuksia koskevia käsitteitä on syytä arvioida kriittisesti sen vuoksi, että ne eroavat kunnallisoikeudellisista ja -taloudellisista käsitteistä pääomamenot ja varsinaiset menot. Perustamiskustannusten käsite ei ole myöskään sama kuin investointikustannusten. Lisäksi kysymyksessä olevat säännökset muuttivat myös useimmissa aikaisemmissa valtionapusäännöksissä ollutta perustamiskustannusten käsitettä. Ratkaisevaksi tuli kuntien valtionosuuslain 4 §:n mukaan toiminnan aloittaminen. Kun valtionapunormistoa muutettiin kuntien valtionosuuslailla verraten olennaisesti, niin voidaankin kysyä, eikö olisi ollut syytä edetä uudistuksessa pitemmälle ja harkita luopumista perustamiskustannuksista ja käyttökustannuksista koskevista käsitteistä sekä siirtyä kunnallisoikeudessa ja

⁸⁹ Ks. säännösten merkityssisällöstä Koski — Simula — Vintturi s. 28—72.

⁹⁰ Ks. HE 92/1972 vp. asiak. I, 2.

-taloudessa käytettyihin käsitteisiin. Tällöin valtionapuja koskeva seurantajärjestelmä olisi voitu helposti sopeuttaa kunnallishallinnon muuhun, toiselle pohjalle rakentuvaan seurantajärjestelmään.

Kuntien valtionosuuslaissa perustamis- ja käyttökustannuksia koskevat säännökset liittyvät läheisesti lain perusteluissa mainittuun tavoitteeseen, että valtionapu on suoritettava kunnalle ja kuntainliitolle kysymyksessä olevan tehtävän hoitamisesta aiheutuvista *kaikista tarpeellisista perustamis- ja käyttökustannuksista*. Tätä tavoitetta on verrattava ensinnäkin siihen lainsäädännölliseen tilanteeseen, joka oli voimassa ennen kuntien valtionosuuslain säätämistä. Valtionapua myönnettiin tuolloin vain harvojen toimintojen osalta kaikkiin kustannuksiin. Erityislainsäädännössä olikin yksityiskohtaisesti määritelty ne kustannuslajit, jotka oikeuttivat valtionapuun. Myös kuntien valtionosuuslain johdosta suoritettujen valtionapusäädösten tarkistamisen jälkeen pitäydettiin huomattavassa osassa säännöksiä vanhassa käytännössä. Syitä tähän eritellään seuraavassa hieman tarkemmin.

Kuntien valtionosuuslain perustelujen mukainen tavoite kaikkien kustannusten saattamisesta valtionapuun oikeuttaviksi merkitsisi epäilemättä eräässä suhteessa säännösten soveltamisen yksinkertaistumista. Valtionapua myöntävän viranomaisen ei tarvitsisi uudistuksen jälkeen pohtia sitä, kuuluuko tietty meno valtionavun piiriin vai ei. Toisaalta valtionapuviranomaisen tulisi edelleenkin harkita kysymyksessä olevan menon valtionapukelpoisuus, mistä tehtävästä yleensä vasta alkavat todelliset laintulkintaongelmat. Kun ne menokohteet, joiden osalta menon valtionapukelpoisuus olisi ratkaistava, lisääntyisivät, voisi tämä johtaa eräisiin ei-toivottuihin vaikutuksiin. Se saattaisi merkitä joissakin tapauksissa muun muassa valtionavun maksattamisen hidastumista.

Valtionavun saajan kannalta valtionapunormisto, jonka mukaan vain osa kustannuksista on valtionapuun oikeuttavia, on käytännössä johtanut eräisiin epäkohtina pidettäviin seuraamuksiin. Kunnat ovat useinkin suunnanneet hankintansa vain niihin kohteisiin, joihin valtionapua myönnetään tai joissa valtionapuprosentti on korkea. Mikäli valtionapuun oikeuttaisivat kaikki toiminnasta aiheutuvat kustannukset, poistuisi ilmeisesti mainittu epäkohta. Toisaalta seurauksena voisi olla valtion ohjausjärjestelmän heikentyminen.

Aluepolitiikan kannalta valtionapuun oikeuttavien menokohteiden laajentaminen saattaisi johtaa eräisiin ei-toivottuihin vaikutuksiin. Erityisesti näin voisi tapahtua kalliiden hankintojen, esimerkiksi

opetuskäytössä tarvittavien kielistudioiden hankinnan yhteydessä. Suhteellisen kalliita opetusvälineitä tulisivat ensi vaiheessa hankkimaan vain taloudelliselta kantokyvyltään varakkaat kunnat, kun taas verraten korkeista valtionapuprosenteista huolimatta harvaanasutut ja taloudelliselta kantokyvyltään heikot kunnat ei niitä todennäköisesti hankkisi. Niinpä olisi mahdollista, että valtionapukohteiden laajentaminen voisi johtaa alueellisen eriarvoisuuden lisääntymiseen. Näin valtio valtionavuvin tukisi esitetyllä tavalla varakkaiden kuntien hankintoja ja toimisi harjoitettavan aluepolitiikan tavoitteiden vastaisesti, mitä ei voitaisi pitää oikeudenmukaisena. Mikäli Etelä- ja Lounais-Suomen varakkaat kunnat haluaisivat järjestää esimerkiksi korkeatasoisia opetuspalveluja asukkailleen, on niillä tähän mahdollisuus omalla kustannuksellaan omien luottamusmiestensä niin päättäessä.

Kaikkien kustannusten oikeuttaminen valtionapuun saattaa eräissä tapauksissa johtaa myös toimintapoliittisiin vinoutumiin. Saatetaan joutua tilanteeseen, jossa valtionapulainsäädäntö — eikä itse toimintaa koskeva lainsäädäntö — alkaa tosiasiassa säännellä toiminnan sisältöä. Sanottua selventänee esimerkki. — Kuntien valtionosuuslain 5 §:n 3 kohdassa säädetään muun muassa, että käyttökustannuksina pidetään ruoasta aiheutuvia kustannuksia. Samansisältöisen säännöksen ulottaminen esimerkiksi opetustoimen valtionapusäädöksiin merkitsisi huomattavaa poikkeusta nykyisestä lainsäädännöstä, koska opetustoimen piirissä oppilaitokset eräitä harvoja (esimerkiksi maa- ja metsätaloudelliset oppilaitokset) lukuun ottamatta saavat valtionapua vain osasta ruoasta aiheutuvista kustannuksista. Lainsäädännön muutos esitetyllä tavalla merkitsisi päätösvallan siirtämistä oppilaitoksen ylläpitäjälle siinä kysymyksessä, järjestetäänkö ja missä laajuudessa ruokailu oppilaitoksessa. Päätösvallan siirtäminen paikallistasolle — mitä on periaatteessa pidettävä lähtökohdana — voisi kysymyksessä olevassa tapauksessa johtaa ristiriitaan sen tavoitteen kanssa, että kaikille kansalaisille pyritäisiin tarjoamaan samanlaisia palveluksia riippumatta heidän asuinpaikastaan. On nimittäin pelättävissä, että taloudelliselta kantokyvyltään heikoimmissa kunnissa tyydyttäisiin korkeasta valtionavusta huolimatta vain vähäisempiin palveluksiin.

Edistäisikö yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta tarkastellun tavoitteen toteuttaminen esimerkkitapauksessa. Kysymys on perusteltu erityisesti sen vuoksi, että tiedetään tarkasteltavina olevien palvelujen järjestämisen olevan kaikille kunnille vapaaehtoisesti varmastikin taloudellisesti

vaikeaa. Ratkaisuna näyttäisikin olevan se, että asianomaisessa toimintaa koskevassa lainsäädännössä säädettäisiin oppilaalle annettavista aterioista, niiden määrästä ja laadusta. Tällöin kaikkien kuntien olisi tarjottava vähintään säädetyn tasoiset palvelukset. Valtionavuin ja muilla keinoin olisi sen jälkeen pyrittävä tasoittamaan kunnille aiheutuvaa eritasoista kustannusrasitusta. Vain näin voitaneen turvata se, että kysymyksessä olevat palvelut olisivat suunnilleen samantasoiset kaikkialla maassa. On selvää, että siirtyminen yhä parempiin palveluksiin on mahdollista vain yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen rajoissa.

Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella näyttää siltä, että kaikkien menoryhmien saattaminen valtionavun piiriin ei ole täysin ongelmaton tavoite. Se soveltunee varmastikin verraten useisiin toimintoihin. Edellytyksenä on kuitenkin se, että kysymyksessä olevaa toimintaa suorittavia yksiköitä on vain vähän, jolloin valtionavun myöntäminen sekä niiden käytön ja vaikutusten seuranta on yksinkertaista. Mikäli valtionavun alainen toiminta on laajaa, tuottanee kysymyksessä olevan tavoitteen toteuttaminen vaikeuksia. Se saattaa olla jopa kuntien valtionosuuslain toisen tavoitteen — yksinkertaisuus-tavoitteen — vastainen. Tavoite voidaan luonnollisesti toteuttaa, mikäli toimintaa voidaan ohjata muilla keinoin. Esimerkiksi terveydenhuollon valtionapuja voidaan myöntää kaikista kustannuksista, koska toimintaa on mahdollista säännellä sitä koskevan suunnittelujärjestelmän avulla.

Vielä on todettava, että kuntien valtionosuuslain perusteluissa ei välttämättä edellytetä kaikkien menoryhmien saattamista valtionavun piiriin. Se on pääsääntö, josta erityislainsäädännöllä voidaan poiketa. Näin on eri hallinnonalojen valtionapusäädöksiä kuntien valtionosuuslain takia tarkistettaessa meneteltykin, kuten jäljempänä käy ilmi.

Hallituksen esityksessä kuntien valtionosuuslaiksi on lähdetty siitä, että valtionapujen tulisi olla samalla hallinnonalalla *samansuuruiset perustamis- ja käyttökustannuksiin*. Tavoitetta on perusteltu käytännön ratkaisutoiminnassa esiintyvien tulkintaongelmien vähentymisellä. Eräiltä osin perustelu pitää varmastikin paikkansa. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että kysymyksessä olevat kustannuserät ovat luonteeltaan erityyppisiä. Perustamiskustannukset ovat kertamenoja, kun taas käyttökustannukset ovat vuosittain toistuvia. Tästä erilaisuudesta aiheutuu eräitä ongelmia.

Valtionapujen saattaminen samansuuruisiksi perustamis- ja käyttökustannusten osalta merkitsisi valtionapuprosenttien tarkistuksia. Mikäli

valtion ja kuntien välinen kustannusten jako pyrittäisiin säilyttämään ennallaan valtionapuprosenttien tarkistusta suoritettaessa — mitä tavoitetta painotetaan nykyisin sekä valtion että kunnallis sektorin taholla —, voisi se johtaa ei-toivottuihin vaikutuksiin yksittäisten kuntien kohdalla. Valtionapuprosenttien tarkistus johtaisi todennäköisesti siihen, että valtionapu käyttökustannuksiin tulisi pienentymään. Käyttökustannuksiin myönnettävän valtionavun vähentyminen asettaisi heikompaan asemaan ne kunnat, joilla on jo riittävät rakennukset ja huonetilat julkisia palveluja varten. Ja vastaavasti päinvastoin. Perustamiskustannuksiin myönnettävän valtionavun nousu hyödyttäisi niitä kuntia, jotka joutuisivat suorittamaan uusia investointeja.

Lopuksi on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että kuntien valtionosuuslain 3—5 §:llä on huomattava merkitys myös aineelliselta kannalta. Kun kuntien valtionosuuslaki sen 34 §:n 5 momentin mukaisesti kumosi kaikki lain kanssa ristiriidassa olleet ennen 19.1.1973 annetut säädökset, olisi se koskenut luonnollisesti myös erityislainsäädännössä olevia valtionapukohdetta koskevia säännöksiä. Käytännössä muutos olisi merkinnyt valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon muuttumista. Valtionavun piiriin olisi tullut nimittäin monia sellaisia menoeriä, joihin ei aikaisemmin olisi myönnetty valtionapua. Useimmilla hallinnonaloilla meneteltiin sen vuoksi siten, että säädettiin poikkeuksia kuntien valtionosuuslain perustamis- ja käyttökustannuksia koskevista säännöksistä ja näin säilytettiin valtion ja kuntien välinen kustannusten jako ennallaan.

Edellä esitetyt näkökohdat osoittanevat kuntien valtionosuuslain 3—5 §:n säännösten ongelmallisuuden. Ne vastaavat — kuten jäljempänä tulemme näkemään — lainsäädäntötodellisuutta vain harvojen toimintojen osalta, koska useilla hallinnonaloilla on tehty poikkeuksia kysymyksessä olevista säännöksistä. Huomiota kiinnittääkin se, että käytännön ratkaisutoiminnan selventämiseen pyrkivät säännökset annettiin lailla, joka kumosi niitä vastaavat säännökset muusta lainsäädännöstä. Tarkoituksenmukaisempi ratkaisu olisi saattanut olla niiden antaminen asetuksella. Valittu lainsäätämistapa on ongelmallinen erityisesti sen vuoksi, että kuntien valtionosuuslain säätäjällä näyttää olleen tiedossa kyseisten säännösten aiheuttamat vaikutukset valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon.⁹¹

⁹¹ Ks. erityisesti *Km 1968: A 8* s. 11, jossa todetaan, että "säännökset, joissa määritellään, mitkä kustannukset luetaan perustamis- ja mitkä käyttökustannuk-

IV. Kuntien valtionosuuslain 6 ja 7 §:ssä on säännökset perustamiskustannuksista ja käyttökustannuksista tehtävistä vähennyksistä.⁹² Kysymyksessä olevat säännökset pohjautuvat ns. nettoperiaatteeseen, jonka mukaan valtionapu myönnetään vain todella aiheutuneisiin kustannuksiin. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että valtionapuun oikeuttavista kokonaismenoista vähennetään hankitut tulot. Nettoperiaatteen vastakohtana on bruttoperiaate. Se puolestaan edellyttää, ettei tuloja vähennetä valtionapuun oikeuttavista kokonaismenoista.

Ennen kuntien valtionosuuslakia voimassa ollut valtionapulainsäädäntö pohjautui pääsääntöisesti bruttoperiaatteen varaan. Kysymyksessä oleva periaate olisi syrjäytynyt kuntien valtionosuuslaissa omaksutulla nettoperiaatteella. Mainitun uuden periaatteen voimaansaattamisen aiheuttamia vaikutuksia valtionapulainsäädäntöön ei ollut selvitetty valmisteltaessa kuntien valtionosuuslakia.⁹³ Lain säätämisen jälkeen kävi ilmi monia ei-toivottuja vaikutuksia, joita kysymyksessä olevan periaatteen omaksuminen olisi aiheuttanut.⁹⁴ Ei-toivottujen vaikutusten syntymisen ehkäisemiseksi poikettiin nettoperiaatteesta valtionapusäädöksiä valtionosuuslain johdosta tarkistettaessa.

Opetusministeriön hallinnonalan valtionapusäädöksissä oppilaitoksille tulevia eräitä tuloja, kuten oppilasmaksuja ei vähennetä valtionapuun oikeuttavista menoista.⁹⁵ Nettoperiaatetta ei toteutettu myöskään sellaisenaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.⁹⁶ Eräiden lakien osalta tehtiin poikkeuksia, joiden mukaan valtionapuun oikeuttavien kustannusten suuruutta määrättäessä ei esimerkiksi asiakkailta saatuja

siksi ... merkitsisivät, jos niitä sellaisinaan ryhdyttäisiin kaikilla hallinnon aloilla soveltamaan, eräiltä osin poikkeamista nykyisistä valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon aineellisista perusteista".

⁹² Ks. säännösten merkityssisällöstä Koski — Simula — Vintturi 72—80.

⁹³ Myöskään muita, kuten esimerkiksi lain aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia ei selvitetty ennen lain säätämistä.

⁹⁴ Ks. esimerkkiä nettoperiaatteen ammattikoulutukseen omaksumisen vaikutuksista jäljempänä s. 150 s.

⁹⁵ Ks. L eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista 8 § 1 mom., L kansalais- ja työväenopistojen valtionavusta 3 § 2 mom. (1078/75), L kieli-instituuttien valtionavustuksesta 8 § 2 mom. (1077/75) ja L musiikkioppilaitosten valtionavustuksesta 3 § 1 mom. (1076/75).

⁹⁶ Ks. HE 223/1974 vp. s. 2 ja Koski — Simula — Vintturi s. 253.

maksuja vähennetä käyttökustannuksista tai ne vähennetään vain osittain.⁹⁷

V. Kuntien valtionosuuslain 3 ja 5 §:ssä säädetään niistä kustannuslajeista, jotka luetaan perustamiskustannuksiksi ja käyttökustannuksiksi. Näistä eikä myöskään erityislainsäädännön vastaavista säännöksistä voida tehdä johtopäätöksiä *menon valtionapukelpoisuudesta*, toisin sanoen siitä, oikeuttaako tietty kustannus valtionapuun vai ei. Valtionavun suorittamisen ja sen suuruuden ratkaisevat käytännössä ennen muuta seuraavat tekijät:

1. menon todellisuus
2. palkkausten ja muiden etuuksien sisältyminen kunnallisiin virka- tai työehtosopimuksiin
3. menon tarpeellisuus
4. menon hyväksyttävyyys
5. menon määrällinen liiallisuus tai kohtuuton korkeus
6. kotimaiset hankinnat.

1. Valtionavun myöntämisen edellytyksenä on, että meno on *todellinen* ja näin ollen konkreettinen. Valtionapua ei suoriteta yleensä laskennallisista kustannuseristä, joita ovat arvonvähennykset, rahastoihin suoritettut siirrot sekä laskennalliset korkokustannukset. Kuntien valtionosuuslain 8 §:n 3 momentissa säädetään nimenomaisesti, ettei arvonvähennyksiin suoriteta valtionosuutta.⁹⁸ Todellisuusperiaatteesta poiketen voidaan lainsäädännöllä tietyt menot saattaa valtionapukelpoisiksi. Esimerkiksi kuntien valtionosuuslain 5 §:n 6 kohdassa laskennalliset vuokra-

⁹⁷ Ks. L lasten päivähoitosta 15 § 3 mom., KansanterveysL 36 § (592/75), L kunnallisista yleissairaaloista 25 § 4 mom. (595/75), L yliopistollisista yleissairaaloista 13 § (597/75), L Tampereen keskussairaalan käyttämisestä Tampereen yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan opetussairaalan 9 § (598/75), TuberkuloosiL 26 § 2 mom. (599/75) ja MielisairasL 43 § 2 mom. (601/75). Ks. näistä Koski — Simula — Vintturi s. 285—288 (L lasten päivähoitosta), 333—334, 344 (KansanterveysL), 353—354, 366 (L kunnallisista yleissairaaloista) 368—369 (L yliopistollisista yleissairaaloista). Ks. myös EläinlääkintähuoltoL 18 § 2 mom. (399/75), jonka sisällöstä Koski — Simula — Vintturi s. 420.

⁹⁸ Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 100 s., jossa esitetään, että johdonmukaisuuden vuoksi olisi ollut syytä sisällyttää maininta siirroista rahastoihin ja laskennallisista korkokustannuksista kuntien valtionosuuslakiin. Toisena vaihtoehtona esitetään arvonvähennystenkin jättämistä pois.

arvot luetaan myös käyttökustannuksiksi ja ne ovat, ellei erityislainsäädännössä ole tehty poikkeusta, valtionapuun oikeuttavia menoja.⁹⁹

2. Käyttökustannuksiin luettavat palkkaukset ja muut taloudelliset etuudet suoritetaan kuntien valtionosuuslain 15 §:n mukaan eräin edellytyksin *kunnallisten virkaehto- tai työehtosopimusten mukaisina*. Valtionavun myöntämisen edellytyksenä on, että kysymyksessä olevista etuuksista sisältyy määräykset voimassa olevaan kunnalliseen virkaehto- tai työehtosopimukseen. Lisäksi edellytetään, että eduskunnan palkkavaltuuskunta on hyväksynyt kyseisen sopimuksen valtionavun perustaksi. Mikäli sopimusta ei ole saatettu eduskunnan hyväksyttäväksi, on edellytyksenä valtionavun myöntämiselle, että valtion asianomainen viranomainen, yleensä valtiovarainministeriö on hyväksynyt sen. Jos kaikki mainitut edellytykset ovat olemassa, on valtionapu suoritettava asianomaisessa sopimuksessa määritellyn suuruisista menoista. Valtionapuviranomaisen mahdollisuudet harkintaan ovat vähäiset. Ongelmiksi saatavat muodostua lähinnä vain virkaehtosopimusten tulkintaan liittyvät kysymykset. Lisäksi ongelmallisia tulkintatilanteita saattaa syntyä niiden etuuksien kohdalla, joista ei voida sopia virka- tai työehtosopimuksessa.¹⁰⁰

3. Valtionapua myönnetään vain *tarpeellisiin* kustannuksiin. Kuntien valtionosuuslain 8 §:ssä säädetään tätä tarkoittaen, että "kustannuksia on pidettävä tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellisina". Kosken — Simulan — Vintturin kuntien valtionosuuslain kommentaari-teoksessa käytetään termiä 'toiminnallinen tarpeellisuus' tarkoitettaessa lain 8 §:n 1 momentin 1 lausetta. Heidän mukaansa kysymyksessä olevan säännöksen tarkoituksena on "karsia valtionosuuden piiristä sellaiset menoerät, jotka eivät mitenkään ole järkevässä suhteessa asianomaisen valtionosuuslaitoksen erityislainsäädännössä säänneltyyn toimintaan". Kirjoittajat painottavat toisessa yhteydessä sitä, että toiminnallinen tarpeellisuus on ratkaistava kussakin yksittäistapauksessa ja kunkin toimintayksikön osalta erikseen.¹⁰¹ Toisaalta kirjoittajat tähdentävät sitä, että kustannusten selvittämisen pitäisi olla mahdollisimman pääpiirteittäistä ja keskinäiseen luottamukseen perustuvaa. Heidän mukaansa kysy-

⁹⁹ Ks. kuntien valtionosuusasetuksen 2 § 2 mom. ja Koski — Simula — Vintturi s. 64—66.

¹⁰⁰ Ks. myös Koski — Simula — Vintturi s. 145—158, jossa käsitellään kuntien valtionosuuslain 15 §:n soveltamiseen liittyviä mahdollisia tulkintaongelmia sekä viitataan aikaisempaan oikeuskäytäntöön.

¹⁰¹ Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 84.

myksessä olevassa lainkohdassa ei edellytetä, että tarpeellisuutta olisi "tarkasteltava kustannuserittäin ja vieläpä yksityiskohtaisesti".¹⁰²

Kuntien valtionosuuslain 8 §:n 1 momentin 1 lauseessa oleva säännös ei anna juuri ohjetta lainsoveltajalle siitä, onko kulloinkin kysymyksessä oleva meno tarpeellinen vai ei. Ratkaisun pohjaksi on otettava asianomainen konkreettinen tapaus ja sen erityisolosuhteet samoin kuin sitä koskevat normit sekä mahdolliset lakisääteiset suunnitelmat. Lainkohdasta käy kuitenkin ilmi se, että näyttövelvollisuus — mikäli sellaisesta voidaan puhua — menon tarpeellisuutta koskevista kysymyksissä on valtionavun saajalla.¹⁰³

Valtionapuun oikeuttavan menon tarpeellisuuden kannalta voivat muodostua keskeisiksi normeiksi kuntien valtionosuusasetuksen 3 §:ssä tarkoitetut valtioneuvoston yleiset ohjeet. Useisiin opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön säädöksiin on otettu vastaavan sisältöinen säännös.

4. Menon tarpeellisuuteen liittyy sen *hyväksyttävyys*. Vaikka meno onkin tarpeellinen, voidaan valtionapuun oikeuttavaksi hyväksyä eräissä tapauksissa vain osa kustannuksista. Esimerkiksi ammattikoulujen oppilasruokailusta aiheutuviksi kustannuksiksi on käytännön ratkaisutoiminnassa hyväksytty vain 1,20 markkaa oppilasta kohden, vaikka oppilaitokselle aiheutuneet menot oppilasruokailusta ovat olleet huomattavasti suuremmat. Samoin ammattikoulujen oppilastöissä aiheutuneen materiaalin hävikin korvauksena suoritetaan valtionapua vain 20 markkaa oppilaalta. Mainituissa esimerkeissä valtionapua myönnetään vain osaan kustannuksista hallinnollisten päätösten perusteella. Käytännössä valtionapua suoritetaan vain osaan kustannuksista myös viranomaisen harkinnan perusteella.

5. Kustannuksiin, jotka on katsottava *määrältään liiallisiksi* tai *kohutuuttoman korkeiksi*, ei myönnetä valtionapua siltä osin kuin ne ylittävät tarpeellisen määrän.¹⁰⁴ Säännös ei anna lainsoveltajalle selkeää ohjetta,

¹⁰² Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 81 ss., erit. 83.

¹⁰³ Ks. Simula, SKL 6/1975 s. 7 ja Koski — Simula — Vintturi s. 85 s. Vrt. myös Km 1968: A 8 s. 7.

¹⁰⁴ Kosken, Simulan ja Vintturin kuntien valtionosuuslain kommentaariteoksessa nimitetään säännöksestä ilmenevää oikeusohjetta "määrällisen tarpeellisuuden periaatteeksi". Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 86 ss. Rikkonen kutsuu sitä puolestaan "suhteellisuusperiaatteeksi". Ks. Rikkonen, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 39.

vaan sen seurauksena saatetaan päinvastoin joutua vaikeisiin tulkinta-ongelmiin. Niukoista valmisteluasiakirjoista ei myöskään saada ratkaisutoiminnalle ohjetta. Lainkohtaa tulkittaessa lienee lähdettävä siitä, että menojen suuruutta on arvioitava vertaamalla niitä vastaavanlaisiin kustannuksiin, on toisin sanoen pyrittävä suorittamaan jonkinlainen edullisuusvertailu.¹⁰⁵

Menon valtionapukelpoisuuden näyttövelvollisuuden osalta on kirjallisuudessa päädytty siihen, että valtionapuviranomaisen tehtävänä olisi osoittaa asianomaisen menon määrällinen liiallisuus tai sen kohtuuton korkeus. Tätä näyttövelvollisuutta perustellaan jo aikaisemmin mainitussa *Kosken, Simulan ja Vintturin* teoksessa seuraavasti:

"Ns. negatiivinen näyttövelvollisuus, jota esillä oleva lainkohta valtionosuuden saajan kannalta itseasiassa edellyttäisi, on kuitenkin käytännöllinen mahdottomuus. Tästä syystä esillä olevaa lainkohtaa ei voitane tulkita niin, että "näyttövelvollisuus" olisi valtionosuuden saajalla. Näin siitä syystä, että se asettaisi rahoittajaosapuolet täysin eriarvoiseen asemaan ja antaisi valtionosuusviranomaiselle mahdollisuudet jopa täysin subjektiiviseen harkintaan kustannusten määrällisestä tarpeellisuudesta."¹⁰⁶

Näyttövelvollisuuden jakautumisesta esitetyt perustelut eivät kuitenkaan ole vakuuttavia ja kannanottokin "ei voitane tulkita" on epävarma. Pikemminkin päinvastaista kantaa näyttää tukevan oikeuskäytäntö, johon myös kyseisessä teoksessa viitataan.¹⁰⁷ — Kysymys odottaa vielä auktoritatiivista ratkaisua, sillä korkein hallinto-oikeus ei ole vielä ottanut kantaa kuntien valtionosuuslain voimassa ollessa asiaan.

6. Kuntien valtionosuuslain 8 §:n 2 momentin mukaan edellytyksenä valtionavun suorittamiselle hankinnoista aiheutuviin kustannuksiin on, että on — mikäli ulkomaankauppaa koskevista sopimuksista ei muuta johdu — otettu huomioon *kotimaisen tuotannon edistämistä ja kotimaisen työvoiman käyttöä* koskevat näkökohdat. Kysymyksessä oleva säännös lisättiin lakiin vuoden 1974 lopussa ja sen säätämisen taustalla ovat talouspoliittiset ja työvoimapolitiittiset näkökohdat. Kysymyksessä olevalla

¹⁰⁵ Ks. *Koski — Simula — Vintturi* s. 91 ja *Rikonen, KHO:n julkaisuja* 1/1975 s. 39.

¹⁰⁶ Ks. *Koski — Simula — Vintturi* s. 88 s.

¹⁰⁷ Ks. esim. *KHO* 12.12.1969 taltio 6579, 28.1.1970 taltio 421 ja 24.6.1970 taltio 3209 sekä *Koski — Simula — Vintturi* s. 88, 146—147.

säännöksellä, joka koskee vain hankintakustannuksia, pyritään muun muassa maksutaseen tasapainottamiseksi ohjaamaan kuntien ja kuntainliittojen hankintoja kotimaisiin tuotteisiin. Kuntien valtionosuusasetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi tarvittaessa antaa ohjeita siitä, miten kotimaisen tuotannon edistämistä ja kotimaisen työvoiman käyttöä koskevat näkökohdat tulee ottaa huomioon harkittaessa valtionosuuden suorittamisen edellytyksiä.

Kotimaisen tuotannon edistämistä ja kotimaisen työvoiman käyttöä koskevan säännöksen tulkinnassa on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota siihen, mitä vaikutuksia on säännöksessä olevalla ilmaisulla 'mikäli ulkomaankauppaa koskevista sopimuksista ei muuta johdu'. Näyttää siltä, että lainkohdan tarkoittama ainoa kysymykseen tuleva sopimus on Euroopan vapaakauppa-alueeseen kuuluvien maiden kanssa tehty sopimus (EFTA-sopimus). Kyseiseen sopimukseen eivät ole kuitenkaan sidottuja kunnat eivätkä kuntainliitot. Sen vuoksi ne voivat hankkia tarvitseensa EFTA-maista ja siihen kuulumattomista maista muidenkin kuin kaupallisten periaatteiden pohjalta tai suosia kuntien valtionosuuslain 8 §:n 2 momentin mukaisesti kotimaisia tuotteita. Valtionapuviranomaiset eivät voi, mikäli valtionavun hakija on suorittanut hankintansa EFTA-maista puhtaasti kaupallisin perustein, evätä valtionapua sillä perusteella, että hankinnassa on laiminlyöty kotimaisen työvoiman tuotannon edistämistä ja kotimaisen tuotannon käyttöä koskevat näkökohdat. Valtionapuviranomaiset eivät myöskään voi antaa EFTA-sopimusta rikkomatta ohjeita kotimaisten tuotteiden suosimisesta kaupallisista periaatteista riippumatta.¹⁰⁸

Kuntien valtionosuuslain 8 §:n 2 momentin säännöksen tulkinta edellyttää niin ikään sen selvittämistä, mitä vaikutuksia hankinnan kotimaisuudella on menon valtionapukelpoisuuteen nähden. Säännös näyttäneen velvoittavan valtionavun hakijan suosimaan kotimaisia hankintoja niissä tapauksissa, joissa on kysymys muista kuin EFTA-maista hankituista tuotteista. Mikäli valtionavun hakija hankkii kotimaisen tuotteen, joka on kalliimpi kuin EFTA-maista saatavissa oleva tuote, on sen hankintahinta otettava sellaisenaan valtionavun suorittamisen perustaksi. Edellytykseksi voitaneen kuitenkin asettaa se, että kotimaista hankintaa —

¹⁰⁸ Ks. *Km* 1975: 58 s. 30 ss. ja *Koski — Simula — Vintturi* s. 92 ss.

ottaen huomioon maksutase-, työllisyys- ja aluepoliittiset näkökohdat — voidaan pitää kokonaistaloudellisesti edullisempänä.¹⁰⁹

VI. Perustamiskustannuksiin myönnettävän valtionavun edellytyksenä on, että valtionavun hakija on noudattanut kuntien valtionosuuslain 3 luvussa säädettyjä muotoja. Kyseisillä säännöksillä pyritään suunnitelmallisuuteen sekä tarpeettomien kustannusten välttämiseen. Yhtenä lähtökohtana on myös, ettei hankkeen yksityiskohtaiseen suunnitteluun tule ryhtyä ennen kuin sitä koskevat suunnitelmat on saatettu alustavasti valtionapuviranomaisen hyväksyttäväksi.¹¹⁰ Perustamiskustannuksia koskevien hankkeiden käsittely tapahtuu pääsääntöisesti kolmessa vaiheessa, jotka ovat

1. perustamissuunnitelma
2. toteuttamisohjelma
3. päätös valtionosuuden suorittamisesta.

1. Kuntien valtionosuuslain 9 §:n mukaan *perustamissuunnitelma* on laadittava ja toimitettava valtionapuviranomaisen hyväksyttäväksi kaikissa niissä tapauksissa, joissa hankkeesta aiheutuviin perustamiskustannuksiin myönnetään valtionapua. Velvollisuus perustamissuunnitelman laatimisesta koskee sekä varsinaisia rakennustoimenpiteitä että myös vuokratilojen hankkimista. Milloin kysymyksessä ovat muut kuin uuden laitoksen perustamisesta tai laitoksen olennaisesta laajentamisesta tai perusparannuksista aiheutuvat perustamiskustannukset, ei perustamissuunnitelmaa tarvitse kuitenkaan laatia. Jos perustamiskustannukset ylittävät asianomaisen ministeriön vahvistaman enimmäismäärän, perustamissuunnitelma on laadittava.

Käytännössä perustamissuunnitelman laatimista koskevat säännökset saattavat edellyttää tulkintaa kahdessa tapauksessa. Ensinnäkin ongelmaksi voi muodostua se, onko tiettyä kustannusta pidettävä perustamiskustannuksena vai käyttökustannuksena. Kuntien valtionosuuslain 3—5 §:t eivät anna yksiselitteistä ohjetta tästä. Toinen tulkintaongelma voi syntyä siitä, milloin perustamissuunnitelmasta aiheutuvasta toimenpiteestä on laadittava perustamissuunnitelma. Kysymys on kuntien ja kuntainliittojen kannalta tärkeä sen vuoksi, että lain 13 §:n 1 momentin mukaan perustamissuunnitelman laatimisen laiminlyönnin seurauksena ei toimenpiteestä aiheutuviin kustannuksiin myönnetä valtionosuutta.

Perustamissuunnitelman tulee sisältää kuntien valtionosuuslain 9 §:n

¹⁰⁹ Ks. *Simula*, SKL 6/1975 s. 7 ja *Koski — Simula — Vintturi* s. 97 ss.

¹¹⁰ Ks. *Koski — Simula — Vintturi* s. 102.

1 momentin ja asetuksen 4 §:n mukaan muun muassa pääpiirteittäinen selostus hankkeesta, sen toteuttamistarpeesta, arvio kustannuksista, toteuttamisajankohta, selvitys sijaintipaikasta sekä siitä, miten hanke sopeutuu kunnan tai kuntainliiton keskipitkän tai pitkän aikavälin suunnitelmiin sekä yleispiirteisiin alueidenkäytön suunnitelmiin.¹¹¹ Perustamissuunnitelma on saatettava valtion asianomaisen viranomaisen, yleensä valtioneuvoston tai ministeriön hyväksyttäväksi. Ennen asian ratkaisemista on hankittava valtion talonrakennushankkeista annetun asetuksen (166/71) 10 §:n mukaisesti lausunto valtiovarainministeriön yhteydessä toimivalta rakennusasiainneuvottelukunnalta, mikäli valtion rahoitusosuus on suurempi kuin miljoona markkaa.¹¹² Ennen ratkaisemista asia on käsiteltävä valmistavasti valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa.¹¹³

Tarkastellessaan kuntien valtionosuuslain 9 §:ssä tarkoitettua perustamissuunnitelmaa *Koski*, *Simula* ja *Vintturi* kirjoittavat, että valtionapuviranomaisen on hyväksyttävä perustamissuunnitelma aina, mikäli hanke on tarpeellinen, oikein mitoitettu sekä perustamissuunnitelma vastaa kuntien valtionosuuslain mainitun pykälän sisältöä. Kirjoittajien kanta on ongelmallinen ja voi johtaa omituisiin tuloksiin. Valtionapuviranomaisen laajaa mahdollisuutta harkintaan osoittaa jo se, että se voi omiin suunnitelmiinsa perustuen harkita esimerkiksi laitoksen perustamisen tarpeellisuuden toisin kuin kunta tai kuntainliitto. Vaikka valtionapuviranomainen toteaisikin, että kysymyksessä oleva laitos olisi tarpeellinen, oikein mitoitettu sekä että perustamissuunnitelma vastaa kuntien valtionosuuslain 9 §:n 1 momentin sisältöä, ei sitä toki voida aina hyväksyä. Hyväksymisen esteenä voi esimerkiksi olla, että valtion tuloja menoarviossa ei ole eikä voida osoittaa hankkeeseen tarvittavia mää-

¹¹¹ Ks. *Koski — Simula — Vintturi* s. 104—111.

¹¹² *Koski — Simula — Vintturi* suhtautuvat varauksellisesti rakennusasiainneuvottelukunnan toimintaan ja epäilevät neuvottelukunnan voivan tietoisesti viivyttää kunnallisen rakennushankkeen käsittelyä koskevan lausunnon antamista. Kirjoittajat esittävät lausunnon hankkimista edellyttävän säännöksen tarkistamista siten, että "lausunnon antamiseen on varattava kohtuullinen aika". Ks. *Koski — Simula — Vintturi* s. 113—115.

¹¹³ Ks. HE 92/1972 vp. asiak. I, 2, jossa todetaan raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävien asioiden määrän säännöksen seurauksena lisääntyvän. "Tästä aiheutuvat haitat ovat kuitenkin vähäisemmät kuin ne edut, mitkä saadaan kysymyksessä olevien asioiden suunnitelmallisemmasta ja turhilta kustannuksilta paremmin säästävästä käsittelyjärjestyksestä."

rärahoja. Joissakin tapauksissa on mahdollista hyväksyä perustamissuunnitelma sillä varauksella, että suunnitelman toteuttamista — esimerkiksi suhdannepoliittisista syistä — lykätään.¹¹⁴

2. Perustamissuunnitelman hyväksyminen ei merkitse sitä, että kunnalla olisi oikeus ryhtyä toteuttamaan perustamissuunnitelmassa tarkoitettua hanketta. Se on vain lupa siihen, että kunta tai kuntainliitto voi jatkaa hankkeen suunnittelua. Valtionavun hakijan tuleekin laatia perustamissuunnitelman pohjalta kuntien valtionosuuslain 10 §:ssä tarkoitettu *toteuttamisohjelma*, joka on alistettava valtion asianomaisen viranomaisen hyväksyttäväksi. Toteuttamisohjelma on laadittava myös siinä tapauksessa, että hanke on kustannuksiltaan tai muutoin sellainen, ettei se edellytä perustamissuunnitelman laatimista. Toteuttamisohjelma sisältää huonetila- tai muun vastaavan ohjelman sekä selvityksen tontista tai rakennuspaikasta, mikäli on kysymys rakennushankkeesta. Toteuttamisohjelmaan kuuluvat edelleen muun muassa luonnospiirustukset ja laitteiden ja irtaimistojen hankintaohjelmat, toteuttamisaikataulu sekä kustannusarviot.¹¹⁵

Ennen toteuttamisohjelman hyväksymistä on siitä valtion talonrakennushankkeista annetun asetuksen (168/71) 10 §:n mukaan pyydettävä lausuntoa rakennushallitukselta, mikäli valtion rahoitusosuus on suurempi kuin miljoona markkaa. Lisäksi asia on käsiteltävä alustavasti valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ennen sen lopullista ratkaisemista. Mutta onko myös toteuttamisohjelma hyväksyttävä, mikäli perustamissuunnitelma on hyväksytty? Hallituksessa esityksessä kuntien valtionosuuslaiksi todetaan, että

”Mikäli toteuttamisohjelma olisi perustamissuunnitelman mukainen ja muutoin tarkoituksenmukaisesti laadittu eikä lainsäädännön muuttuminen tai niin olennainen muutos vallitsevissa olosuhteissa, että hankkeen toteuttaminen ei kunnan tai kuntainliiton kannaltakaan enää olisi tarkoituksenmukaista, tai muu tähän verrattava syy tulisi esteeksi, toteuttamisohjelma olisi hyväksyttävä. Tällaisin varauksin perustamispäätös siis olisi valtiota sitova ja

¹¹⁴ Koski, *Simula* ja *Vintturi* suhtautuvat tällaisiin varauksiin kielteisesti: ”... valtion viranomaisten ei tulisi perustamissuunnitelmaa hyväksyessään asettaa tarpeettomia varauksia suunnitelman toteuttamisajankohtaan nähden, koska tällainen menettely vaikeuttaisi kuntien ja kuntainliittojen suunnitelmallista toimintaa”. Ks. Koski — *Simula* — *Vintturi* s. 122.

¹¹⁵ Toteuttamisohjelman sisällöstä ks. Koski — *Simula* — *Vintturi* s. 118—119.

jouduttaisiin siten myös ottamaan huomioon asianomaista aikaväliä koskevassa valtion taloussuunnitelmassa.”

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustamissuunnitelma olisi periaatteessa valtiota sitova.¹¹⁶ Hallituksen perusteluissa olevat varaukset kuitenkin osoittavat, että mahdollisuus toteuttamisohjelman hylkäämiseen ovat esimerkiksi heikon taloudellisen tilanteen vallitessa olemassa.

Toteuttamisohjelman hyväksymisellä on valtionavun saannin kannalta tärkeä merkitys. Jos nimittäin toimenpiteeseen on ryhdytty ennen kuin toteuttamisohjelma on hyväksytty, valtionapua ei suoriteta, ellei sitä 'erityisestä syystä' ole pidettävä kohtuullisena. Valtion asianomainen viranomainen voi tosin kuntien valtionosuuslain 13 §:n 2 momentin mukaan hakemuksesta erityisestä syystä etukäteen ratkaista, tullaanko valtionapu 2 momentissa tarkoitettusta erityisestä syystä suoritamaan.¹¹⁷

3. Kolmannen vaiheen perustamiskustannusten ennakkohyväksymismenettelyssä muodostaa päätös *valtionosuuden suorittamisesta*. Sitä edeltää paitsi toteuttamisohjelman hyväksyminen myös pääpiirustusten, tarkistetun kustannusarvion sekä täydentävien selvitysten toimittaminen valtionapuviranomaiselle. Kolmannessa vaiheessa tulevat tarkasteltavaksi toisaalta rakennustekniset yksityiskohdat sekä toisaalta kustannusten lopullinen arviointi. Hankkeen toteuttaminen voi alkaa jo ennen valtionosuuden suorittamispäätöksen tekemistä ilman, että sillä on vaikutusta valtionosuuden suorittamiseen. Edellytyksenä on luonnollisesti se, että toteuttamisohjelmassa ei ole mitään erityisiä määräyksiä hankkeen aloittamisesta.

Käsitellessään valtionosuuden suorittamista koskevaa päätöstä Koski, Simula ja Vintturi katsovat, että kyseisellä päätöksellä olisi vain *valtionhallinnon sisäistä budjettiteknistä* merkitystä.¹¹⁸ Tämän tulkinnan omaksumiseen myös käytännössä viittaa se, että lääkintöhallituksen tehtyä kesällä 1976 ensimmäiset kuntien valtionosuuslain mukaiset valtionapupäätökset annettiin päätös toteuttamisohjelman hyväksymisestä ja valtionosuuden suorittamisesta yhtäaikaa.

¹¹⁶ Asiasta kirjoittaessaan Simula toteaa: ”Mikäli valtion viranomainen suunnitelman hyväksyy, sitoo päätös yleensä valtiota.” Ks. Simula, SKL 6/1975 s. 8. Ks. myös Kangasniemi, SK 1975 s. 381 sekä Koski — Simula — Vintturi s. 121—122.

¹¹⁷ Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 132—139.

4. Perustamiskustannusten ennakkokäsittelyjärjestelmä kolmine vaiheineen on monimutkainen järjestelmä, joka edellyttää lukuisten erilaisien ratkaisujen tekemistä. Jotta todella saisi käsityksen järjestelmän monimutkaisuudesta sekä voisi tehdä arvioita kuntien valtionosuuslain tavoitteista (esim. yksinkertaistamis- ja suunnitelmallisuustavoitteet), esitetään seuraavassa normaaliin menettelyyn kuuluvat vaiheet pääpiirteissään.¹¹⁹

Nämä ovat seuraavat:

A. Perustamissuunnitelma

- a. Kunnan tai kuntainliiton esitys perustamissuunnitelman hyväksymisestä asianomaiselle keskusvirastolle
- b. Keskusviraston esitys asianomaiselle ministeriölle
- c. Ministeriön lausuntopyyntö rakennusasiainneuvottelukunnalta
- d. Rakennusasiainneuvottelukunnan lausunto ministeriölle
- e. Asian esittely valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnalle
- f. Valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan lausunto
- g. Päätös perustamissuunnitelman hyväksymisestä

B. Toteuttamisohjelma

- h. Rakennushanketta koskevan selvityksen ja huonetilaohjelman toimittaminen asianomaiselle keskusvirastolle
- i. Tonttia tai rakennuspaikkaa koskevan selvityksen toimittaminen asianomaiselle keskusvirastolle
- j. Lausuntopyyntö i-kohdassa mainitusta asiasta rakennushallitukselta
- k. Rakennushallituksen lausunto i-kohdassa mainitusta asiasta
- l. Luonnospiirustusten, rakennustapaselostusten, kiinteiden laitteiden ja irtaimistojen hankintaohjelmien, toteuttamisaikataulun, arvion perustamis- ja käyttökustannuksista ja toimintasuunnitelman tarkistusten toimittaminen asianomaiselle keskusvirastolle
- m. Lausuntopyyntö l-kohdassa mainituista asioista rakennushallitukselta
- n. Rakennushallituksen lausunto l-kohdassa mainituista asioista

¹¹⁸ Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 125.

¹¹⁹ Ks. Tainion esitelmän perustamiskustannuksia aiheuttavan hankkeen käsittelyprosessia kuvaava kaavio. Vrt. myös Koski — Simula — Vintturi s. 116, 121 ja 128 olevat kaaviot A—C.

- o. Keskusviraston esitys asianomaiselle ministeriölle
- p. Ministeriön esittely valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnalle
- q. Valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan lausunto
- r. Ministeriön päätös toteuttamisohjelman hyväksymisestä

C. Päätös valtionosuuden suorittamisesta

- s. Pääpiirustusten, tarkistetun arvion perustamiskustannuksista ja muiden selvitysten toimittaminen asianomaiselle keskusvirastolle
- t. Lausuntopyyntö s-kohdassa tarkoitetuista asioista rakennushallitukselta
- u. Rakennushallituksen lausunto asianomaiselle keskusvirastolle
- v. Keskusviraston esitys asianomaiselle ministeriölle
- w. Ministeriön esittely valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnalle
- x. Valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan lausunto
- y. Ministeriön päätös valtionosuuden suorittamisesta

Esitetyt kolme vaihetta ovat vasta edellytyksenä *valtionosuuden maksamiselle*, joka edellyttää lisäksi seuraavia kuntien valtionosuuslain 16—17 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä:

- z. Töiden ja hankintojen edistymistä koskevien selvitysten toimittaminen asianomaiselle keskusvirastolle
- å. Valtionavun ennakon maksaminen
- ä. Selvitysten toimittaminen asianomaiselle keskusvirastolle siitä, että työt ja hankinnat on suoritettu sekä niistä aiheutuneista kustannuksista
- ö. Lopullinen valtionosuuden maksaminen.

Edellä oleva luettelo, joka sisältää vain välttämättömät vaiheet perustamiskustannuksia aiheuttavan hankkeen käsittelyprosessista, käsittää yhteensä 29 *toimenpidettä*. Lisäksi erilaisia toimenpiteitä on suoritettava kuntien ja kuntainliittojen eri toimielimissä. Samoin luettelosta puuttuvat toimenpiteet, joissa esimerkiksi keskusvirasto pyytää hakijalta, ministeriö keskusvirastolta sekä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunta — jättäen asian pöydälle — asianomaiselta ministeriöltä lisäselvitystä. Luettelosta puuttuu myös aikaulottuvuus. Päätösten sekä asioiden valmisteluun osallistuvien virkamiesten suuri lukumäärä sekä eri toimielimissä noudatettavat menettelymuodot saavat aikaan sen, että päätöksenteko vaatii runsaasti aikaa.

Kuntien valtionosuuslain 12 §:ssä säädetään normaalia menttelyä yksinkertaisemmasta päätöksentekotavasta. Lainkohdan mukaan perustamissuunnitelmaa ei tarvita, milloin kysymyksessä ovat muut kuin uuden laitoksen perustamista taikka laitoksen olennaisesta laajentamisesta tai perusparannuksista aiheutuvat kustannukset. Mikäli perustamiskustannukset kuitenkin ylittävät asianomaisen ministeriön vuosittain vahvistaman enimmäismäärän, perustamissuunnitelma on kuitenkin toimitettava valtion asianomaiselle viranomaiselle.¹²⁰

VII. Kuntien ja kuntainliittojen kannalta tärkeät valtionapujen *ennakkoja* ja *loppueriä* koskevat säännökset sisältyvät kuntien valtionosuuslain 5 lukuun. Kysymyksessä olevilla säännöksillä pyritään toteuttamaan kuntien valtionosuuslain ehkä keskeisin tavoite, nopeuttamistavoite. Ennakkoa koskevien säännösten pyrkimyksenä on ensinnäkin se, että valtionavut suoritettaisiin sitä mukaa kuin kunnalle todella aiheutuu valtionapuun oikeuttavia kustannuksia. Niin ikään kyseisten säännösten tavoitteena on, että valtionavun ennakot mahdollisimman tarkoin vastaisivat valtionavun lopullista määrää.¹²¹

Tarkasteltaessa niitä *epäkohtia*, joita oli aiheutunut aikaisemmasta valtionapulainsäädännöstä, voidaan ymmärtää kuntien valtionosuuslain ennakkoja ja loppueriä koskevien säännösten taustalla olevia tavoitteita ja sitä, miksi on valittu juuri kysymyksessä oleva keino.¹²² Kuntien valtionosuuslain esitöissä tarkasteltiin kysymystä suhteellisen erittelemättömästi. Epäkohtana pidettiin muun muassa sitä, että ennakkojen suorittamista koskevat säännökset poikkesivat huomattavasti toisistaan eri hallinnonaloilla, mistä aiheutui monenlaisia hankaluuksia. Uusien säännösten katsottiin sisältävän ”selvennysten ohella eräitä muutoksia voimassa oleviin säännöksiin sekä vallitsevaan käytäntöön”.¹²³ Lainvalmistelijat näkivät lainsäädännön uudistamisen tältä osin perin teknisenä kysymyksenä.

Hyväksyessään kuntien valtionosuuslain eduskunta vastauksessaan edellytti, että ”*kuntien valtionapusuoritusten viivästyksistä* ja niiden kunnille aiheuttamista lisärasituksista toimitetaan kiireellisesti selvitys

¹²⁰ Säännöksen merkityssisällöstä ks. Koski — Simula — Vintturi s. 128—131.

¹²¹ Ks. Simula, SKL 6/1975 s. 5 ja Koski — Simula — Vintturi s. 18, 159.

¹²² Epäkohdan poistamiseen valittavaan keinoon ja sen taustalla oleviin tavoitteisiin liittyvistä ongelmista yleisesti ks. esim. Wilenius s. 11 ss., 59 ss. ja Purola, Kansanterveystyön käsikirja s. 63 s.

¹²³ Ks. Km 1968: A 8 s. 5, 9 ja HE 92/1972 vp. asiak. I, 2.

tutkien samalla mahdollisuudet asettaa valtiolle koronmaksuvelvollisuus tai korjata sanottu epäkohta jollakin muulla kysymykseen tulevalla tavalla".¹²⁴ Eduskunnan lausuman johdosta antoi sisäasiainministeriö valtionapujen viivästymis- ja siihen liittyvän korkokysymyksen kunnallistalouden neuvottelukunnan selvitettäväksi. Kartoittaakseen valtionapujen viivästymistä neuvottelukunta teki tiedustelun, jossa kuntia ja kuntainliittoja pyydettiin lähettämään tiedot saamatta olevista valtionavuista vuoden 1972 lopussa vallinneen tilanteen mukaisesti. Neuvottelukunnan alustavien tulosten perusteella valtioneuvosto päätti 23 päivänä marraskuuta 1973 kehottaa asianomaisia ministeriöitä ja keskusvirastoja ryhtymään "voimassa olevien säännösten ja käyttöön saatavien voimavarojen puitteissa, tarpeellisia henkilökuntajärjestelyjä suorittaen ja työtä eri tavoin tehostaen ja jouduttaen toimenpiteisiin kunnille ja kuntainliitoille tulevien valtionosuuksien ja -avustusten suorittamiseksi niille niin nopeasti kuin suinkin, kiinnittäen tällöin erityisesti huomiota vuodelta 1972 ja sitä aikaisemmalta ajalta suoritettaviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin".¹²⁵

Vuonna 1974 valmistui kunnallistalouden neuvottelukunnan selvitys kuntien valtionapusuoritusten viivästymisestä. Sen mukaan vuoden 1972 lopussa oli koko kunnallissektorille maksamatta valtionapuja runsaat 500 miljoonaa markkaa. Peruskuntien saamatta olleiden valtionapujen osuus oli runsaat 413 miljoonaa markkaa ja kuntainliittojen hieman yli 91 miljoonaa markkaa. Eniten valtionapuja oli saamatta opetustoimessa (runsaat 45 %) ja terveydenhuollossa (yli 36 %). Saamatta jääneet valtionavut jakautuivat lisäksi alueellisesti epätasaisesti. Vähiten olivat valtionavut viivästyneet Kymen läänin kunnissa, joiden osalta saamatta olleiden valtionapujen määrä oli 68 markkaa asukasta kohti. Eniten olivat viivästyneet Pohjois-Suomen kuntien valtionavut. Oulun läänin kunnilta

¹²⁴ Ks. edusk. vast. HE 92/1972 vp. asiak. I, 2 (kurs. tässä).

¹²⁵ Ks. VNP (sisäasiainministeriön esittelystä) 23.11.1973 n:o 7393/201/73. Ks. myös valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistan 23.11.1973 (sisäasiainministeriö, Hannus) muistio, jonka mukaan vuoden 1972 lopussa oli saamatta valtionosuuksia ja -avustuksia vuodelta 1971 noin 115 milj. mk, vuodelta 1970 noin 20 milj. mk ja sitä aikaisemmilta ajoilta niin ikään noin 20 milj. mk. Vuodelta 1972 valtionosuuksista ja -avustuksista ennakot olivat kattaneet noin 80 %. Lopputulosten varaan, jotka oli saatu osittain vuonna 1973 ja saatiin osittain myöhemmin, oli siten jäänyt noin 20 % kunnille ja kuntainliitoille tulevista valtionosuuksista ja -avustuksista.

oli saamatta 115 markkaa asukasta kohti sekä Lapin läänin kunnilta peräti 178 markkaa asukasta kohti.¹²⁶

Valtionapusuoritusten viivästyminen johtui pääasiassa kahdesta tekijästä, nimittäin lainsäädännöstä ja henkilöresurssien vähäisyydestä. Valtionapuihin liittyvän valvonnan takia niitä ei ole mahdollista suorittaa sitä mukaa kuin kunnalle tai kuntainliitolle on syntynyt menoja, joihin valtionapuja myönnetään. Valtionapujen suorittaminen on yleensä mahdollista vasta, kun menoista on saatu varainhoitovuoden päätyttyä selvitys ja tämä on voitu tarkistaa ja hyväksyä, mikä pakostakin vie vähintään seuraavan vuoden kesään tai syksyyn.¹²⁷

1. Valtionapujen viivästyminen johtuu *lainsäädännöstä* ensinnäkin siitä syystä, että kaikista valtionavuista ei suoriteta ennakkoja eivätkä ennakot, silloin kuin niitä suoritetaan, yleensä nouse valtionavun koko määrään. Valtionapulainsäädäntöä koskevat säännökset ovat monimutkaisia, tulkinnanvaraisia sekä muuttuvat verraten usein. Tästä aiheutuu valtionavun hakijalle ja valtionapuviranomaisille lukuisia ongelmia, mistä puolestaan seuraa valtionavun maksattamisen pitkittyminen. Valtionapuja koskevien säännösten ja määräysten mukaan valtionapuhakemuksiin on liitettävä valtionavun hakijalle runsaasti työtä aiheuttavia selvityksiä. Mikäli hakemukset ovat epätäydellisiä, merkitsee se lisätyötä myös valtionapuviranomaisille, joiden on pyydettävä puutteiden täydentämiseksi lisäselvityksiä.

2. Kuntien ja kuntainliittojen *henkilöresurssien vähäisyys* aiheuttaa usein sen, että hakemukset tulevat täytetyiksi puutteellisesti. Valtionapuviranomaiset eivät puolestaan voi niukkojen voimavarojen vuoksi käsitellä valtionapuhakemuksia niin nopeasti kuin olisi suotavaa. Valtionapuviranomaiset eivät voi järjestää valtionapujen myöntämistä keskitetysti esimerkiksi tietyinä aikana vuodesta tapahtuvaksi, koska henkilökunnan käyttö on usein järjestettävä tasaisesti koko vuoden osalle.¹²⁸

Valtionapujen viivästyminen heijastuu välittömästi kuntien ja kuntainliittojen maksuvalmiuteen. Ne joutuvat turvautumaan tällöin maksuvalmiutensa säilyttämiseksi tilapäisluottoihin, joiden seurauksena kun-

¹²⁶ Luvut on laskettu *kunnallistalouden neuvottelukunnan* mietinnön liitteessä 1 olevien lukujen perusteella. Ks. myös PrVM 15/1975 vp., jonka mukaan Oulun ja Lapin läänien kunnissa valtionapusaatavat ovat äärimmäisissä tapauksissa saattaneet nousta jopa yli 400 markkaan asukasta kohti.

¹²⁷ Ks. *kunnallistalouden neuvottelukunnan* mietintö s. 5.

¹²⁸ Ks. *kunnallistalouden neuvottelukunnan* mietintö s. 5 s.

nille ja kuntainliitoille syntyy korkomenoja. Valtionapujen viivästymisen heijastuu kunnallissektorille myös siten, että kuntien ja kuntainliitosten suoritukset muille saattavat viivästyä. Rajoitetun maksuvalmiutensa vuoksi kunnat eivät ehkä myöskään pysty saamaan niitä etuja, joita esimerkiksi käteisostajille myönnetään.¹²⁹

Valtionapujen maksatuksen nopeuttamiseksi uudistettiin kuntien valtionosuuslaissa valtionapujen ennakkomennettelyä ensinnäkin siten, että *perustamiskustannuksista* kunnille suoritetaan ennakkoa töiden, hankintojen edistymisen tai hyväksyttävän maksusuunnitelman mukaisesti. *Käyttökustannuksiin* ennakko suoritetaan taas viimeistään kunkin kuukauden 20 päivänä siten, että se kattaa kahdestoistaosan edellisen vuoden valtionavun määrästä. Ennakkoa tarkistetaan silloin, kun kustannusten arvioidaan muuttuvan edellisestä vuodesta vähintään viisi prosenttia.

Valtionavun maksamista ei voida järjestää kehittämättä nykyisiä tietojärjestelmiä sellaiseksi, että ennakot vastaisivat lopullista valtionavun määrää. Tämän vuoksi suoritetaan sekä perustamis- että käyttökustannuksiin kunnan tai kuntainliiton valtionapuviranomaiselle toimittaman selvityksen osoittamasta *loppuerästä* 90 prosenttia viimeistään kahden kuukauden kuluessa asianomaisen selvityksen saapumisesta valtionapuviranomaiselle. Mainitun osasuorituksen jälkeen suorittamatta oleva jäänös maksetaan mahdollisimman nopeasti selvitysten tarkastusten sekä mahdollisten lisäselvitysten jälkeen.¹³⁰

Kuntien valtionosuuslain soveltamisalan ulkopuolella ovat kansa- ja peruskoulu sekä kirjastotoimi. Myös kyseisten toimintojen valtionapujen maksatusta pyrittiin nopeuttamaan suoritetuilla säännösten muutoksilla.¹³¹

Vuoden 1975 aikana olivat voimassa ennakko- ja loppuerämenettelyä koskevat kuntien valtionosuuslain säännökset (17 §:n 3 mom., 18—19 §). Kyseisten säännösten vuoksi valtionapujen maksatus nopeutui. Tätä osoittaa se, että vuoden 1975 valtion toiseen lisämenoarvioon otettiin 160 miljoonan markan suuruinen määräraha valtionapujen maksatuksen nopeuttamiseen. Mainittu lisämääräraha jakaantui ammattikoulutuksen

¹²⁹ Ks. *kunnallistalouden neuvottelukunnan* mietintö s. 6.

¹³⁰ Valtionapujen ennakoista ja loppueristä ks. tarkemmin Koski — Simula — Vintturi s. 159—180.

¹³¹ Ks. KKouluA 175 § (886/74), PKouluA 176 § (888/74) ja KirjastoA 26 § (887/74).

(40,6 milj. mk), terveydenhuollon (lähes 70 milj. mk) ja sosiaalihuollon (yli 50 milj. mk) kesken.¹³² Kansa- ja peruskoulun valtionapujen maksatusta varten osoitettiin lisämäärärahoina yhteensä 85 miljoonaa markkaa sekä kirjastotointa varten 9,4 miljoonaa markkaa.¹³³

VIII. Muutosta valtionapupäätöksiin oli ennen kuntien valtionosuuslain voimaantuloa haettava korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyllä *valituksella*. Eräiden opetustoimen valtionapuja koskeviin päätöksiin oli puolestaan haettava muutosta kuitenkin *oikaisuvaatimuksella*,¹³⁴ joka oli tehtävä valtionapuviranomaisille.¹³⁵ Myös kuntien kantokykyluokituksen määräämistä koskevaan päätökseen voitiin hakea muutosta oikaisuvaatimuksella.¹³⁶ Kuntien valtionosuuslailla saatettiin vuoden 1976 alusta lukien oikaisuvaatimusmenettely yleiseen käyttöön valtionapuasioissa kaikilla hallinnonaloilla.¹³⁷

Kuntien valtionosuuslain 26 §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa valtionapupäätöksen tiedoksi saattamisesta. Oikaisuvaatimusmenettely ei kuitenkaan koske kaikkia valtionapupäätöksiä. Sitä ei voida tehdä lainkaan perustamis- ja käyttökustannuksia koskevasta enakkopäätöksestä (13 §:n 3 mom. ja 14 §) eikä myöskään 27—30 §:ssä mainituissa tapauksissa, jotka koskevat valtionavun jälkikäteisen maksamista ja palauttamista.

Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään kuntien valtionosuuslain 26

¹³² Ks. HE 58/1975 vp. s. 37—38, 67 ss.

¹³³ Ks. HE 58/1975 vp. s. 34—35 ja HE 157/75 II s. 46.

¹³⁴ Oikaisuvaatimusmenettelystä yleensä ks. Pekka Nurmi, Oikaisuvaatimusmenettely oikeusturvakeinona keskusvirastojen tekemissä päätöksissä (1972).

¹³⁵ Ks. KKouluL 86a § (275/67, osittain muut. 459/69), A kunnallisista ja yksityisistä oppikouluista (444/70) 65 § 2 mom. sekä KJärjestelmäL 7 § 1 mom. ja L kunnallisista kuulovammaisten kouluista (476/72), joissa viitataan kansakoululain säännöksiin. — Myös lääkintöhallitus on vähäisessä määrin soveltanut oikaisuvaatimusmenettelyä ilman lainsäädäntöä. Ks. tästä Koski — Simula — Vintturi s. 207.

¹³⁶ Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoa kantokykyluokituspäätöksen muutoksenhakukeinona perusteltiin käytännöllisillä syillä. Ks. Km 1966: A 6 s. 14.

¹³⁷ Kuntien valtionosuuslain oikaisuvaatimusmenettely pohjautuu lain esitöiden mukaan kuntien kantokykyluokituslain vastaavaan säännökseen sekä lainvalmistelukunnan vuonna 1965 valmistuneeseen ehdotukseen (Lvk 1965: 1), ks. Km 1968: A 8 s. 10. Vrt. Koski — Simula — Vintturi s. 211, jossa kirjoittajat arvelevat kouluhallituksen ja lääkintöhallituksen oikaisuvaatimusmenettelyn muodostaneen ratkaisevan perusteen menettelyn ottamiselle käyttöön myös kuntien valtionosuuslaissa.

§:ssä seuraavasti: "Valtion viranomaisen päätökseen, joka koskee . . . , ei saa hakea valittamalla muutosta (1 mom.). Milloin kunta tai kuntainliitto on tyytymätön . . . , kunnallishallituksella tai liittohallituksella on oikeus . . . tehdä valtion asianomaiselle viranomaiselle kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Asiasta annettuun päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, niin kuin muutoksenhausta ylemmän hallintoviranomaisen päätökseen on säädetty (2 mom.)." Tämänkaltaisen säännösten kirjoittamistapa, jota on käytetty useissa muissakin oikaisuvaatimusta koskevissa säännöksissä, on *lakiteknisesti epäonnistunut*. Selkeämpi tapa olisi yksinkertaisesti säätää, että kysymyksessä olevissa asioissa haetaan oikaisuvaatimusta asianomaiselta viranomaiselta ja että oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näin onkin tehty kunnallisista ja yksityisistä oppikouluista annetun asetuksen (444/70) 65 §:n 2 momentissa.

Oikaisuvaatimusmenettelyn ensisijaisena tavoitteena on lähinnä *korkeimman hallinto-oikeuden työmäärän vähentäminen*.¹³⁸ Menettelyllä pyritään supistamaan teknisistä virheistä johtuvien valitusten määriä, minkä seurauksena korkein hallinto-oikeus voisi keskittyä erityisesti lain- tulkintaongelmien ratkaisemiseen. Oikaisuvaatimusmenettelyn toisena tavoitteena on tämän ratkaisun rationalisointitavoitteen ohella *hakijan oikeusturvan lisääminen*.¹³⁹ Tämän on katsottu voivan toteutua parhaiten siten, että valtionapupäätökseen tyytymätön voisi saattaa asian joustavasti uudelleen käsiteltäväksi ja nopeasti saada perustellun päätöksen oikaisuvaatimukseen. Näin olisi mahdollista saada korjatuksi sellaiset päätökseen sisältyvät virheet, jotka johtuvat esimerkiksi laskuvirheistä tai näytön puutteesta. Erityisesti menettelyn nopeuden ja sen, että oikaisuvaatimuksen hakija voisi saada kysymyksessä olevaan asiaan perustellun ratkaisun, on katsottu lisäävän hakijan oikeusturvaa. Siten oikaisu- menettely voi palvella keinona myös mahdollisimman oikeudenmukaisen ratkaisun aikaansaamiseksi.

Oikaisuvaatimusmenettelyn *toteuttamista käytännössä* voidaan tutkia lähinnä vain kouluhallituksen kansakoululain 86a §:n soveltamiskäytön

¹³⁸ *Vatka* arvelee oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönotolla olleen ehkä tar- koituksena pikemminkin vähentää ylemmän asteen käsiteltävien asioiden ruuh- kautumista kuin lisätä muutoksenhakijan oikeusturvaa. Ks. *Vatka*, KHO:n jul- kaisuja 1/1975 s. 22. Ks. myös *Km* 1973: 114 s. 306—320.

¹³⁹ Oikeusturvasta julkisessa hallinnossa ks. esim. *Kilpi*, LM 1972 s. 63 ss. ja siinä mainittua kirjallisuutta sekä *Tuori*, R-muistio 9/1972 s. 13 ss.

pohjalta, koska vuoden 1976 alusta voimaan tulleen kuntien valtionosuuslain perusteella ratkaistuja oikaisuvaatimuksia ei ole käytettävissä. Oikaisuvaatimusmenettelystä saatuja kokemuksia on pidetty yleensä myönteisinä.¹⁴⁰ Jäljempänä jaksossa 9.3.1. pyritään testaamaan, miten oikaisuvaatimusmenettelylle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet.

7.3. Erityissäädökset

Suurin osa noin 140 valtionapusäädöksestä ¹⁴¹ on luettavissa tässä tutkimuksessa tarkoitettuihin erityissäädöksiin. Tyhjentävän kuvan antaminen kaikista opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille kuuluvista säännöksistä ei ole tutkimuksen teeman kannalta tarkoituksenmukaista, minkä vuoksi seuraavassa tarkastellaan mainittujen hallinnonalojen valtionapunormistoja keskittymällä vain eräisiin keskeisiin kysymyksiin. Valtionapunormistoista pyritään pelkistämään esiin niille tyypilliset piirteet ja tällä tavoin luomaan edellytykset kyseisten hallinnonalojen valtionapunormistojen vertailulle.

Yleiskatsauksellisuuden säilyttämiseksi kiinnitetään opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön valtionapunormiston kuvaamiseksi huomiota vain seuraaviin seikkoihin:

- I. Valtionapujen perusteet
- II. Valtionapumenettely
- III. Valtionapujen ja lakisääteisten suunnitelmien suhde
- IV. Toimivallan jako valtionapuasioissa
- V. Eri yhteiskuntapolitiikan lohkojen tavoitteet valtionapusäädännöksissä.

7.3.1. Valtionapunormisto opetusministeriön hallinnonalalla

Opetusministeriön hallinnonalan keskeisimmät valtionavuin tuettavat toiminnot ovat:

Perusasteen koulutus

— Peruskoulu¹⁴²

¹⁴⁰ Ks. esim. Andersson, Domstolarnas roll i samhället s. 123—124 ja Vatka, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 27 ss.

¹⁴¹ Ks. Km 1976: 24 s. 2.

— Kansakoulu ja keskikouluaste oppikouluissa 1.8.1977 saakka¹⁴³

Keskiasteen koulutus

— Ammatillinen koulutus¹⁴⁴

— Lukio¹⁴⁵

Vapaa sivistystyö

— Kirjasto¹⁴⁶

— Kansalais- ja työväenopisto¹⁴⁷

— Kansanopisto¹⁴⁸

— Kuntien nuorisotyö¹⁴⁹

Mainittuja toimintoja koskevissa säädöksissä säädetään valtionavuista pääasiassa kolmella eri tavalla. Ensinnäkin valtionavut sisältyvät asianomaista toimintaa koskeviin säädöksiin joko omana lukuna tai säännöksiä muiden säännösten joukossa. Näin on säädetty esimerkiksi kansa- ja peruskoulun sekä kirjastotoimen valtionavuista. Toiseksi valtionavuista on voitu säätää erityisessä laissa. Näin on menetelty ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslaissa. Kolmanneksi on valtionapusäädöksiä, jotka sisältävät myös toiminnallisia säännöksiä. Esimerkkeinä näistä voidaan

¹⁴² Ks. KJärjestelmäL (467/68) ja PKouluA (443/70). KJärjestelmäL on peruskoulun siirtymävaiheen laki, joka tullaan korvaamaan uudella KKouluL:ia vastaavalla lailla.

¹⁴³ Ks. KKouluL (247/57) ja KKouluA (321/58) sekä L yksityisoppikoulujen valtionavusta (493/50) ja YksityisoppikouluA (23/51). Viimeiset kunnat siirtyvät 1.8.1977 peruskoulujärjestelmään, minkä jälkeen mainittuja säännöksiä ei enää sovelleta.

¹⁴⁴ Ks. ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslaki (1075/75) ja L metsäoppilaitoksista (141/64) ja A metsäoppilaitoksista (82/65). Metsäoppilaitoksia koskevia valtionapusäädöksiä ei sisällytetty ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslakiin sen vuoksi, että lain säätämishetkellä ei ollut toiminnassa yhtään kunnallista oppilaitosta.

¹⁴⁵ L kunnallisten ja yksityisten oppikoulujen valtionavusta (468/68) ja A kunnallisista ja yksityisistä oppikouluista (444/70). Kyseiset säännökset koskevat myös yksityisen oppikoulun peruskoulua korvaavaa kouluastetta.

¹⁴⁶ Ks. KirjastoL (235/61) ja KirjastoA (268/62).

¹⁴⁷ Ks. L kansalais- ja työväenopistojen valtionavusta (521/62) sekä A kansalais- ja työväenopistojen valtionavusta (386/63).

¹⁴⁸ Ks. L kansanopistojen valtionavusta (556/69) ja A kansanopistojen valtionavusta (30.12.1969/4 v. 1970).

¹⁴⁹ Ks. L kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtionavusta (117/72) ja nuorisolautakunta-asetus (418/72).

mainita kansanopistoja sekä kansalais- ja työväenopistoja koskevat säädökset. Valtionapulaitosten on järjestettävä toimintansa asianomaisissa säädöksissä edellytetyllä tavalla, mikäli ne haluavat saada toimintaansa varten valtionapua.

Lisäksi esimerkiksi opetusministeriön hallinnonalalla valtionavuista sisältyy lukuisia määräyksiä *valtioneuvoston* ja *ministeriön päätöksiin*. Esimerkkinä tällaisista normeista voidaan mainita kansa- ja peruskoulujen rakentamista sääntelevä ns. normaalihintapäätös.¹⁵⁰ Samoin eräissä tapauksissa valtionavut voivat perustua vain *valtion tulo- ja menoarvioon*.

Tulo- ja menoarvioon perustuvasta valtionavusta voidaan mainita esimerkkinä vuoden 1976 tulo- ja menoarvion momentilla 29.46.51 oleva 300 000 markan suuruinen määräraha ylimääräiseen valtionapuun Rudolf Steiner -koululle. Valtionapuun osoitettua määrärahaa, joka ei perustu mihinkään säädökseen, perustellaan seuraavasti: "Helsingissä toimiva Rudolf Steiner -koulu on joutunut taloudellisiin vaikeuksiin lähinnä sen vuoksi, että sen ylläpitämisen koulun kansakouluasteen valtionapu on kansakoululain 84 §:n nojalla rajoittunut enintään siihen määrään, minkä ns. vanhat kaupungit voivat saada valtionapuna kansakoulumenoihin. Valtionavun myöntämiseksi kuten maalais- ja kauppalakansakouluille koulun kansakouluasteen ylläpitämiseksi momentille ehdotetaan 300 000 mk."¹⁵¹

I. *Valtionapujen perusteet* vaihtelevat opetusministeriön hallinnonalojen valtionapusäädöksissä erittäin paljon, valtionapuprosenttien liikkeessä 50—100 prosentin välillä.¹⁵² Tämä on ymmärrettävissä vain historiallista taustaa vasten. Ehkä suurin syy vaihteluun on se, että kysymyksessä olevat toiminnot ovat aikanaan kuuluneet eri hallinnonaloille; esimerkiksi ammattikoulut sekä teknilliset ja kaupalliset oppilaitokset kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle, maataloudelliset oppilaitokset ja metsäoppilaitokset maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle sekä sairaanhoito-oppilaitokset ja kodinhoitajia kouluttavat oppilaitokset sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Opetusministe-

¹⁵⁰ Ks. VNp kansakoulurakennusten ja peruskoulurakennusten piirustusten, työselitysten ja normaalihintojen perusteista (233/76).

¹⁵¹ Ks. HE 20/1975 II vp. s. 281.

¹⁵² Ks. liitteenä olevaa taulukkoa III.

riön hallinnonalan erilaisuus verrattuna sosiaali- ja terveysministeriön valtionapuihin tulee selvästi esiin tarkasteltassa

1. valtionapujen porrastusta
2. valtionapuun oikeuttavia kustannuksia.

1. Historiallisen kehityksen seurauksena opetusministeriön hallinnon-alalla *valtionapujen porrastus* poikkeaa jossain määrin siitä, mihin valtionapunormiston uudistamisessa on pyritty. Kyseisen hallinnonalan valtionavut pohjautuvat kantokykyluokitukseen vain peruskoulun, kunnan koululaitokseen siirtyneissä kunnissa olevien lukiodien sekä kunnan nuorisotyön valtionapujen osalta. Peruskoulun taloudellinen merkitys — varsinkin sen jälkeen kun koko maassa on siirrytty peruskoulujärjestelmään — on kuitenkin taloudellisesti niin merkittävä, että voidaan tältä kannalta väittää huomattavan osan opetustoimen valtionavuista perustuvan kuntien kantokykyluokitukseen.

Vaikka opetusministeriön hallinnonalan valtionapusäädökset ovatkin vain vähäiseltä osin porrastettu kuntien kantokykyluokituksen mukaan, ei tämä merkitse kuitenkaan sitä, ettei valtionapusäädöksissä olisi otettu huomioon kuntien välisten taloudellisten mahdollisuuksien tasoittamista. Tasoittamiseen on pyritty ensinnäkin siten, että eri *kuntamuodot* saavat eri suuruisia valtionapuja. Tällainen menettely on ollut käytössä esimerkiksi kansakoulu- ja kirjastotoimessa.¹⁵³ Kansakoulu- ja kirjastotoimen osalta on maalaiskunnat, kauppalat ja ns. uudet kaupungit rinnastettu toisiinsa. Sen sijaan muita vähemmän valtionapua ovat saaneet ns. vanhat kaupungit. Kuntamuotojen välisten erojen aikojen kuluessa hämmästyttävä on tällaista porrastusta kohtaan esitetty täydellä syyllä arvostelua. Eräissä tapauksissa porrastus on kuitenkin suoritettu kuntakohtaisesti.¹⁵⁴

Valtionapu ammattikoulutukseen on porrastettu eräissä tapauksissa *kehitysaluejakoon* pohjautuvaksi.¹⁵⁵ Porrastus käsittää ensinnäkin jaon

¹⁵³ Esim. KKouluL:n mukaan ns. vanhat kaupungit ovat saaneet vain harkinnanvaraista valtionapua (KKouluL 80 § 4 mom.) muiden kuntamuotojen saadessa lakisääteistä. Samoin vanhoille kaupungeille on myönnetty kirjastojen rakentamiseen vain harkinnanvaraista valtionapua 10—40 % muiden kuntien saadessa valtionapua samojen perusteiden mukaan kuin kansakoulujen rakentamiseen (KirjastoL 7 § 2 mom.).

¹⁵⁴ Esim. KKouluL 74 §:n 3 momentin nojalla valtioneuvosto on vuosittain kuntakohtaisesti määrännyt ne perusteet, joiden mukaan kouluhallitus myöntää valtionapua kansakoulujen rakentamiseen.

¹⁵⁵ Ks. L kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen edistämisestä (641/75).

kehitysalueiden ensimmäiseen ja toiseen vyöhykkeeseen, minkä lisäksi on erotettu ne toiseen vyöhykkeeseen kuuluvat läänit, joissa ei ole valtion keskusammattikoulua.¹⁵⁶

Opetusministeriön hallinnonalalla on valtionapuja porrastettu myös ns. *ylimääräisillä valtionavuilla*, joita on myönnetty taloudelliselta kantokyvyltään heikoille kunnille. Erityisen tärkeä merkitys on ollut kansakoululain 80 §:n säännöksellä, jonka mukaan ”köyhälle ja harvaanasutulle” maalaiskunnalle myönnetään lakisääteistä ylimääräistä valtionapua kansakoululaitoksen vuotuisiin käyttömenoihin. Pyrkimyksenä on ollut tasoittaa ”kohtuullista raskaampia kansakoulumenoja”. Vaikka peruskoulun valtionapu porrastetaan kuntien kantokykyluokituksen mukaan, ei sitä ole katsottu riittäväksi takeeksi taloudellisten heikoimpien kuntien koulurasituksen tasoittamiseksi. Koulujärjestelmälain 26 §:n 3 momenttiin on otettu edellä mainittua vastaava säännös, jonka mukaan 1 ja 2 kantokykyluokkaan kuuluvalla kunnalla myönnetään koulumenojen tasoittamiseksi lakisääteistä ylimääräistä valtionapua. Lisäksi voidaan painavasta syystä myöntää 3 kantokykyluokkaan kuuluvalla kunnalla harkinnanvaraista ylimääräistä valtionapua. Mainittujen ylimääräisten valtionapujen merkitystä osoittaa se, että vuoden 1975 menoarvion mukaan kansa- ja peruskoulujen ylläpitomenoihin oli osoitettu 25 miljoonaa markkaa.

Opetusministeriön hallinnonalan valtionapunormiston yksi erityispiirre on se, että kansa- ja peruskoulujen sekä kirjastojen rakentamiseen myönnetään *valtionlainoja*. Niin ikään *korkotukilainat* ovat tärkeä osa esimerkiksi ammatillisten oppilaitosten perustamiskustannusten rahoitusta.

2. Kuntien valtionosuuslain yhtenä keskeisenä tavoitteena on valtionavun myöntäminen kaikkiin lain 3—5 §:ssä tarkoitettuihin kustannuksiin. Opetusministeriön hallinnonalan valtionapusäädöksissä ei lähdetä tästä periaatteesta. Pikemminkin pyrkimyksenä on, että valtionapua myönnetään vain kyseisen *toiminnan kannalta keskeisiin menokohteisiin*. Valtionapuprosentin suuruutta sääntelemällä pyritään takaamaan mahdollisimman ”oikeudenmukainen” valtionapu yksinkertaisella järjestelmällä. Esimerkkinä viimeainitusta pyrkimyksestä on kansakoululain 81 §:n säännös, jonka mukaan ns. vanhalle kaupungille myönnetään 47 prosenttia kansakoululaitoksen *palkkausmenoista*. Mihinkään muihin

¹⁵⁶ Laissa tarkoitetaan Kuopion ja Mikkelin läänejä.

käyttö- tai perustamiskustannuksiin ei myönnetä valtionapua. Maalaiskunnille, kauppaloille ja ns. uusille kaupungeille myönnettävät kansakoululaitoksen valtionavut käyvät puolestaan ilmi seuraavasta taulukosta.

Taulukko 8. Maalaiskuntien, kauppaloiden ja ns. uusien kaupunkien kansakoululaitoksen valtionavut.¹⁵⁷

Menokohde	Valtionavun määrä Maalaiskunta	Kauppala ja ns. uusi kaupunki
Koulujen rakentaminen ja perusparannukset	10—15 % avustusta, 20—60 % lainaa rakennuskustannusten määrästä, kuitenkin niin, että valtion koko rahoitusosuus on 30—95 % sanotuista kustannuksista (KKKouluL 74—75 §)	kuten maalaiskunta (KKKouluL 74—75 §)
Rakennusten kunnossapito	kaksi kolmannesta niistä todellisten kustannusten perusteella arvioituista kunnossapitokustannusten määrästä, jotka valtioneuvosto vuosittain määrää erilaisille opetushuoneille (KKKouluL 77 §)	kuten maalaiskunta (KKKouluL 77 §)
Opettajien palkat	90 % opettajien laissa määräytyistä palkoista, 44 % sosiaaliturvamaksuista (KKKouluL 79 §)	kuten maalaiskunta (KKKouluL 79 §)
Muut käyttömenot (kaluston, opetusvälineiden yms. hankinta, kyyditys, majoitus, oppikirjat)	kaksi kolmannesta todellisten kustannusten määrästä (KKKouluL 78 §)	valtioneuvoston vahvistama oppilaskohtainen määrä, 10—14 mk vuodessa (KKKouluL 78 §)

Peruskoulun valtionapusaännöksissä, jotka pohjautuvat kansakoululainsäädäntöön, on pyritty ottamaan valtionavun kohteeksi myös keskeisimmät menotekijät. Nämä ovat (1) palkat ja niistä johtuvat menot (valtionapua 81—90 %) sekä (2) asuntoloista, kyydityksestä ja majoituksesta johtuvat kustannukset (84—93 %). Valtionapuprosentti on korkea viimeksi mainituista menoista, jotka ovat erityisesti syrjäseutujen kuntien

¹⁵⁷ Ks. *Km* 1974: 83 s. 13.

rasituksena. Muut käyttökustannukset pohjautuvat sen sijaan suoritepohjaiseen valtionapuun, joiden oppilaskohtaisen määrän valtioneuvosto vahvistaa vuosittain todellisten keskimäärien kustannusten perusteella asutuksen rakenteen puolesta erityyppisiä kuntia varten.

Sellaisessa kunnassa, joka ei ole siirtynyt peruskoulujärjestelmään, toimiva yksityinen oppikoulu saa ns. luokkakohtaista valtionapua, joka on markkamääräinen valtionapu. Lisäksi koululle myönnetään prosentuaalista valtionapua useisiin eri menokohteisiin. Oppikoulun valtionapunormistoa yksinkertaistettiin kunnallisista ja yksityisistä oppikouluista annetulla lailla, jonka mukaan peruskoulujärjestelmään siirtymisen jälkeen oppikoulu, pääasiassa lukio saa kantokykyluokituksen mukaisesti porrastetun 81—90 prosentin suuruisen valtionavun opettajien palkkaukseen. Lisäksi oppikoululle myönnetään valtioneuvoston vahvistamien perusteiden mukaisesti valtionapua.

Muut opetusministeriön hallinnonalan valtionapunormit pohjautuvat kuntien valtionosuuslain mukaiseen järjestelmään, jonka mukaan prosentuaalista valtionapua myönnetään tiettyihin laissa lueteltuihin menoihin. Valtionavun ulkopuolelle on jätetty kuitenkin osa kustannuksista. Esimerkiksi tonttikustannukset eivät oikeuta minkään opetusministeriön hallinnonalan toiminnan kohdalla valtionapuun.

II. Valtionapunormistoa uudistettaessa on pyrkimyksenä ollut, että kuntien valtionosuuslaki muodostaisi pohjan *valtionapumenettelylle*. Opetusministeriön hallinnonalan laajasta valtionapunormistosta vain neljässä toiminnossa omaksuttiin lain periaatteet, silloinkin eräin poikkeuksin.¹⁵⁸ Lisäksi eräin poikkeuksin kuntien valtionosuuslain periaatteet sisältyvät ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslakiin. Keskeisimmät poikkeukset kuntien valtionosuuslain säännöksistä koskevat edellä käsiteltyjen valtionapuun oikeuttavien kustannusten lisäksi nettoperiaatteen omaksumista. Seuraavassa tarkastellaankin ensiksi esimerkin valossa, mitä seuraamuksia mainitun periaatteen soveltaminen olisi aiheuttanut. Lisäksi jäljempänä käsitellään eräiden toimintojen perustamiskustannuksiin myönnettävää menettelyä, joka merkittävässä määrin poikkeaa kuntien valtionosuuslain 3 luvun säännöksistä.

¹⁵⁸ Ks. musiikkioppilaitosten valtionavustuksesta annetun lain muuttamisesta (1076/75), kieli-instituuttien valtionavustuksesta annetun lain muuttamisesta (1077/75), kansalais- ja työväenopistojen valtionavustuksesta annetun lain muuttamisesta (1078/75) ja kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtionavusta annetun lain muuttamisesta (1079/75).

1. Kuntien valtionosuuslaissa omaksuttiin *nettoperiaate* selvittämättä siitä mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia. Lainsäädäntöteknisesti tällaista menettelyä ei voida pitää asianmukaisena. Hyvään lainvalmisteluun kuuluu välttämättömänä osana selvittää uuden lainsäädännön aiheuttamat seuraamukset sekä erityisesti sen valtion-, kunnallis- ja kokonaistaloudelliset vaikutukset. Nettoperiaatteen soveltaminen ammattikoulujen valtionapuihin osoittanee, minkälaisia odottamattomia, ei-toivottuja seuraamuksia uusi lainsäädäntö saattaa aiheuttaa, ellei uudistuksen vaikutuksia ennakolta selvitetä.

Ammattikoulujen valtionapulainsäädäntö rakentui ennen ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslain voimaantuloa eräiltä osin bruttoperiaatteen varaan. Oppilaitokselle hankituista raaka- ja tarveaineista aiheutuviin kustannuksiin ei kaikilta osin myönnetty valtionapua. Ammattikasvatushallituksen antamien ohjeiden mukaisesti valtionapuun oikeuttavaksi kustannukseksi hyväksyttiin vain 20 markkaa oppilasta kohti. Mainittu summa tarkoitettiin peittämään kustannukset, jotka aiheutuvat koululle harjoitustöistä ja materiaalin hävikistä. Toisaalta valtionapuun oikeuttavista menoista ei vähennetty koulun hankkimia työtuloja.

Säädettäessä vuonna 1958 hyväksyttyä ammattioppilaitoslakia määrättiin käyttökustannusten valtionapuprosentiksi 65. Tällöin lähdettiin siitä, että oppilaitoksen ylläpitämiseen tarvittavista tuloista 35 prosenttia katettaisiin työtuloilla ja oppilasmaksuilla. Sen vuoksi ammattioppilaitosten mainittuja tuloja ei vähennetty valtionapuun oikeuttavista menoista.¹⁵⁹ Mutta mitä vaikutuksia olisi ollut kuntien valtionosuuslaissa omaksutun nettoperiaatteen saattamisella voimaan ammattioppilaitosten kohdalla?

Raaka- ja tarveaineiden lukeminen valtionavun alaisiksi menoiksi kokonaisuudessaan sekä työtulojen ja oppilasmaksujen vähentäminen mainituista menoista olisi merkinnyt *kunnallisten* oppilaitosten taloudellisen tilanteen säilymistä keskimääräisesti ennallaan. Oppilaitoskohtaisesti olisi sen sijaan tapahtunut valtionapujen menetyksiä ja lisäyksiä. Suurin valtionavun vähennys olisi ollut kuusi prosenttia ja suurin lisäys kahdeksan prosenttia.¹⁶⁰

Nettoperiaatteen toteuttaminen olisi tehnyt *yksityisten* ammatillisten oppilaitosten toiminnan taloudellisesti mahdolltomaksi. Val-

¹⁵⁹ Ks. *Km* 1974: 83 s. 35 s.

¹⁶⁰ Ks. *Km* 1974: 83 s. 113 ss. oleva asetelma 1. Vuoden 1970 vuosimenojen mukaan laskettuna olisi Kotkan ammattioppilaitoksella suurin valtionavun vähennys, joka olisi markkamääräisesti 149 343 mk eli 6 %. Suurin lisäys eli 86 906 mk (8 %) olisi Vakka-Suomen ammattikoululla.

tionavun myöntäminen raaka- ja tarveaineisiin ei olisi korvannut sitä, että työtulot ja oppilasmaksut olisi vähennetty valtionapuu oikeuttavista menoista. Keskimäärin yksityisten ammatillisten oppilaitosten valtionavut olisivat vähentyneet lähes kymmenen prosenttia. Eräiden oppilaitosten valtionaputulot olisivat pienentyneet yli neljäsosalla.¹⁶¹

Nimenomaan työtulot olisivat ammattioppilaitosten taloudenhoidon kannalta muodostuneet ongelmallisiksi, mikäli ne olisi vähennetty valtionapuu oikeuttavista menoista. Joutuessaan hankkimaan työtuloja toimintansa ylläpitämiseksi, oppilaitos toimii mahdollisimman taloudellisesti. Kuntien valtionosuuslaki olisi muuttanut tilannetta siten, että *mitä vähemmän oppilaitos olisi hankkinut työtuloja, sitä enemmän se olisi saanut valtionapua*.¹⁶²

Mainittujen ei-toivottujen vaikutusten syntymisen ehkäisemiseksi säädettiin kuntien valtionosuuslaista poikkeavasti, ettei ammatillisten oppilaitosten työtuloja eikä oppilasmaksuja vähennetä valtionapuu oikeuttavista kustannuksista. Vastaavasti muussakin opetusministeriön hallinnonalan lainsäädännössä säilytettiin osittainen bruttoperiaate.¹⁶³

2. Opetusministeriön hallinnonalan valtionapunormiston ehkä omailemaisoin rakentamista koskeva sääntelymekanismi on *normaalihinta- ja rakennuslupajärjestelmä*. Kun kuntien valtionavustuskomiteassa aikanaan valmisteltiin kuntien valtionosuuslakia, lähdettiin siitä, että koulu- ja kirjastotoimeen ulotetaan valtionosuuslain säännökset lukuun ottamatta normaalihinta- ja rakennuslupajärjestelmää. Samansisältöisenä annettiin myös ensimmäinen, sittemmin rauennut hallituksen esitys kuntien valtionosuuslaiksi. Kun kansa- ja peruskoulutoimi sekä kirjastotoimi jäivät sittemmin kuntien valtionosuuslain ulkopuolelle, merkitsi tämä myös normaalihinta- ja rakennuslupajärjestelmän pysymistä voimassa.

Kansa- ja peruskoulurakennusten sekä yleisten kirjastojen hankki-

¹⁶¹ Ks. *Km* 1974: 83 s. 121 oleva liite 15. Vuoden 1970 vuosimenojen mukaan valtionapu vähenisi Optikko-opistolta 28.3 % (16 312 mk), Helsingin leikkuuopistolta 26.5 % (46 611 mk), Ammattienedistämislaitokselta 26.2 % (544 806 mk) ja Kosmetologiopistolta 21.7 % (54 462 mk). Toisaalta esimerkiksi Hotelli- ja ravintolakoulun valtionavut muutoksen johdosta nousisivat 6.8 % (81 573 mk).

¹⁶² Toisaalta on esitetty arvostelua siitä, että ammatilliset oppilaitokset olisivat kiinnittäneet huomiota liiaksi — opetuksellisten seikkojen kustannuksella — tulojen hankkimiseen.

¹⁶³ Näin meneteltiin ammatillisten oppilaitosten, kansalais- ja työväenopistojen, kieli-instituuttien ja musiikkioppilaitosten kohdalla. Ks. edellä s. 125 av. 95.

miseen myönnettävä valtionapu määräytyy määräosuutena rakennuskustannusten määrästä. Valtionapuun oikeuttavien rakennuskustannusten enimmäismäärää rajoittaa kuitenkin ns. *normaalihinta*.¹⁶⁴ Valtioneuvosto määrää vuosittain käypiä keskimääräisiä rakennuskustannuksia koskevat normaalihintojen perusteet, joita noudattaen kouluhallituksen tulee määrätä koulu- ja kirjastorakennuksille normaalihinnat.¹⁶⁵ Käytännössä vuosittain vahvistettavat normaalihintapäätökset valmistelee valtioneuvoston asettama koulurakennusneuvottelukunta.¹⁶⁶ Normaalihintajärjestelmään siirtymiseen vaikuttavat seikat ulottuvat kauas vuosisadan vaihteeseen.

"Koulurakennuskysymyksissä — jos missä — on paljon eriäviä mielipiteitä ja paljon asiantuntijoita!" Näin totesi vuonna 1905 mietintönsä jättänyt komitea, joka oli asetettu selvittämään vuonna 1892 valmistuneiden "mallipiirustusten kansakoulurakennuksia varten maalle" yksinkertaistamis- ja kustannusten alentamismahdollisuuksia.¹⁶⁷ Valtionapu kansakoulurakennusten hankkimiseen laskettiin alun perin rakennuskustannusten koko määrästä. Kuitenkin jo vuonna 1931 annetulla lainmuutoksella (346/31) siirryttiin normaalihintajärjestelmään.¹⁶⁸ Seuraavana vuonna annettiin ns. "Sininen kirja" (kouluhallituksen kiertokirje n:o 537). Sotien jälkeen vuodesta 1946 lähtien valtioneuvosto alkoi antaa ohjeita kansakoulurakennusten suunnittelusta ja normaalihinnoista. Vuodesta 1958 alkaen valtioneuvosto on antanut normaalihintapäätöksiä vuosittain. Muutokset edellisen vuoden päätöksiin olivat vähäisiä.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Normaalihintajärjestelmästä ks. esim. *Km* 1970: A 14 s. 1 ss., *Saarsalmi*, MK 1965 s. 1077 ss. ja *sama*, MK 1966 s. 1248 ss., *Väänänen*, MK 1968 s. 776 ss. ja *Sakari Pitkänen*, Kouluhallituksen tiedotuslehti 3/1974 s. 24 ss.

¹⁶⁵ Ks. *KKouluL* 76 § 1 mom. ja *KKouluA* 168 §, *KJärjestelmäL* 7 § 1 mom. ja *KirjastoL* 7 § 5 mom.

¹⁶⁶ Valtioneuvoston keväällä 1974 asettaman koulurakennusneuvottelukunnan tehtävänä on mm. valmistella tarvittavat ehdotukset päätöksiksi koulu- ja kirjastorakennusten piirustusten, työselitysten ja normaalihintojen perusteista sekä näiden päätösten edellyttämiksi suunnitteluohjeiksi. Neuvottelukuntaan kuuluu jäseniä koulutoimen keskushallinnosta, valtiovarainministeriöstä, kuntien keskusjärjestöistä, arkkitehtuurin ja rakentamistalouden asiantuntijoita sekä kirjasto-toimen ja kuntatason koulutoimen edustajat.

¹⁶⁷ Komitean ehdotukset olivat yksityiskohtaisia. Se toteaa muun muassa, että naisopettajan kouluun tarvittava hirsimäärä oli noin kymmenen prosenttia pienempi kuin miesopettajan koulussa. Ks. *Sakari Pitkänen*, Kouluhallituksen tiedotuslehti 3/1974 s. 24.

¹⁶⁸ Ks. *Km* 1955: 19 s. 67.

¹⁶⁹ Ks. *Sakari Pitkänen*, Kouluhallituksen tiedotuslehti 3/1974 s. 24—25.

Normaalihintaperiaate omaksuttiin myös peruskoulurakentamiseen. Koulujärjestelmälain eduskuntakäsittelyn aikana ei kuitenkaan usealla taholla pidetty järjestelmän ottamista peruskoulujen rakennuskustannusten perusteeksi suotavana. Niinpä esimerkiksi kunnalliset keskusjärjestöt esittivät vakavia huomautuksia normaalihintasäännösten soveltuvuudesta peruskouluun.¹⁷⁰ Normaalihintajärjestelmää kohtaan esitetyn arvostelun johdosta päätöstä muutettiin vuonna 1971 olennaisesti.¹⁷¹ Tuolloin puhuttiin "normaalihintajärjestelmän nuorekkaista kasvoista".¹⁷² Sen jälkeen tehdyt muutokset ovatkin olleet vain vähäisiä.¹⁷³

Normaalihintapäätökset sisältävät yksityiskohtaisia määräyksiä siitä, miten normaalihinta lasketaan sekä siitä, mitä kustannuksia siihen ei lueta.¹⁷³ Kyseisten normien avulla pyritään ohjaamaan kuntia ja suunnittelijoita taloudellisesti tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin. Sillä pyritään takaamaan tilojen opetuksellinen ja tekninen vaatimustaso. Opetusviranomaiset katsovat, että ilman normaalihintapäätöstä tai siihen verrattavaa normistoa suunniteltaessa olisi vaarana, että laatutason ja tilojen sopivuuden hajonta kasvaisi. Se puolestaan vaikuttaisi siihen, että valtionavun määräytymisperusteet tulisivat epäyhtenäisiksi ja kunnan saama valtionapu jäisi nykyistä enemmän riippumaan käytetystä rakennusratkaisusta. Normaalihintajärjestelmän etuna pidetään sitä, että sen avulla voidaan suunnittelu- ja tarkastusmenettelyä nopeuttaa. Suunnittelijoilla ja kunnilla on etukäteen tiedossa ne tilojen määrälle ja tyypeille asetettavat vaatimukset, joiden perusteella valtionapu myönnetään. Suunnittelmien tarkastajalla on puolestaan käytettävissä selvät valtakuntaa varten tarkoitetut yhdenmukaiset normit, jotka on asetettava valtionavun saannin ehdoksi.

Väliaikaisesta poikkeuksesta kansakoululakiin ja lakiin koulujärjestelmän perusteista annetun lain (1080/75) ja asetuksen (65/76) mukaan kunta saa omien kansakoulu- ja peruskoulurakennusten hankkimista varten valtiolta avustusta ja kuoletuslainaa vain, mikäli kunta on saanut opetusministeriöltä rakennustyötä varten *koulurakennusluvan*. Raken-

¹⁷⁰ Ks. Km 1969: A 24 s. 33.

¹⁷¹ Ks. Sarjala, SK 1971 s. 296 ss. ja Toivonen, SK 1971 s. 30.

¹⁷² Ks. Kuronen, SK 1971 s. 301.

¹⁷³ Ks. VNp 1.4.1976 kansakoulurakennusten ja peruskoulurakennusten piirustusten, työselitysten ja normaalihintojen perusteista (314/76) sekä VNp 29.4.1976 kirjastorakennusten ja -huoneistojen piirustusten, työselitysten ja normaalihintojen perusteista (368/76).

nuslupa ei ole kuitenkaan tarpeen elementtirakenteisen koulun tai sellaisen rakennuksen hankkimista varten, jolle määrätty normaalihinta ei ylitä 150 000 markkaa. Kirjastolain 7 §:n 4 momentin mukaan vaaditaan kirjaston rakentamiseen tai hankkimiseen opetusministeriön lupa. Kyseisten lupien merkitys on kuitenkin verraten vähäinen, sillä niitä myönnetään vain 1—2 vuodessa. Suurin osa kirjastoista on rakennettu kansa- ja peruskoulujen yhteyteen ja lupa on annettu koulurakennuslupan myöntämisen yhteydessä.¹⁷⁴

Valtiontalouden vaikea tila pakotti 1950-luvun alussa toimenpiteisiin kansakoulujen rakentamisesta valtiolle aiheutuvien menojen supistamiseksi. Vuonna 1950 säädettiin laki, jonka mukaan kunnalla oli vuosien 1950—1952 aikana oikeus saada valtionapua vain, jos se oli rakennustyötä varten saanut opetusministeriöltä rakennuslupan. Vastaavanlainen säännös oli kansakoulutointa koskevista väliaikaisista järjestelyistä vuonna 1953 annetussa laissa (483/53), joka oli voimassa vuoden 1954 alusta 1 päivään elokuuta 1958 saakka. Vuonna 1953 ei siis rakennuslupamenettely ollut voimassa.

Koulurakennuslupajärjestelmä säilytettiin myös kansakoululain voimassa ollessa ja vuonna 1958 annettiin tätä koskeva väliaikainen laki (298/58) olemaan voimassa vuoden 1960 loppuun. Kyseisen lain voimassaoloaikaa ei pidennetty, vaan sen tilalle säädettiin uusi laki. Syynä tähän oli muun muassa se, että uusi laki tuli koskemaan myös ns. uusia kaupunkeja ja se, että eräisiin kansakoulun rakennustöihin ei enää vaadittu rakennuslupaa. Lisäksi lakiin otettiin säännös rakennuslupan voimassaolosta. Kyseinen väliaikainen laki oli voimassa vuoden 1965 loppuun, mutta sen voimassaoloaikaa pidennettiin vuonna 1965 annetulla lailla (755/65) vuoden 1970 loppuun. Kyseisen vuoden lopussa annettiin laki väliaikaisesta poikkeuksesta kansakoululakiin ja lakiin koulujärjestelmän perusteista (765/70), jolla koulurakennuslupajärjestelmä ulotettiin koskemaan myös peruskoulua.

Koulurakennuslupajärjestelmän avulla pyritään sääntelemään koulurakentamista. Tämän vuoksi kunnat saavat valtionapua omien kansa- ja peruskoulujen rakentamiseen vain, mikäli ne ovat saaneet opetusministeriöltä rakennuslupan. Kansa- ja peruskouluja koskevalla rakennuslupajärjestelmällä pyritään sääntelemään valtion menoja sekä samalla ohjaa-

¹⁷⁴ Valtiontalouden vaikean tilanteen vuoksi opetusministeriö on 29.10.1975 päättänyt, ettei koulurakennuslupien yhteydessä myönnetä toistaiseksi kirjastoille rakennuslupaa.

maan käytettävissä olevat voimavarat valtakunnallisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaisiin kohteisiin.¹⁷⁵

Kansa- ja peruskoulujen tarpeellisuus- ja kiireellisyysjärjestys selvitetään vuosittain sen jälkeen, kun kouluhallitus on tehnyt yhtenäisen ehdotuksen lupien myöntämisestä ja asia ollut valmistavasti käsiteltävänä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Tällä joka vuosi tapahtuvalla menettelyllä pyritään varmistamaan se, että kansa- ja peruskoulurakentamiseen käytettävissä olevat määrärahat voitaisiin jakaa koulutoimen edistämisen kannalta edullisimmalla mahdollisella tavalla. Koulurakennuslupa-asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan koulurakennuslupa voidaan kuitenkin erityisestä syystä myöntää muunakin aikana tehdyn hakemuksen perusteella.

Oppikoulujen rakentamiseen ei myönnetä samanlaista lakisääteistä valtionapua kuin kansa- ja peruskouluille. Valtio osallistuu yksityisten ja kunnallisten oppikoulujen koulurakennusten rakentamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin ns. vuokra-arvovaltionavun tai oppilaskohtaisen valtionavun muodossa. Samoin se osallistuu kyseisten koulujen rakentamiskustannuksiin siinä tapauksessa, että oppikoulu kunnan peruskouluun siirtymisen yhteydessä otetaan kunnan koululaitokseen kuuluvaksi, jolloin kunta saa koulujärjestelmälain 25 §:n mukaan valtionapua haluttuunottavan koulun vakautettujen velkojen maksamiseen soveltuvin osin samojen perusteiden mukaan kuin se saisi rakennusten hankkimiseen peruskoulua varten.

Aina viime aikoihin saakka ei valtio ole säännellyt yksityisten ja kunnallisten oppikoulujen rakentamista, minkä seurauksena kyseisten koulujen rakentaminen on tapahtunut sattumanvaraisesti paikallisten olosuhteiden mukaan ilman valtakunnallisesti määriteltä kiireellisyysjärjestystä.¹⁷⁶ Tämän vuoksi vuonna 1976 annetulla lailla (29/76) lisättiin yksityisoppikoulujen valtionavustusta annettuun lakiin uusi 2a § sekä kunnallisten ja yksityisten oppikoulujen valtionavusta annettuun lakiin uusi 3a § (28/76). Kyseisten säännösten mukaan uuden koulurakennuksen rakentamiseen ja entisen laajentamiseen on ennen rakennustöiden aloittamista hankittava opetusministeriön lupa uhalla, että koululle tuleva valtionapu voidaan lakkauttaa tai evätä osittain tai kokonaan.

¹⁷⁵ Ks. HE 101/1975 II vp.

¹⁷⁶ Ks. HE 100/1975 II vp.

Eduskunnan käsitellessä rakennuslupajärjestelmän saattamista koskemaan oppikouluja oli esillä kysymys siitä, olisiko asiasta säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Kyseinen ongelma näyttää heränneen sen jälkeen, kun eduskunnan sivistysvaliokunnassa oli esitetty epäilyjä hallituksen esityksen tarpeellisuudesta.¹⁷⁷ Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin yksimielisesti, että kyseiset lait saatettiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.¹⁷⁸

Oppikoulujen rakennuslupajärjestelmän tarkoituksena on luoda edellytykset valtakunnallisen kiireellisyysjärjestyksen noudattamiselle myös oppikoulujen rakentamisessa saattamalla sekä yksityisten että kunnallisten oppikoulujen uusien koulurakennusten rakentaminen ja entisten laajentaminen kansa- ja peruskoulujen tapaan luvanvaraiseksi valtionavun lakkauttamisen ja epäämisen uhalla. Oppikoulurakennusten rakentamisen tarpeellisuutta ja kiireellisyyttä arvosteltaessa noudatetaan samoja periaatteita kuin kansa- ja peruskoulujen rakennuslupia myönnettäessä.¹⁷⁹

Kansa- ja peruskouluja sekä oppikouluja koskeva rakennuslupajärjestelmä on eräs keskeisimpiä määrällisen sääntelyn keinoja. Tämän vuoksi järjestelmän toteuttamista käytännössä tullaan tarkastelemaan koulutuksen käynnistämiseen ja laajentamiseen liittyvänä sääntelynä jäljempänä kohdassa 10.1.

III. Opetusministeriön hallinnonalan valtionapuja koskeva päätöksenteko on perustunut pääasiassa yksittäistapauksissa tehtäviin päätöksiin. Päätöksenteko ei ole miltään osin pohjautunut *lakisääteisiin suunnitelmiin*. Ensimmäisestä lakisääteisestä suunnitelmasta säädettiin vuonna 1975 kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen edistämistä koskevassa laissa (641/75), joka tuli voimaan 1 päivästä elokuuta ja on voimassa vuoden 1979 loppuun. Sitä voidaan pitää hyvänä esimerkkinä suunnasta, jolla valtionavut pyritään nivomaan yhteen yhteiskunnan suunnittelun kanssa ja näin mainittua lakia on syytä eritellä tarkemmin.

Lain 1 §:n mukaan kehitysalueiden ammatillista koulutusta on edistettävä parantamalla väestön koulutusmahdollisuuksia, kohottamalla sen saaman koulutuksen tasoa sekä kehittämällä ammatillisen koulutuksen rakennetta elinkeinoelämän alueellisten kehittämistarpeiden mukaisesti.

¹⁷⁷ Ks. SiVM 5/1975 II vp, erityisesti kansanedustajien *Kullervo Rainion*, *Erkki Hukämiehen* ja *Erkki Korhosen* vastalauseita.

¹⁷⁸ Ks. PrV:n lausunto n:o 2 (4.12.1975).

¹⁷⁹ Menettelystä ks. A kunnallisista ja yksityisistä oppikouluista 59a § (550/76) ja A yksityisoppikouluista 62a § (551/76).

Kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi on laadittava kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen kehittämisen *tavoiteohjelma*, jonka valtioneuvosto vahvistaa ja jota se voi tarvittaessa myös muuttaa. Mainitun lainkohdan mukaan opetusministeriöllä on oppilaitosta kuultuaan *oikeus evätä lain tarkoittamat taloudelliset lisäedut tavoiteohjelman kanssa selvästi ristiriidassa olevalta koulutukselta*. Tämän lisäksi on *harkinnanvaraisia valtionavustuksia myönnettäessä otettava huomioon, missä määrin koulutus toteuttaa tavoiteohjelmaa*.

Kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen tavoiteohjelman synthyistoria liittyy yleisemmin kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen edistämiseen. Kehitysalueiden neuvottelukunta esitti mietinnössään vuonna 1969 tavoitteeksi kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen laajentamisen sellaiseksi, että kyseisen alueen nuorilla olisi samat mahdollisuudet ammattikoulutuksen saamiseksi kuin muualla Suomessa.¹⁸⁰ Neuvottelukunnan esityksen pohjalta säädettiin vuonna 1970 laki kehitysalueiden ammattikoulutuksen edistämisestä (17/70), joka oli voimassa vuosina 1970—1975. Kehitysalueiden neuvottelukunta esitti vuonna 1974 säädettäväksi lain kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen edistämisestä, joka olisi tullut voimaan vuoden 1975 alusta samanaikaisesti muun kehitysalueelainsäädännön kanssa. Ehdotus olisi merkinnyt uusien oppilaitostyyppien tuleamista lain piiriin sekä taloudellisten etuuksien lisäämistä.¹⁸¹

Opetusministeriö suhtautui valtioneuvoston kanslialle antamassaan lausunnossa varauksellisesti siihen, että kehitysalueiden ammatillista koulutusta koskeva laki säädettäisiin neuvottelukunnan esittämässä muodossa. Ministeriön mielestä ehdotus kiinnitti liiaksi huomiota vain oppilaitosten omistajille aiheutuvien kustannusten pienentämiseen. Sen sijaan se ei opetusministeriön käsityksen mukaan sellaisenaan olisi taannut ammatillisen koulutuksen määrällistä laajenemista tai laadullisen tason kohoamista.¹⁸² Näistä syistä opetusministeriössä valmisteltiin kesällä 1974 uudelta pohjalta hallituksen esitys laiksi kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen edistämisestä, joka annettiin joulukuussa 1974 eduskunnalle.¹⁸³ Laki-ehdotuksen eduskunta hyväksyi heti seuraavan vuoden alussa. Lakia ei voitu kuitenkaan vahvistaa, koska muiden aluepoliittisten lakien käsittely oli eduskunnassa kesken. Tästä syystä annettiin eduskunnalle uusi samansisältöinen lakiehdotus, joka sittemmin hy-

¹⁸⁰ Ks. Km 1969: B 46.

¹⁸¹ Ks. VN:n kanslian julkaisuja 1974: 4 s. 55—58.

¹⁸² OpM:n lausunto 3. 5. 1974 n:o 4448/05/74.

¹⁸³ Ks. HE 219/1974 vp.

väksyttiin kesällä 1975 muiden aluepoliittisten lakien hyväksymisen yhteydessä.¹⁸⁴

Valtioneuvosto vahvisti 27 päivänä helmikuuta 1976 kehitysalueiden ammatillista koulutusta koskevan lain 2 §:ssä tarkoitetun tavoiteohjelman.¹⁸⁵ Kyseinen ohjelma, joka on annettu ammattikasvatushallitukselle osoitetun kirjeen muodossa, sisältää seuraavat kuusi kohtaa:

1. Ammatillisen koulutuksen tasoa kohotetaan luomalla vuoden 1980 loppuun mennessä 15—25 -vuotiaille henkilöille mahdollisuudet päästä, niin halutessaan, ensisijaisesti asuinläänsä alueella sijaitsevista kiinteämuotoisista ammatillisissa oppilaitoksissa annettavaan korkeatasoiseen ja laaja-alaiseen ammatilliseen peruskoulutukseen.

2. Väestön ammattikoulutusmahdollisuuksia parannetaan perustamalla vuoden 1980 loppuun mennessä noin 6 500 ammatillisen koulutuksen aloituspaikkaa, joista noin 3 100 on pysyvää ja noin 3 400 väliaikaista. Näihin lukuihin sisältyy eräiden oppilaitosten koulutuksen pidentymisestä aiheutuvan noin 750 aloituspaikan poistuman korvaaminen.

3. Ammatillisen koulutuksen rakennetta kehitetään elinkeinoelämän alueellisten kehitystarpeiden mukaisesti perustamalla noin 40 % uusista aloituspaikoista opistoasteen ammatillista koulutusta antaviin tai tätä tarkoitusta varten myöhemmin perustettaviin ammatillisiin oppilaitoksiin ja jakamalla mainitut 6 500 aloituspaikkaa eri koulutusaloille seuraavasti:

- kaupallisen alan koulutukseen 150 aloituspaikkaa;
- teollisuuden eli tekniikan ja luonnontieteellisten alojen koulutukseen 2 900 aloituspaikkaa;
- liikenne- ja tietoliikennealojen koulutukseen 180 aloituspaikkaa;
- terveydenhuolto- ja muuhun hoitoalojen koulutukseen 800 aloituspaikkaa;
- maatalousalan koulutukseen 380 aloituspaikkaa;
- metsätalousalan koulutukseen 950 aloituspaikkaa; sekä
- muuhun palveluelinkeinojen alaan kuuluvaan koulutukseen 1 140 aloituspaikkaa.

4. Ammatillisessa koulutuksessa ilmeneviä alueellisia eroja pienennetään perustamalla uudet aloituspaikat eri läänien alueilla sijaitseviin ja niihin myöhemmin perustettaviin oppilaitoksiin seuraavasti:

¹⁸⁴ Ks. HE 81/1975 vp.

¹⁸⁵ Ks. VNp (OpM:n esittelystä) 27. 2. 1976 n:o 11695/39/75.

- Mikkelin lääniin 850 aloituspaikkaa;
- Kuopion lääniin 450 aloituspaikkaa;
- Pohjois-Karjalan lääniin 700 aloituspaikkaa;
- Keski-Suomen lääniin 1 000 aloituspaikkaa;
- Vaasan lääniin 1 200 aloituspaikkaa;
- Oulun lääniin 1 100 aloituspaikkaa;
- Lapin lääniin 1 050 aloituspaikkaa;
- Ahvenanmaan maakuntaan sekä Turun ja Porin, Hämeen sekä Kymen lääneihin kuuluville kehitysalueille 150 aloituspaikkaa.

5. Tavoiteohjelma toteutetaan siten, että noin 40 % aloituspaikoista perustetaan vuonna 1976 ja noin 50 % vuosina 1977—1979. Vuonna 1980 perustettavaksi jää noin 10 % aloituspaikoista.

Vuonna 1976 ilmenevän nuorten henkilöiden työttömyyden vähentämiseksi mainitun vuoden toteuttamistavoitteeseen sisältyy noin 2 000 väliaikaiseksi tarkoitetun aloituspaikan perustaminen.

6. Ohjelmasta aiheutuvia kustannuksia varten varataan vuosittain määrärahat sen mukaisesti kuin kulloinkin kyseessä olevan vuoden tulo- ja menoarvion yhteydessä päätetään.^{186, 187}

Kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen kehittämisen tavoiteohjelmalla pyritään oppilaitosten ylläpitäjille ja opiskelijoille tuleva lisätuki ohjaamaan siten, että pelkästään sosiaali- ja finanssipoliittisten vaikutusten lisäksi voidaan edistää myös kehitysalueiden elinkeinoelämän kehittämisen kannalta keskeisten koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamista.¹⁸⁸ Tavoiteohjelma sisältääkin ensinnäkin koulutuksen *laadullisen tavoitteen* (1-kohta). Kyseisessä kohdassa on määritelty myös ikärajat, joiden väliin jäävien henkilöiden koulutustarvetta tavoiteohjelmalla pyritään ensisijaisesti tyydyttämään. Tavoiteohjelman 2-kohdassa esitetään puolestaan *määrällinen tavoite*. Pyrkimyksenä on, että vuoden 1980 loppuun mennessä koulutusta lisättäisiin 6 500:lla aloituspaikalla.

¹⁸⁶ Kyseinen 6-kohta lisättiin tavoiteohjelmaan valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan 25. 2. 1976 tekemän päätöksen mukaan. Ks. VN:n yleisen istunnon esittelylista 27. 2. 1976, korjausliite (opetusministeriö, Melametsä).

¹⁸⁷ Valtioneuvoston esittelylistaan sisältyi kymmenen sivua käsittävä muistio, joka käsitti yleisperustelut ja yksityiskohtaiset perustelut, toteuttamisaikataulun ja kustannukset. Valtioneuvosto päätti merkityttää pöytäkirjaan, ettei se ottanut kantaa muistiossa esitettyihin näkökohtiin. Oikeusministeri *Kristian Gestrin* ei pitänyt kyseistä menettelyä suotavana. Se merkitsi hänen mukaan kääntäen sitä, että muiden esittelijöiden muistiot, joiden osalta valtioneuvoston pöytäkirjaan ei ole tehty kyseistä mainintaa, olisi hyväksytty sellaisinaan.

Tavoiteohjelman 3-kohta sisältää *koulutusrakenteen kehittämistavoitteet*. Rakennetavoitteeksi on asetettu ensinnäkin opistoasteen aloituspaikkojen lisääminen siten, että perustettavista uusista aloituspaikoista noin 40 prosenttia olisi opistoasteen ja noin 60 prosenttia työntekijäasteen aloituspaikkoja. Toisena rakennetavoitteena on ammatillisen koulutuksen aloituspaikkojen perustaminen eri koulutusaloille siten, että näin muodostuva koulutusrakenne edistää valtakunnallisten tavoitteiden asettamisissa rajoissa elinkeinoelämän alueellisten tavoitteiden saavuttamista. Tavoiteohjelman 4-kohta on puolestaan ammatillisen koulutuksen *alueellinen tavoite*, joka on laadittu asianomaisten läänien omien suunnitelmien pohjalta.

Tavoiteohjelman 5-kohta sisältää *toteuttamisaikataulun*, jonka mukaisesti koulutuspaikkoja pyritään lisäämään etupainoisesti. Opetusministeriön vuosien 1977—1981 KTS:ssä on osa koulutuspaikkojen laajentamisista ohjelmoitu hankekohtaisesti. Osa koulutuspaikkojen lisäämisestä on ohjelmoitava eli koulutuksen laajentamisesta on laadittava yksityiskohtaiset ohjelmat. Kehitysalueilla asuvien nuorten henkilöiden huono työllisyystilanne¹⁸⁹ on vaikuttanut toteuttamisaikataulun rakenteeseen. Tavoiteohjelman etupainoisuutta kuvastavat hyvin ne toimenpiteet, joita lähdettiin toteuttamaan välittömästi tavoiteohjelman hyväksymisen jälkeen. Kysymys oli erityisesti ammatillisen peruskoulutuksen väliaikaisesta laajentamisesta, jota tarkastellaan jäljempänä käsiteltäessä työvoimapolitiikan tavoitteiden esiintymistä valtionapulainsäädännössä ja päätöksenteossa.

IV. Opetusministeriön hallinnonalalla *toimivaltaa* valtionapuasioissa on pääasiassa valtioneuvoston yleisistunnolla, ministeriöllä sekä asianomaisilla keskusvirastoilla eli kouluhallituksella ja ammattikasvatushallituksella. Tehtävien ja toimivallan siirtäminen valtionapuasioissa hierarkkisesti alemmanasteisille viranomaisille on ollut pyrkimyksenä viime vuosina, joskaan kovin merkittäviä toimivallan muutoksia ei ole suoritettu.¹⁹⁰

Väliportaan hallintoon kuuluvalla lääninhallituksella on tärkeä merkitys valtionapuasioissa valmistelevana toimielimenä. Varsinaista ratkai-

¹⁸⁸ Ks. valtioneuvoston yleisen istunnon esittelylista 27. 2. 1976 (opetusministeriö, Melametsä).

¹⁸⁹ Työvoimaministeriön arvion mukaan talvella 1976 alle 20-vuotiaiden työttömien määrä nousee yli 13 000:n.

¹⁹⁰ Ks. *Km* 1972: B 90 s. 47—50.

suvaltaa sillä ei ole juuri lainkaan. Näyttää myös siltä, ettei kovin suurta halukkuuttakaan opetusministeriön hallinnonalalla olisi valtionapuasoiden siirtämiseen lääninhallituksen kouluosastolle.¹⁹¹

V. *Yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen tavoitteiden esiintyminen* selkeästi opetusministeriön hallinnonalan valtionapulainsäädännössä on vähäistä. Jossain määrin kyseinen tavoitteenasettelu otetaan huomioon varsinaisessa päätöksenteossa muiden viranomaisten lausunnoissa esitettyjen toimintaohjeiden pohjalta. Jäljempänä tarkastellaan lähinnä *esimerkkien* valossa seuraavien yhteiskuntapolitiikan lohkojen tavoitteiden esiintymistä valtionapulainsäädännössä ja osittain myös päätöksenteossa:

1. koulutuspolitiikka
2. talouspolitiikka
3. aluepolitiikka
4. sosiaalipolitiikka
5. työvoimapolitiikka
6. hallinnon kehittäminen.

1. Edistetäänkö opetusministeriön hallinnonalan valtionavuilla *koulutuspolitiikkaa*? Erittellemättömästi tarkastellen kysymykseen saatettaisiin vastata myönteisesti. Näyttää kuitenkin siltä, että valtionapulainsäädännön, erityisesti yleissäädösten säätäminen olisi tapahtunut irrallaan itse toimintaa koskevien normien kehittämisestä. Ei liene väärin väittää, että esimerkiksi kuntien kantokykyluokituslaki ja kuntien valtionosuuslaki eivät välittömästi edistä nimenomaan koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutumista.

Esimerkkinä koulutuspoliittisten ja aluepoliittisten tavoitteiden välisestä ristiriidasta voi mainita kehitysalueiden ammattikoululain (17/70), jolla pyrittiin edistämään *kehitysalueiden ammattikoulutusta* myöntämällä kehitysalueella sijaitsevien ammattikoulujen ylläpitäjille erinäisiä taloudellisia etuja. Kyseisen lain ylimääräiset valtionavut erityisesti kehitysaluekunnille tasoittivat luonnollisesti niiden ammattikoulujen ylläpidosta aiheutuvia taloudellisia rasituksia. Valtionavut eivät kuitenkaan

¹⁹¹ Tähän viittaa opetusalan valtionaputoimikunnan toteamus: "Toimivallan siirtäminen valtion keskushallinnosta väliportaalle ei myöskään johtaisi parempaan tulokseen. Se edellyttäisi nimittäin lähien henkilöuntaa jokaiseen läänin. Niin ikään on huomattava, että ratkaisuihin ei tällöin todennäköisesti päästäisi koko maata ajatellen yhdenmukaiseen käytäntöön, mikä erityisesti peruskoulun siirtymäkaudesta ajatellen on haitallista." Ks. *Km* 1974: 83 s. 8.

saaneet aikaan riittävästi koulutuspolitiikan kannalta myönteistä kehitystä eli ammattikoulutustaikojen lisääntymistä kehitysalueilla, mikä kyseisellä alueella asuvien ihmisten sekä valtakunnan kokonaisuuden kannalta olisi ollut toivottavaa. Erityisesti opistotasoisten ammattikoulutustaikojen puutteen vuoksi kehitysalueiden nuoret ovat olleet pakotettuja lähtemään muualle Suomeen koulutettavaksi. Tästä johtuu, että myöhemmässä lainsäädännössä otettiin selvät tavoitteet.

Yhtenä koulutuksen hallinnollisena tavoitteena on viime vuosina ollut *kunnallistaminen*, toisin sanoen koulutuksen sijoittaminen hallinnollisesti kunnan koululaitoksen osaksi. Pyrkimys kunnallistamiseen ilmenee valtionapulainsäädännössä sitä tukevien valtionapujen myöntämisenä.¹⁹² Samoin se käy ilmi eräiden valtionapujen myöntämisenä pelkästään kunnallisille, mutta ei yksityisille oppilaitoksille.¹⁹³

Vaikka eräät valtionapusaädökset suosivatkin kunnallista koululaitosta, on valtionapulainsäädäntö tukenut erityisesti *yksityisiä oppikouluja*. Erityisen hyvin kyseinen seikka näkyy verrattaessa toisaalta valtion sekä toisaalta yksityisten yhteisöjen omistamia lukioita. Esimerkiksi vuonna 1969 valtio maksoi 95 prosenttia omien lukioittensa käyttömenoisista sekä 91 prosenttia yksityisten yhteisöjen ylläpitämien lukioiden vastaavista menoista. Markkamääräisesti yksityisten lukioiden käyttömenoihin myönnettiin valtionapuna runsas 53 miljoonaa markkaa eli huomattavasti enemmän kuin valtion omille lukioille, joille osoitettiin valtion tulo- ja menoarviossa vajaat 39 miljoonaa markkaa.¹⁹⁴ Valtion lukioiden varustetaso on sen ohella yleensä heikompi kuin yksityisten lukioiden. Lisäksi yksityisen kansalaisen kannalta on tällaisessa valtionapupolitiikassa ongelmallista vielä se, että yksityisoppikoulujen lukukausimaksut ovat olleet moninkertaiset verrattuna valtion koulujen vastaaviin maksuihin.

2. Valtion harjoittaman *talouspolitiikan* kannalta julkisten palvelujen tarjontajärjestelmä on ongelmallinen. Valtio voi vaikuttaa kuntien ja kuntainliittojen menotalouteen vain välillisesti, sillä ensisijaiset menot koskevat päätökset tehdään kunnallissektorissa. Valtion tehtäväksi onkin usein jäänyt vain osallistua kuntien ja kuntainliittojen tekemien päätösten rahoitukseen. Tällöin on noussut ratkaisua vaativaksi kysymykseksi

¹⁹² Ks. KJärjestelmäL 25 §.

¹⁹³ Ks. L kehitysalueiden ammatillisesta koulutuksesta 7 §.

¹⁹⁴ Ks. liitteenä oleva taulukko III.

se, miten kunnallistalous voitaisiin sopeuttaa maassa harjoitettavaan talouspolitiikkaan. Käytettävissä on ollut eräitä toimenpiteitä, jotka osittain näkyvät myös opetusministeriön hallinnonalan valtionapupolitiikassa.

Eniten ovat viime vuosien aikana vaikuttaneet lähinnä maksutaseen tasapainottamiseksi suoritettut lukuisat toimenpiteet, joilla on pyritty hillitsemään opetustoimen menojen kasvua.¹⁹⁵ Toimenpiteet ovat kohdistuneet muun muassa peruskouluun,¹⁹⁶ lukioihin,¹⁹⁷ kirjastoihin,¹⁹⁸ kansalais- ja työväenopistoihin sekä kansanopistoihin.¹⁹⁹ Näissä tapauksissa ei ole ollut kysymys valtionapujen suoranaisestä vähentämisestä tai poistamisesta samaan tapaan kuin talouslaman aikana 1930-luvulla. Pyrkimyksenä on ollut muilla tavoin, esimerkiksi peruskoulun toiminnallista rakennetta muuttamalla rajoittaa menojen kasvua, mikä luonnollisesti näkyy myös valtionavuissa.

¹⁹⁵ Ks. Kallio, SK 1976 s. 751 ss.

¹⁹⁶ Maaliskuussa 1975 muutettiin peruskoulun toiminnallista rakennetta, ks. A peruskouluasetuksen muuttamisesta (325/75). Eniten peruskouluun kohdistuvista supistamistoimenpiteistä herätti julkisuudessa keskustelua hallituksen vuoden 1976 tulo- ja menoarvioesitys, jossa ehdotettiin peruskoulun toimeenpanon lykkäämistä vuodelle. Ks. HE 20/1975 s. 279. Joulukuussa 1975 Miettusen hallitus päätti, ettei peruskoulu-uudistusta ole lykättävä. Sen sijaan oli pyrittävä opetustoimen piirissä muilla toimenpiteillä aikaansaamaan säästöjä. Eduskuntakin hyväksyi budjetin siinä muodossa, ettei peruskoulu-uudistuksen toimeenpanoa siirretä. Ks. edusk. vast. HE 20/1975 vp. s. 1, jonka mukaan merkittävin yksittäinen lisäys 104 milj. mk on tehty kansakoulujen ja peruskoulujen palkkaus- ja käyttömenoihin tarkoitetun valtionapumäärärahan kohdalla ja johtuu siitä, että esitykseen sisällyvistä peruskouluun siirtymisen lykkäyssuunnitelmista on luovuttu. Ks. myös OpMp 18. 9. 1975 (taloudellisten näkökohtien huomioon ottaminen peruskoulun ryhmäjaossa), 13. 10. 1975 (oppimateriaalikustannusten supistaminen), 30. 10. 1975 (koululaiskyydityskustannusten autokohtaisen korvauksen laskentaperusteet), 16. 12. 1975 (taloudellisten näkökohtien huomioon ottaminen peruskoulun ja lukion vuotuisissa työsuunnitelmissa) ja 14. 4. 1976 (taloudellisten näkökohtien huomioon ottaminen kansa-, perus- ja oppikoulujen työn järjestämisessä lukuvuonna 1976—77).

¹⁹⁷ Oppikoulujen osalta muutettiin eräitä lukion opetusryhmien perustamisehtoja sekä luotiin lukioiden yhteisvalintajärjestelmä sekä muutettiin rinnakkaisosastojen perustamisehtoja. Ks. A oppilaiden ottamisesta lukioon annetun asetuksen muuttamisesta (260/76).

¹⁹⁸ Ks. OpMp 17. 10. 1975 (kirjastotoimen menojen kasvun rajoittaminen).

¹⁹⁹ Ks. OpMp 14. 10. 1975 (kansalais- ja työväenopistojen valtionavun alaisten menojen kasvun rajoittaminen) ja 13. 10. 1975 (kansanopistojen valtionavun alaisten menojen hillitseminen).

Talouspoliittisiksi pyrkimyksiksi ovat luettavissa myös valtion menoja sääntelevät säädökset. Näihin kuuluu erityisesti kansa- ja peruskoulujen, oppikoulujen sekä kirjastojen rakennuslupamenettely. Kyseisissä investoinneissa voitaisiin *suhdannepoliittiset* näkökohdat ottaa huomioon ajoittamalla ne tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän ei ole ollut kuitenkaan toistaiseksi käytettävissä riittäviä lainsäädännöllisiä keinoja.

Talouspoliittinen tausta on myös kuntien valtionosuuslain 8 §:n 2 momentin säännöksellä, jossa edellytetään otettavaksi huomioon *kotimaisen tuotannon* ja *kotimaisen työvoiman* käyttöön liittyvät näkökohdat. Tätä säännöstä sovelletaan niihin opetusministeriön hallinnolan valtionapuihin, joita kuntien valtionosuuslaki koskee. Kyseinen säännös ilmentää myös työvoimapoliittisia näkökohtia. Vastaavan sisältöinen säännös on ammattioppilaitosten valtionosuuslain 9 §:n 3 momentissa.

Budjettipolitiikalla voidaan toteuttaa myös talouspoliittisia tavoitteita lisäämällä tai vähentämällä valtion tulo- ja menoarviossa olevia valtionapumäärärahoja. Esimerkkinä kyseisen politiikan toimimisesta käytännössä voidaan mainita ammattikoulutuksen rakentamiseen osoitettujen määrärahojen ottamisen budjettiin. Valtiovarainministeriö valmistellessaan budjettiesityksiä tulkitsi ammattioppilaitoksista annetun lain 14 §:n säännöksessä olevaa ilmaisua "voidaan myöntää" siten, että puolet valtionavusta oli avustusta ja toinen puoli lainaa. Kysymyksessä oleva lähes parikymmentä vuotta käytössä ollut tulkinta vahvistettiin nimenomaisesti ammattioppilaitosten valtionosuuslain 10 §:ssä, johon otettiin erikseen maininta korkotukilainoista.

3. *Aluepoliittiset näkökohdat* on otettu huomioon erityisesti valtionapujen porrastuksessa, jota kysymystä on käsitelty edellä. Useilla erilaisilla järjestelyillä pyritään opetusministeriön hallinnonalan valtionapusäädöksissä ohjaamaan varoja alueellisia eroja tasoittavasti. Näyttää kuitenkin siltä, että valtionapunormiston yhteydet muuhun aluepoliittiseen lainsäädäntöön ovat perin vähäiset. Vain kehitysalueiden ammatillista koulutusta koskeva laki on valmisteltu yhteistyössä aluepolitiikasta vastuussa olevan valtioneuvoston kanslian suunnitteluosaston kanssa. Samoin lakiin otti viime vaiheissa kantaa myös hallituksen aluepoliittinen ministerivaliokunta.

Kehitysalueenäkökohdat on otettu huomioon erityisesti ammattikoulu- ja koskevassa valtionapulainsäädännössä. Esimerkiksi kunnallinen ammattikoulu, joka sijaitsee kehitysalueen ensimmäisellä vyöhykkeellä ja kunnan kantokykyluokka on yksi, voi saada voimassa olevan lainsäädän-

nön mukaisesti valtionapua käyttökustannuksiin neljän eri perusteen mukaan. Valtionapu voi säännösten mukaan nousta 125 prosenttiin. Tämä on mahdollista seuraavasti:

Taulukko 9. Käyttökustannuksiin myönnettävän valtionavun kertyminen ammattikoululle, joka sijaitsee kehitysalueen ensimmäisellä vyöhykkeellä olevassa 1 kantokykyluokkaan kuuluvassa kunnassa.

Säädös	Valtionapu
1. Ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslain 11 §	65 prosenttia
2. Ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslain 12 § 2 mom.	20 „
3. Kehitysalueiden ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 4 §	30 „
4. Kehitysalueiden ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 9 §	10 „
Yhteensä	125 prosenttia

Ennen vuotta 1975 tapahtuneita ammattikoulutuksen valtionapulainsäädännön muutoksia²⁰⁰ lainsäädännössä ei ollut mitään säännöstä, joka olisi rajoittanut valtionavun nousemista yli sadan prosentin. Ammatikasvatushallitus kuitenkin käytännön ratkaisutoiminnassa noudatti sitä periaatetta, ettei valtionapu saanut nousta yli mainitun rajan. Tämä kuitenkin edellytti sitä, että esimerkiksi ammattioppilaitoksista annetun lain 21 §:ssä olevaa sanontaa ”maan köyhimmille kunnille” tulkittiin todellisuuden vastaisesti. Vuonna 1975 valtion budjetissa oleva miljoona markkaa myönnettiin nimittäin vain niille kunnille, jotka eivät olleet saaneet etuuksia kehitysalueiden ammattikouluja koskevan lain mukaan. Näin valtionapu kanavoitui esimerkiksi Uudenmaan läänin suhteellisen varakkaille kunnille. Menettelyä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena aluepolitiikkana, mutta soveltamiskäytäntöä ei ilmeisestikään voida muuttaa, koska tulo- ja menoarviossa on tarkoitukseen osoitettu 1,1 miljoonan markan suuruinen määräraha. Tilannetta ei muuta toiseksi se,

²⁰⁰ Valtionavun suorittaminen perustui ammattioppilaitoksesta annetun lain (157/58) 11 ja 21 §:ään sekä viimeksi mainitun pohjalta annettuun yleisten ammatikoulujen kustannuksiin myönnettävistä erikoisavustuksista annettuun valtioneuvoston päätökseen (727/69) sekä kehitysalueiden ammattikoulutuksen edistämisestä annetun lain (17/70) 1 ja 4 §:ään.

että vuonna 1975 lisäävustuksen saamista rajoitettiin siten, että valtionapu vuotuisiin ylläpitokustannuksiin ei saa nousta yli 95 prosenttiin.²⁰¹

Erään ongelman aluepolitiikan kannalta muodostaa *kuntien kantokykyluokitus*. Vaikka kantokykyluokitus kuvastaa jossain määrin kuntien välisiä alueellisia eroja,²⁰² näyttää siltä, ettei yleiseen kantokykyluokitukseen pohjautuva järjestelmä sellaisenaan voi vähentää koulutuksessa esiintyviä alueellisia eroja. Se saattaa tasoittaa koulutuksesta aiheutuvaa kustannusrasittavuutta, mutta ei välttämättä *johda koulutuspaikkojen alueellisesti tasaiseen jakautumiseen*. Yleiseltäkin kannalta kantokykyluokitusta voi arvostella sen vuoksi, ettei siinä ole otettu huomioon samaan kantokykyluokkaan kuuluvien kuntien alueellisia eroja ja ettei luokitusta ole riittävästi suhteutettu aluepolitiikkaan.²⁰³

4. *Sosiaalipoliittiset* tavoitteet toteutuvat opetusministeriön hallinnonalan valtionapulainsäädännössä pääasiassa siten, että valtionavuin kateetaan sellaisia menoja, joilla tehdään koulutuspalvelujen saanti kuntalaisille helpommaksi. Kun kysymyksessä olevat etuudet joudutaan järjestämään koko ikäluokalle tai ainakin huomattavan laajalle joukolle, edellyttää se suuria taloudellisia voimavaroja.

Esimerkkinä opetusministeriön hallinnonalan valtionapusäädöksestä, jolla pyritään sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin, voidaan mainita kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen edistämisestä annetun lain 7 §:n ilmaista kouluun majoitusta ja kuljetusta koskeva säännös. Sen mukaan kehitysalueella oleva kunnallinen oppilaitos, joka valtioneuvoston vahvistamien perusteiden²⁰⁴ mukaisesti järjestää kehitysalueella ammatillista koulutusta saavalle oppilaalle ilmaisen majoituksen oppilaitoksen läheisyyteen tai oppilasasuntolaan taikka järjestää oppilaalle ilmaisen kuljetuksen taikka suorittaa hänen koulumatkastaan aiheutuvat kustannukset, saa tästä johtuviin kustannuksiin valtionavusta saman suuruisen osuuden kuin oppilaitoksen muihin kuin opettajan palkkauksesta aiheutuviin ylläpitomenoihin. Oikeuden valtionavustuksen saamiseen myöntää

²⁰¹ Ks. VNp kehitysalueella sijaitseville ammatillisille oppilaitoksille vuotuisiin ylläpitomenoihin myönnettävän lisäävustuksen perusteista (920/75).

²⁰² Ks. Km 1974: 98 s. 20 olevaa karttaa.

²⁰³ Ks. VN:n kanslian julkaisuja 1973:2 s. 165 ss.

²⁰⁴ Ks. VNp ilmaisen majoituksen ja kouluun kuljetuksen järjestämisestä kehitysalueiden ammatillisten oppilaitosten oppilaille (195/76). — Vuonna 1973 oli kehitysalueilla sijaitsevilla valtion sekä kunnallisissa oppilaitoksissa oppilaita yhteensä noin 41 000.

valtioneuvosto määrääjäksi.²⁰⁵ Valtioneuvosto voi myös päättää, että kehitysalueella olevassa valtion oppilaitoksessa annetaan edellä mainitut edut oppilaille ilmaiseksi.²⁰⁶

Tarkastelun kohteena olevaa säännöstä hallitus perusteli juuri sosiaalipoliittisilla syillä seuraavasti: ”Kehitysalueilla ammatillisesta koulutuksesta oppilaiden huoltajille aiheutuvat kustannukset muodostuvat huomattavasti suuremmiksi kuin muilla alueilla. Näistä kustannuksista opiskelijoille ja heidän huoltajilleen aiheutuvaa rasitusta olisi pyrittävä pienentämään. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja monessa suhteessa välttämättömänä toimenpiteenä, joka on omiaan avaamaan koulutusmahdollisuuksia sekä lisäämään koulutushalukkuutta.”²⁰⁷ Mielenkiintoisen tulkinnan kysymyksessä olevan säännöksen tarkoituksesta antoi ammattikasvatushallitus lakiehdotuksesta syksyllä 1974 antamassaan lausunnossa. Kyseinen keskusvirasto näet katsoi, että ilmaista majoitusta ja kuljetusta koskeva säännös tulee nähdä myös välineenä tarkoituksenmukaisessa koulutuspolitiikassa.²⁰⁸

Oppilaiden kouluun kuljetuksesta ja majoituksesta valtiolle aiheutuvat vuotuiset kustannukset ovat suuret. Kunnallisissa oppilaitoksissa ne olisivat vuonna 1976 rahassa arvioituna 16,6 miljoonaa markkaa, josta valtionavuilla katettaisiin noin 11,5 miljoonaa markkaa. Valtion oppilaitoksien vastaavat menot olisivat yhteensä 7,6 miljoonaa markkaa.²⁰⁹

5. *Työvoimapolitiittiset* näkökohdat tulevat opetusministeriön hallinnonalan valtionapuasioissa esiin erityisesti koulurakennusten *rakennus-*

²⁰⁵ Ks. VNp (OpM:n esittelystä) 13. 5. 1976 n:o 5376/32/76, 17. 6. 1976 n:o 6674/32/76 ja 8. 7. 1976 n:o 5379/32/76.

²⁰⁶ Ks. VNp (OpM:n esittelystä) 8. 7. 1976 n:o 5379/32/76 ja 5. 8. 1976 n:o 8035/32/76.

²⁰⁷ Ks. HE 219/1974 vp.

²⁰⁸ Lausunnossaan ammattikasvatushallitus toteaa, että ”oppilaiden sosiaalisia etuja lisäämällä voitaneen oppilasvirtoja ohjata nykyistä enemmän ammatillisiin oppilaitoksiin lukion ja ammattikurssikeskusten sijasta. Kun valtioneuvoston 30. 5. 1974 tekemän periaatepäätöksen mukainen keskiasteen koulutusjärjestelmä edellyttää lukion kasvun rajoittamista, kehitysalueiden neuvottelukunnan ehdottamia sosiaalisia etuja ei voida arvioida pelkästään sosiaalipoliittisesta näkökulmasta, vaan ne tulee nähdä myös välineenä tarkoituksenmukaisessa koulutuspolitiikassa.” Ks. ammattikasvatushallituksen lausunto 4. 9. 1974 n:o 21/01/74.

²⁰⁹ Ks. valtioneuvoston yleisen istunnon esittelylista 19. 2. 1976 (opetusministeriö, Melametsä).

lupamenettelyssä, jolloin opetusministeriö rakennuslupaa myöntäessään pyrkii ottamaan huomioon työvoimaministeriön kannanotot työllisyyden hoidosta. Rakennuslupapäätöksissä pyritään rakennuskohteen valinnalla sekä rakennustyön aloittamisajankohtaa koskevilla ehdoilla edesauttamaan työllisyyden hoitoa.

Vuoden 1976 rakennuslupia myönnettäessä otettiin taloudellisen tilanteen vuoksi erityisesti työvoimapoliittiset näkökohdat huomioon. Rakennuslupa myönnettiin sellaisille rakennushankkeille, joita työvoimaministeriö oli puoltanut. Lisäksi opetusministeriö sen jälkeen, kun vuoden 1976 ensimmäiseen ja toiseen lisämenoarvioon oli otettu koulurakennustöihin yhteensä 24 miljoonan markan suuruinen määräraha koulurakennuksia varten, myönsi koulurakennuslupan 14 työvoimaministeriön esittämälle kunnalle.²¹⁰ Koulurakennuslupan saaneet kunnat olivat enimmäkseen kehitysalueella sijaitsevia, taloudelliselta kantokyvyltään verraten heikkoja kuntia.

Toisen esimerkin työvoimapoliittisten näkökohtien huomioon ottamisesta opetusministeriön hallinnonalan valtionapusäädöksissä tarjoaa kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen tavoiteohjelmassa mainittu *ammattillisen peruskoulutuksen väliaikainen laajentaminen*. Kyseisen koulutuksen järjestämisen edistämiseksi lisättiin keväällä 1976 ammatillisten oppilaitosten valtiosuuslakiin uusi 49a §, jonka mukaan valtioneuvoston vahvistamien perusteiden mukaisesti ja opetusministeriön luvalla järjestettävään väliaikaiseen ammatilliseen koulutukseen saa oppilaitoksen ylläpitäjä valtiosuutena varat yksinomaan tästä koulutuksesta aiheutuviin käyttökustannuksiin, joihin luetaan myös kyseisestä koulutuksesta johtuvat perustamiskustannukset. Kysymys on siis 100 prosentin valtionavusta. Kun ammatillisten oppilaitosten valtiosuuslaki ei koske metsäoppilaitoksia, lisättiin samanaikaisesti metsäoppilaitoksista annettuun lakiin väliaikaisesti uusi 19a § (280/76), jonka mukaan ammatillista peruskoulutusta väliaikaisesti antavan oppilaitoksen ylläpitäjälle korvataan puheena olevasta koulutuksesta aiheutuvat käyttökustannukset edellä mainitun 49a §:n mukaisesti.

Ammatillisten oppilaitosten valtiosuuslain 49a §:n ja metsäoppilaitoksista annetun lain 19a §:n perusteella valtioneuvosto teki päätöksen eräistä ammatillisen peruskoulutuksen järjestelyistä. Kyseisen päätöksen mukaan koulutus voidaan aloittaa opetusministeriön luvalla työ-

²¹⁰ Ks. *OpMp* 7. 7. 1976 n:o 12592/231/75 ja 5593/231/76.

lisyytilanteen kannalta tarkoituksenmukaisena ajankohtana sen jälkeen, kun ammattikasvatushallitus on vahvistanut koulutuksessa tarvittavan opetussuunnitelman.²¹¹

Ammatillisen peruskoulutuksen väliaikaista laajentamista koskevien säännösten tarkoituksena on erityisesti nuorten työttömien henkilöiden koulutushalukkuuden lisäämiseksi saada aikaan se, että ensivaiheena vuoden 1976 aikana perustetaan 2 000 uutta väliaikaista koulutuspaikkaa. Tarkoitusta varten myönnettiin vuoden 1976 ensimmäisessä lisämenoarviossa yhteensä 30 miljoonaa markkaa.²¹² Jo muutaman kuukauden soveltamiskäytännön perusteella on pääteltävissä, että asetettu 2 000 uuden väliaikaisen koulutuspaikan laajentuminen tulee toteutumaan.²¹³ Syynä tähän näyttää nimenomaan olevan se, että kaikki koulutuksesta aiheutuvat kustannukset korvataan valtionavuin oppilaitoksen ylläpitäjälle.

6. *Hallinnon kehittämistä* edistäviä valtionapusäädöksiä opetusministeriön hallinnonalan valtionapusäädöksissä ei juuri ole. Esimerkiksi kouluhallinnon kustannukset eivät ole valtionapuun oikeuttavia menoja, vaikka esimerkiksi kunnat ovat esittäneet tämänsuuntaisia vaatimuksia. *Kuntauudistuksen* huomioon ottaminen näkyy jossain määrin koulutoimen valtionapusäädöksistä ja niiden soveltamisessa.

Kansakoululain 81 §:n 3 momentissa (11/67) on tarkoituksenmukaisen yhdyskuntamuodostuksen edistämiseksi säädetty valtionavun myöntämisestä kuntaliitoksesta aiheutuvien kustannusten tasoittamiseen. Kysymys on sellaisesta kuntaliitoksesta, jossa ns. vanhaan kaupunkiin liitetään muusta tai muista kuin vanhasta kaupungista alueet, joiden asukasluku on kaupungin asukaslukuun verrattuna huomattavan suuri. Mikäli kaupungin rasitukset jaotuksen muuttumisen johdosta olennaisesti lisääntyisivät vanhojen kaupunkien erityisrasitusten sekä niille myönnettäviä valtionapua ja -lainoja koskevien säännösten johdosta,

²¹¹ Ks. VNp eräistä ammatillisen peruskoulutuksen väliaikaisista järjestelyistä (306/76). Ks. myös A eräistä ammatillisen peruskoulutuksen väliaikaisista järjestelyistä valtion ammatillisissa oppilaitoksissa (325/76).

²¹² Ks. HE 44/1976 vp. s. 26.

²¹³ Ks. OpM 23. 4. 1976 n:o 5124/32/76, 5. 5. 1976 n:o 5527—5528/32/76, 26. 5. 1976 n:o 6160—6161/32/76, 6451—6452/32/76, 8. 6. 1976 n:o 6813—6819/32/76, 21. 6. 1976 n:o 7161—7163/32/76, 17. 7. 1976 n:o 7893—7896/32/76, 7013—7917/32/76, 14. 7. 1976 n:o 8084/32/76, 8282/32/76, 29. 7. 1976 n:o 8178—8181/32/76, 13. 8. 1976 n:o 8379—8382/32/76.

valtioneuvosto voi määrätä, että kaupunki saa valtionapua ja kuole-tuslainaa omien kansakoulurakennusten hankkimiseen samojen perus-teiden mukaan kuin kauppal.

Kyseistä lainkohtaa on sovellettu eräissä tapauksissa, jolloin van-haan kaupunkiin on liitetty suuria alueita viereisistä maalaiskunnis-ta.²¹⁴ Lainkohdan soveltaminen lakkaa siirryttäessä peruskoulujärjes-telmään. Peruskoulua koskevassa koulujärjestelmälaissa ei ole vastaavaa säännöstä, koska valtionavut mainitussa laissa pohjautuvat kuntien kan-tokykyluokitukseen. Myös vanhojen kaupunkien erityisrasitukset on lakkautettu ja niiden vaikutukset häviävät niitä koskevan siirtymäkau-den kuluttua loppuun.

Kuntauudistussuunnitelma pyritään ottamaan huomioon myös kou-luja ja kirjastoja koskevissa rakennuslupapäätöksissä. Asian valmiste-lussa pyydetään näet sisäasiainministeriön kuntauudistusta koskeva lausunto.

7.3.2. Valtionapunormisto sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla

Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon valtionapunormisto sekä niitä koskeva suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä poikkeavat useassa kohdin opetusministeriön hallinnonalan vastaavasta normistosta. Niitä koskevat eroavuudet ilmenevät tarkasteltaessa esimerkiksi seuraavia valtionavuin tuettuja toimintoja, jotka kuuluvat sosiaali- ja terveysmi-nisteriön hallinnonalaan.

Terveydenhuolto

— kansanterveys²¹⁵

— sairaalalaitos²¹⁶

²¹⁴ Lainmuutos tuli ajankohtaiseksi Lappeenrannan kaupunkiin 1960-luvun lopulla tehdyn kuntaliitoksen vuoksi. Paitsi Lappeenrantaa sovellettiin lainkoh-taa sittemmin myös Iisalmen kaupunkiin.

²¹⁵ Ks. KansanterveysL (66/72, muut. 592/75), L kansanterveyslain voimaan-panosta (67/72) ja KansanterveysA (205/72). Ks. myös L aluesairaaloiden ja sairas-majojen lakkauttamisesta (142/51, muut. 594/75).

²¹⁶ Ks. L kunnallisista yleissairaaloista (561/65, muut. 595/75) ja A kunnalli-sista yleissairaaloista (9/67), L yliopistollisista keskussairaaloista (392/56, muut. 597/75) ja A yliopistollisista yleissairaaloista (541/56), TuberkuloosiL (355/60, 599/75) ja TuberkuloosiA (325/61) sekä MielisairasL (187/52, muut. 601/75) ja Mieli-sairasA (448/52). Ks. HE 85/1976 vp., joka koskee mielisairaslain muuttamista.

Sosiaalihuolto

- lasten päivähoito²¹⁷
- kunnallinen kodinhoito²¹⁸
- kasvatusneuvolatoiminta²¹⁹
- päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huolto.²²⁰

I. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan *valtionapujen perusteet* määräytyvät pääsääntöisesti kuntien kantokykyluokituksen mukaan. Terveysdenhuollossa, joka on kunnallistaloudellisesti merkittävin toimintalohko, on myös valtionapuja koskevat yhtäläiset prosenttiosuudet (39—70).²²¹ Valtionapujen määräytymistä samojen perusteiden mukaan kaikkien terveydenhuoltoon kuuluvien toimintojen osalta on pidetty tärkeänä sekä valtionapunormiston rakenteen kannalta että myös sairaalapoliittisesta näkökulmasta.²²² Myös sosiaalihuollon useimmat toiminnot pohjautuvat kantokykyluokitukseen, joskaan prosenttiosuudet eivät ole täysin samat yleisimmän porrastuksen ollessa 30—80 prosenttia.²²³

II. *Valtionapumenettely* sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala la rakentuu pääasiassa kuntien valtionosuuslain periaatteiden pohjalle. Kaikkiaan 18 sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lakia tarkistettiin kuntien valtionosuuslain voimaantulon johdosta.²²⁴ Kyseisen lain soveltamisalan ulkopuolelle vuoden 1977 loppuun saakka jätettiin

²¹⁷ Ks. L lasten päivähoidosta (36/73, muut. 588/75) ja A lasten päivähoitosta (239/73).

²¹⁸ Ks. L kunnallisesta kodinhoitoavusta (270/66, muut. 587/75) ja A kunnallisesta kodinhoitoavusta (675/66).

²¹⁹ Ks. KasvatusneuvolaL (568/71, muut. 590/75) ja KasvatusneuvolaA (778/71).

²²⁰ Ks. L päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta (96/61, muut. 1108/74) ja A päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta (554/61).

²²¹ Ks. Km 1969: B 17 s. 7—8, 24—25.

²²² Terveysdenhuollon valtionapulainsäädännön valmistelussa esitettiin prosenttiosuuksiksi 40—85. Ks. Km 1969: B 17 s. 23 sekä 31 ss. Ks. myös mietinnön kaksi eriävää, toisistaan poikkeavaa mielipidettä, joissa kunnallishallintoa edustavat henkilöt (Johanson, Söderman ja Suntela) esittivät prosenttiosuuksiksi 45—90 % sekä valtion viranomaiset (Jaakkola ja Salovaara) 35—80 %.

²²³ Kantokykyluokitukseen perustuvien kustannusten jakautumisen asteikoista ks. Km 1976: 24 taulu 5.

²²⁴ Ks. HE 223/1974 vp.

kahdeksan lakia, minkä lisäksi eräät, lähinnä yksityisten yhteisöjen harjoittamia toimintoja koskevat lait jätettiin ennalleen.²²⁵

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on poikettu eräiden menettelyllisten säännösten osalta kuntien valtionosuuslain vastaavista säännöksistä. Keskeisin poikkeus on kansanterveystyön ja sairaalalaitoksen sekä lasten päivähoidon valtionapujen sitominen niitä koskeviin lakisääteisiin suunnitelmiin.

III. Terveystenhuollon valtionavut ovat sidoksissa kansanterveystyön ja sairaalalaitoksen lakisääteisiin suunnitelmiin, jotka perustuvat kansanterveyslain (66/72) 3 §:ään sekä kunnallisista yleissairaaloista annetun lain (561/65) 6a §:ään (550/72). Terveystenhuollon *valtakunnalliset suunnitelmat* ovat ennen muuta terveydenhoitopoliittisia suunnitelmia, joissa valtioneuvosto määrittelee kulloinkin harjoitettavan terveydenhoitopoliittikan suunnan. Kunnan tai kuntainliiton *paikalliset* tai *alueelliset suunnitelmat* ovat puolestaan toimintojen laatua, laajuutta ja toteuttamista koskevia terveydenhuoltopalvelujen jakelusuunnitelmia. Kyseisillä järjestelmillä muutettiin aikaisempia normeja, joilla tiukasti määriteltiin esimerkiksi virkojen määrä asukaslukua kohden. Uudella suunnittelujärjestelmällä pyrittiin takaamaan joustavuus sekä paikallisten olosuhteiden huomioon ottaminen virkoja perustettaessa ja hankintoja suoritettaessa. Suunnittelujärjestelmä on keskitetty, minkä vuoksi kunnan ja kuntainliiton toimintasuunnitelmien on nivellyttävä valtakunnallisiin suunnitelmiin.

Kansanterveyskomitean mietintö sisälsi ehdotuksen vain kuntien kansanterveystyön toimintasuunnitelmista, mutta ei valtakunnallisista viisivuotissuunnitelmista.²²⁶ Ehdotuksen valtakunnallisista suunnitelmista sekä niihin sopeutuvista kuntien toimintasuunnitelmista teki kansanterveystoimikunta perustelematta ehdotustaan enemmälti.²²⁷ Myöskään hallituksen esityksessä kansanterveyslaiksi, joka perustui mainitun toimikunnan ehdotukseen, ei perusteltu suunnittelujärjestelmää erityisemmin.²²⁸ Suunnittelujärjestelmään

²²⁵ Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 247—389, erit. 247—255, josta saa joltisenkin tyhjentävän kuvan kuntien valtionosuuslain soveltamisesta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

²²⁶ Ks. Km 1965: B 72.

²²⁷ Kansanterveystoimikunta totesi vain, että ”yhdenmukaisesti sen kanssa, että nykyisin pyritään kehittämään yhteiskuntasuunnittelua eri keinoin, on koettava edistää myös kansanterveystyön suunnittelua”. Ks. Km 1969: A 3 s. 34.

ei puuttunut myöskään eduskunta, joka hyväksyi hallituksen lakiehdotuksen sellaisenaan.

Kuntien ja kuntainliittojen vahvistetut toimintasuunnitelmat määrittelevät kulloisenkin velvollisuuden ylärajan. Toisaalta toimintasuunnitelmassa määritelty yläraja merkitsee käytännössä myös toiminnan vähimmäistasoa, koska *valtionapu suoritetaan vain toimintasuunnitelman toteuttamisesta aiheutuviin menoihin*.²²⁹

Kun kuntien ja kuntainliittojen laatimien paikallisten tai alueellisten suunnitelmien on oltava yhdensuuntaisia valtakunnallisten suunnitelmien kanssa, merkitsee se koko yhteiskunnan yhtenäistä suunnittelmallisuutta. Näiden suunnittelujärjestelmien on kuitenkin katsottu kaivantavan kuntien vapaata päätösvaltaa.²³⁰

Myös lasten päivähoidon järjestämistä varten on luotu vastaavanlainen suunnittelujärjestelmä kuin edellä esitetyt. Sitäkin varten valtionapua myönnetään vain kunnan toimintasuunnitelmassa vahvistetuista toiminnoista aiheutuviin menoihin.

IV. Vuoden 1977 alusta muuttuu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla *toimivallan jako* valtionapuasioissa ratkaisevasti. Tuolloin tulee lääninhallituksesta toimielin, joka myöntää valtionavut terveydenhuollon ja sosiaalihuollon eri toimintojen käyttökustannuksiin. Kysymyksessä oleva hallinnollinen muutos on sopusuunnassa viime vuosina useassa yhteydessä tehtyihin päätösvallan desentralisaatioehdotuksiin ja sitä koskeviin päätöksiin.²³¹

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä sen alaiset keskusvirastot eli lääkintöhallitus ja sosiaalihuolto huolehtivat muista valtionapuasioista. Vaikka ministeriöllä ei ole toimivaltaa käyttökustannuksia koskevissa valtionapuasioissa, se voi kuitenkin välillisesti vaikuttaa niihin valtakunnallisten suunnitelmien kautta.

²²⁸ Hallituksen esityksen perustelujen mukaan syy siihen, ettei aikaisemmin ollut laadittu kokonaisvaltaista suunnittelua mahdollistavaa järjestelmää, olivat eri aikoina annetut kansanterveystyön säännökset. Hallituksen esityksen mukaan "kansanterveystyön suunnittelua oli pyrittävä edistämään kaikin keinoin". Ks. HE 98/1971 vp. asiak. I.

²²⁹ Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 324 ss., 350—351. Ks. myös KHO 16. 6. 1975 taltio 2534.

²³⁰ Ks. esim. Aimo Ojala, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 33—34.

²³¹ Toimivallan jaon muutoksen valmistelusta ks. Km 1976:22 ja HE 64/1976 vp.

V. Valtionapupolitiikka sai 1950- ja 1960-luvulla aikaan *terveydenhoitopoliittisen* vinoutuman avo- ja laitoshoitopalvelujen painotuksessa. Maahan rakennettiin tuolloin kansainvälisenkin mittapuun mukaan korkeatasoinen sairaalalaitos, mutta samanaikaisesti kansanterveystyö sekä yleensä avohoito jäivät kehityksestä huomattavasti jälkeen. Pääasiallisena syynä terveydenhoitopoliittiseen vinoutumaan oli se, että valtionapuprosentit sairaalalaitoksen perustamis- ja käyttökustannuksiin olivat suhteettoman korkeat verrattuna muihin terveydenhoitotoimintoihin.

Suunnittelujärjestelmien sekä niihin kytkeytyvien valtionapujen avulla on voitu korjata terveydenhoitojärjestelmän rakenteellista epätasapainoa perushoidon ja erikoishoidon välillä. Terveyskeskusten henkilöstö on kaksinkertaistunut vajaassa kolmessa vuodessa. Kansanterveystyön osuus julkisen terveydenhuollon käyttämistä voimavaroista on noussut noin 10 prosentista 30 prosenttiin. Mainitun osuuden kasvusta huolimatta kansanterveystyötä on kehitetty ilman terveydenhuollon kokonaismenojen kasvuvauhdin lisäämistä.

Ensimmäisissä valtakunnallisissa kansanterveystyön viisivuotissuunnitelmissa asetettiin tavoitteeksi terveyspalvelujen tarjonnassa vallineiden *alueellisten erojen tasoittaminen*. Vuosina 1972—1974 kansanterveystyöhön käytetyt voimavarat ohjattiin pääasiassa maan itäisiin ja pohjoisiin osiin sekä Etelä-Suomen lääneissäkin asutuskeskusten ulkopuolelle. Suunnitelmakaudesta 1975—1979 lukien ryhdyttiin henkilöstöä ja taloudellisia voimavaroja ohjaamaan myös Etelä-Suomeen sekä suuriin asutuskeskuksiin.

Hallituksen esityksessä kansanterveyslainsäädännöksi ei määritetty suoranaisesti tavoitteena alueellista tasa-arvoa muutoin kuin perusteltaessa sairausvakuutuskorvausten maksamista suoraan terveyskeskuksille.²³² Sen sijaan eduskunnan sosiaalivaliokunta totesi: "Kansanterveystyön tavoitteena on pidettävä laadullisessa ja määrällisessä suhteessa mahdollisimman samantapaisen palvelun antamista väestölle kaikkialla maassa." Samoin se katsoi: "Kun terveyspalvelujen jakautuminen on nykyisin liian epätasaista, olisi kansanterveystyön suunnittelussa valtakunnallisella tasolla kiinnitettävä tilanteen korjaamiseen tässä suhteessa erityistä huomiota."²³³

²³² Ks. HE 98/1971 vp. s. 5 asiak. I.

²³³ Ks. SoV:n lausunto, liite 1 s. 25, 1971 vp. asiak. I.

Perushoidon alueellinen epätasapaino on korjaantunut merkittävästi viime vuosina. Terveyskeskusten investoinnit ja henkilöstölisäykset on kanavoitu lähes kokonaan kehitysalueille. Lääkärinvirkoja on perustettu eniten Pohjois-Karjalan läänissä, jossa niiden lisäys kansanterveyslain voimaantulon jälkeen on ollut 35 prosenttia ja hoidettujen virkojen määrä on lisääntynyt 50 prosentilla. Alueelliset erot maan lääkäritiheydessä ovat myös pienentyneet. Kun esimerkiksi vuonna 1965 lääkäritiheys oli parhaassa eli Uudenmaan läänissä 1:606 ja heikommassa eli Lapin läänissä 1:2623, niin vuonna 1975 vastaavat luvut olivat Uudenmaan läänissä 1:412 ja Vaasan läänissä 1:1276.²³⁴

Kuvattu trendi osaltaan voi palvella hyvin esimerkkinä siitä, miten yhteiskunnan kehitystä on mahdollista pyrkiä ohjaamaan toivottuun suuntaan. Jo syntyneen vinosuuntauksen korjaaminen edellyttää kuitenkin aina syvälle käypää puuttumista ratkaistavana olevaan ongelmaan. Useinkaan eivät toisistaan irralliset pyrkimykset riitä haluttuun tulokseen pääsemiseksi, vaan kysymystä on lähestyttävä yhteiskunnallista toimintaa koskevana kokonaisuutena. Ehkä juuri tämän kokonaisvaltaisen lähestymistavan ansiota on, että myös eräitä terveydenhoitopolitiikan vinosuuntauksia on kyetty korjaamaan.

7.4. Täydentävät säädökset

7.4.1. Yleiset rahoitusavustukset

Kunnille myönnettävät yleiset rahoitusavustukset ovat kehittyneet ilman lainsäädäntöä perustuen yksinomaan valtion tulo- ja menoarvioon. Määrärahan myöntämistä ohjaa suurelta osin budjetin kulloisetkin perustelut. Erityisesti vuoden 1973 tulo- ja menoarvion perusteluista käy ilmi yleisten rahoitusavustusten luonne. Määräraha esitettiin nimittäin tuolloin jaettavaksi kolmeen alimpaan kantokykyluokkaan kuuluville vaikeassa asemassa oleville kunnille, ottamalla huomioon veroäyrin hinnan korkeus, kuntien verotuspohja, kunnille lakisääteisten valtionavustusjärjestelmien kautta myönnettävien avustusten määrä sekä muut taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät. Nimenomaan määräraha esitettiin myönnettäväksi niiden kehitysaluekuntien avustamiseen,

²³⁴ Ks. Lehtimäki — Leppo, SA 3/1976 s. 28.

jotka olivat kaikkein vaikeimmassa asemassa. Avustusta on käytetty myös yllättävien vaikeuksien ilmaantuessa, esimerkiksi myrskytuhojen aiheuttaman taloudellisen ahdingon helpottamiseen.²³⁵

Yleisten rahoitusavustusten määrällinen kehitys vuosina 1970—1976 käy ilmi seuraavasta taulukosta.

Taulukko 10. Yleisten rahoitusavustusten määrällinen kehitys valtion tulo- ja menoarviossa vuosina 1970—1976.²³⁶

Vuosi	Tulo- ja menoarvio- esitys	Valtion tilin- päättös
1970	7,0 milj. mk	18,0 milj. mk
1971	20,0 ” ”	20,0 ” ”
1972	15,0 ” ”	17,0 ” ”
1973	17,0 ” ”	25,0 ” ”
1974	30,0 ” ”	40,5 ” ”
1975	50,0 ” ”	50,0 ” ”
1976	65,0 ” ”	—

Yleisten rahoitusavustusten myöntämisen perusteista määrätään vuosittain valtioneuvoston päätöksellä. Ensimmäinen tällainen päätös annettiin vuonna 1974, jolloin määritellyjä periaatteita ei ole myöhemmissä päätöksissä muutettu. Mainitun valtioneuvoston päätöksen seurauksena yleisten rahoitusavustusten myöntämistä koskeva menettely muuttui merkittävästi aikaisemmasta käytännöstä.

Ennen vuotta 1974 kunnat toimittivat sisäasiainministeriön antamien ohjeiden mukaan hakemuksensa asianomaiselle lääninhallitukselle, joka lähetti ne edelleen lausuntoineen sisäasiainministeriölle. Ministeriö pyysi hakemuksista kuntien keskusjärjestöjen lausunnot. Ministeriössä esitys yleisten rahoitusavustusten jaosta valmisteltiin pääasiassa kuntien keskusjärjestöjen lausuntojen pohjalta. Valtioneuvosto suoritti yleisten rahoitusavustusten jaon sisäasiainministeriön esittelystä yleensä kahdessa osassa. Alkuvuodesta jaet-

²³⁵ Yleisten rahoitusavustusten verorasituksen tasoittavaa luonnetta on erityisesti pyritty painottamaan. Ks. esim. *Paasio*, SK 1971 s. 1116 s., *Paasio — Mäkimattila*, SK 1972 s. 272 ss. ja *Paasio*, SK 1975 s. 1264 ss.

²³⁶ Ks. vuosien 1970—1975 valtion tilinpäätökset ja vuoden 1976 tulo- ja menoarvioesitys.

tiin osa määrärahasta laskennallisin²³⁷ ja myöhemmin osa harkinnanvaraisin perustein.²³⁸

Valtioneuvosto jakaa vahvistamiensa perusteiden mukaan yleiset rahoitusavustukset sisäasiainministeriön esityksestä. Ministeriön on ennen asian esittelyä pyydettävä lääninhallitusten sekä kuntien keskusjärjestöjen lausunnot. Osa määrärahasta jaetaan hakemuksetta laskennallisin perustein²³⁹ ja osa harkinnanvaraisilla perusteilla tehtyjen hakemusten mukaan.²⁴⁰ Sisäasiainministeriön on vielä annettava muille valtionapuja myöntäville viranomaisille tiedoksi yleisten rahoitusavustusten jako.

Vuonna 1974 sai kaikkiaan 137 ja vuonna 1975 vastaavasti 134 kuntaa laskennallisin perustein yleisiä rahoitusavustuksia. Uudenmaan läänin kuntia lukuun ottamatta myönnettiin kaikkien muiden läänien kunnille yleisiä rahoitusavustuksia. Lähes kaikki avustuksia saaneet kunnat sijaitsivat kehitysalueilla, sillä vain kolme niiden ulkopuolella sijaitsevaa kuntaa sai rahoitusavustusta. Markkamääräisesti eniten ra-

²³⁷ Laskentaperusteina otettiin huomioon kunnan asukasluvu, kantokvyluokka, veroäyryn hinta ja veroäyrimäärä asukasta kohden. Määräraha jaettiin vanhan tavan mukaan kolmeen alimpaan ja poikkeustapauksessa neljanteen kantokvyluokkaan kuuluville kunnille.

²³⁸ Harkinnanvaraisia perusteita olivat yleensä kunnille sattuneet odottamatomat vaikeudet. Esimerkiksi vuonna 1972 tapahtuneessa määrärahan jaossa otettiin huomioon mainitun vuoden kesällä riehunut myrsky, joka oli useissa kunnissa aiheuttanut suuria vahinkoja. Avustusta sai tuolla perusteella myös seitsemänteenkin kantokvyluokkaan kuuluva kunta.

²³⁹ Laskennallista osaa jaettaessa kiinnitetään huomiota kuntien veroäyrien lukumäärän alhaisuuteen asukasta kohti edellisenä vuonna toimitetussa kunnallisverotuksessa sekä siihen, sijaitseeko kunta kehitysalueiden I vyöhykkeellä, II vyöhykkeellä vai muualla maassa. Määrärahan jaossa pyritään aikaisemmasta poiketen ottamaan huomioon myös kehitysalueenäkökoikat. Laskelmat suorittaa sisäasiainministeriö yhdessä kunnallistalouden neuvottelukunnan kanssa. Aikaisemmin kuntien keskusjärjestöt suorittivat laskelmat antaessaan lausunnon kuntien hakemuksista.

²⁴⁰ Hakemusten perusteella jaetaan osa määrärahasta kunnille, joissa kunnallisten palvelusten järjestäminen on erityisen vaikeaa kunnan syrjäisen sijainnin, harvan asutuksen, saaristo-olosuhteiden tai muun syyn taikka poikkeuksellisesti kuntaa kohdanneiden vaikeuksien vuoksi. Lisäksi avustusta myönnettäessä pidetään silmällä kuntauudistuksen edistämistä ja sitä, missä määrin kunnan tuen tarve ja vaikeudet on voitu ottaa huomioon kantokvyluokkaa määrittäessä. Harkinnanvaraisen osan myöntämistä varten lääninhallitukset asettavat oman lääninsä kunnat etuoikeusjärjestykseen sekä pyrkivät arvioimaan lääninsä kuntien taloudelliset vaikeudet verrattuina muihin. Tältä osin menettely poikkeaa

hoitusavustuksia saivat Oulun läänin kunnat (8,1 milj. mk ja 7,8 milj. mk) ja vähiten Hämeen läänin kunnat (0,6 milj. mk ja 0,5 milj. mk).²⁴¹

7.4.2. Kuntien yhdistymiskorvaukset ja -avustukset

Vuonna 1972 annettiin laki kuntien yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista (572/72, muut. 911/74), jonka tavoitteena oli *kuntauudistuksen edistäminen*. Lailla pyritään ehkäisemään kuntaliitoksista aiheutuvien kunnallistaloudellisten lisärasitusten syntymistä. Laki on määräaikainen ja sitä sovelletaan niihin kunnallisen jaotuksen muutoksiin, jotka ovat tulleet voimaan aikaisintaan vuoden 1973 alusta ja tulevat viimeistään voimaan vuoden 1977 alusta.²⁴²

Kuntien yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista annetun lain mukaan kuntaliitoksen johdosta laajentunut kunta voi saada ensinnäkin *yhdistymiskorvausta* (2—4 §), jonka myöntäminen perustuu tarkkaan laskelmaan kuntaliitoksen johdosta menetetyistä valtionavuista sekä kuntamuodon muutoksen mukanaan tuomista lisäkustannuksista. Yhdistymiskorvauksen suuruutta määrättäessä on vain vähän vapaata harkintaa. Lisäksi laajennetulle kunnalle voidaan myöntää harkinnanvaraista *yhdistymisavustusta* (5—7 §). Käytännössä on kuitenkin menetelty niin, että on hyväksytty tietyt yhdistymisestä johtuvat tai niihin muuten liittyvät lisämenot, joiden suhteessa määräraha on jaettu. Harkintaa tämän jakoperusteen antaman tuloksen muuttamiseksi ei ole käytetty.

Yhdistymiskorvauksen ja -avustuksen, joita varten on vuoden 1976 tulo- ja menoarviossa osoitettu 6,1 miljoonan markan määräraha, myöntää sisäasiainministeriö. Lain voimaantulon jälkeen on toistakymmentä kuntaa hakenut yhdistymiskorvausta. Kyseisissä kunnissa kuntaliitos on suoritettu pääosin vuoden 1973 alusta lukien. Useimmille kunnille on maksettu yhdistymiskorvauksen ennakko, joka kattaa kuitenkin vain ensimmäisen vuoden osuuden koko korvauksesta. Yhdistymiskorvausta

aikaisemmasta, jolloin lääninhallituksen lausuntoihin ei kiinnitetty juuri lainkaan huomiota.

²⁴¹ Vuoden 1976 yleisten rahoitusavustusten jakamisesta ks. *Pöyhönen*, SK 1976 s. 924 s. Ks. myös toimituksen kommentti Pöyhösen artikkeliin, SK 1976 s. 925.

²⁴² Ks. *Nummela*, SKL 6/1975 s. 11—13.

koskeva lopullinen päätös on tehty vain joidenkin kuntien osalta.²⁴³ Aikaa oli näiden kuntien hakemusten käsittelyyn kulunut jo yli kaksi vuotta. Yhdistymisavustuksia koskevat hakemukset ratkaistiin sen sijaan suurimmalta osin alle vuodessa.

7.5. Valtionapunormiston sisäiset yhteydet

Valtionapunormisto satoine säännöksineen muodostaa epäyhtenäisen kokonaisuuden. Valtionapuja koskevien yleissäädösten, erityissäädösten ja täydentävien säädösten sisäisten yhteyksien erittely yhteenvedon-omaisesti esitettynä selventänee kokonaiskuvaa. Seuraavat tarkastelu-olottuvuudet voidaan erottaa:

- I. yleissäädösten yhteydet erityissäädöksiin
- II. yleissäädösten yhteydet täydentäviin säädöksiin
- III. erityissäädösten yhteydet täydentäviin säädöksiin.

I. Tarkasteltaessa valtionapunormiston yleissäädösten suhdetta erityissäädöksiin on kiinnitettävä huomiota ensinnäkin *kantokykyluokituksen* ja erityislainsäädännön välisiin yhteyksiin. Kysymys on viime kädessä kantokykyluokituksen soveltamisalan laajuudesta. Kuntien kantokykyluokitus sääntelee vain kuntien sijoittamisen kantokykyluokkiin. Vasta erityislainsäädännössä olevat säännökset lopulta määräävät sovelletaanko ja missä laajuudessa kantokykyluokitusta. Vuoteen 1976 mennessä kantokykyluokitus on saatettu voimaan kaikkiaan 24 valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa koskevassa säädöksessä. Niiden joukossa ovat useimmat keskeisistä kunnallisista valtionaputoiminnoista. Kantokykyluokituksen ulkopuolelle jäävistä toiminnoista ovat tärkeimmät ammattikoulutusta sekä kirjastotoimea koskevat valtionavut.

Kuntien valtionosuuslain ja erityislainsäädännön yhteydet ovat josain määrin ongelmallisemmat kuin kuntien kantokykyluokituslain.

²⁴³ Ks. *SisMp* 3. 9. 1975 n:o 497/212/74 (Säämingin liittäminen Savonlinnaan), 27. 11. 1975 n:o 2046/212/74 (Saloisen liittäminen Raaheen), 4756/212/74 (Alatornion ja Karungin liittäminen Tornioon) ja 23. 6. 1976 n:o 7307/212/76 (Nurmeksen mlk:n liittäminen Nurmekseen). Ks. myös *SisMp* 25. 6. 1976 n:o 1451/212/76 (Anjalan ja Sippolan yhdistäminen Anjalankoski-nimiseksi kauppalaksi), jossa yhdistymiskorvaushakemus hylättiin. Kielteisen päätöksen syynä oli, ettei laki tuntenut sellaista mahdollisuutta, että kaksi maalaiskuntaa yhdistyy kauppalaksi. Kyseinen ratkaisu osoittaa huonoa lainvalmistelua.

Kuntien valtionosuuslaista ei ainakaan vuoden 1977 loppuun saakka muodostu niin keskeistä valtionapumenettelyä koskevaa lakia kuin oli suunniteltu. Lain soveltamisalan ulkopuolella on huomattava määrä eri toimintojen valtionapusäädöksiä. Esimerkiksi opetusministeriön hallinnon-alan valtionapusäädöksistä vain neljässä sovelletaan kuntien valtionosuuslain säännöksiä. Lisäksi niihinkin lakeihin, joihin kuntien valtionosuuslain säännöksiä sovelletaan, on tehty lukuisia poikkeuksia.

II. Yleissäädösten ja täydentävien säädösten välisiä yhteyksiä tarkasteltaessa muodostuu ongelmaksi ensinnäkin *kuntien kantokykyluokituksen ja yleisten rahoitusavustusten välinen suhde*. Kumpikin järjestelmä pohjautuu laskennalliseen ja harkinnanvaraiseen osaan. On selvää, että laskennallisin perustein ei esimerkiksi kuntaa kohdanneiden yllättävien tapahtumien vuoksi aina päästä asianmukaiseen tulokseen. Tästä syystä tarvitaan keino, jolla voidaan harkinnanvaraisin perustein tukea kuntaa. Kuntien kantokykyluokituslaissa on esimerkiksi äkillisten vaikeuksien vuoksi mahdollisuus käyttää harkintaa kantokykyluokituksen määräämisessä. Tarvitaanko lisäksi muuta kautta tulevaa tukea? Ja toisaalta mikäli yleisillä rahoitusavustuksilla voidaan tukea yllättäviin taloudellisiin vaikeuksiin joutunutta kuntaa, tarvitaanko kantokykyluokituksen määräämisessä harkintaa? Nykyisellään kuntien kantokykyluokitus ja yleiset rahoitusavustukset muodostavat rinnakkaiset järjestelmät, joita ei ole riittävästi nivottu yhteen.

Toinen ongelmallinen kysymys on *kuntien kantokykyluokitusta sekä kuntien yhdistymiskorvauksia ja -avustuksia* koskevien lakien yhteydet. Viimeksi mainitun lain tarkoituksena on korvata kuntaliitoksesta aiheutuvat kunnallistaloudelliset rasitukset. Samat kustannukset otetaan huomioon myös kantokykyluokkaa koskevassa harkinnassa. Esimerkiksi seitsemän yhdistymiskorvauksia hakeneen kunnan kantokykyluokkaa on alennettu harkinnalla, eräiden kuntien jopa kahtena vuonna peräkkäin. Kantokykyluokkien alentamisen taloudellinen merkitys lienee ollut suurempi kuin yhdistymiskorvauksina ja -avustuksina saatu taloudellinen tuki. Vielä on huomattava, että myönnettäessä yleisiä rahoitusavustuksia saatetaan ottaa huomioon kuntaliitoksen aiheuttamat kunnallistaloudelliset seuraamukset. Järjestelmä ei näytä huolestuttavan päätöksentekijöitä, pikemminkin päinvastoin: "...lainsäädännön tarkoituksiperät ja kuntakohtaisesti asiallinen lopputulos voidaan saavuttaa useamman toimenpiteen yhteisvaikutuksena. Luultavaa on, että jatkosakin kantokykyluokituksen harkinnassa joudutaan jaotuksen muutok-

sen lisärasitukset huomioimaan harkinnan perusteena. Lisäksi yleisten rahoitusavustusten jakamisessa voidaan ottaa huomioon po. lisärasitus ja ministeriön on pyrittävä koordinoimaan nämä eri mahdollisuudet oikeudenmukaisen lopputuloksen aikaansaamiseksi”.²⁴⁴ Kun tavoitteena on valtionapujärjestelmän yksinkertaistaminen, ei esitettyä ajattelutapaa voida pitää mainitun tavoitteen suuntaisena.

III. *Erityissäädösten yhteydet yleisiin rahoitusavustuksiin* ovat ongelmallisia sen vuoksi, että ensinmainittujen säädösten perusteella myönnetään useisiin eri kohteisiin harkinnanvaraisia ja ylimääräisiä valtionapuja. Kyseisten määrärahojen merkitys on yleensä varsinaisia valtionapuja täydentävä, ja niillä pyritään ottamaan huomioon muun muassa kuntien taloudellinen asema, tehtävanhoidon vaikeudet, korkea kustannustaso tai muut niihin verrattavat tekijät. Jossakin tapauksessa harkinnanvarainen valtionapu voi olla ainoa valtionavun muoto. Ylimääräisiä ja harkinnanvaraisia valtionapuja koskevia säännöksiä on kaikkiaan 64, joista kuitenkin 21:een ei ole vuoden 1976 tulo- ja menoarviossa osoitettu määrärahaa. Vuonna 1976 oli mainittuihin valtionapuihin varattu yhteensä noin 80 miljoonaa markkaa. Kyseiseen summaan sisältyy jossakin määrin myös muille kuin kunnille ja kuntainliitoille myönnettäviä valtionapuja.²⁴⁵

Kansakoululain 81 §:n 3 momenttiin sisältyy säännös, jonka tarkoituksena on ehkäistä kuntaliitoksista aiheutuvia kunnallistaloudellisia seuraamuksia. Kyseisen säännöksen yhteys *kuntien yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista* annettuun lakiin käy ilmi viimeksi mainitun lain 14 §:n 2 momentista. Sen mukaan kuntien yhdistymiskorvauksia ja -avustuksia koskevaa lakia sovellettaessa ei sovelleta mainittua kansakoululain säännöstä.

7.6. Valtionapunormiston yhteydet muihin säädöksiin

Edellisessä kohdassa tarkasteltiin valtionapunormiston sisäisiä yhteyksiä. Näiden lisäksi on huomattava valtionapunormiston suhteet *lakisääteisiin suunnitelmiin*, joita ovat esimerkiksi kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen tavoiteohjelma, terveydenhuollon sekä lasten päivähoidon viisivuotissuunnitelmat. Lisäksi seuraavassa eli 8 jaksossa tarkas-

²⁴⁴ Ks. Nummela, SKL 6/1975 s. 12.

²⁴⁵ Ks. Km 1976: 24 liite 7.

tellaan valtionapusäädösten yhteyksiä *valtionapumäärärahoihin*. Mutta valtionapunormistolla on yhteyksiä myös muihin säädöksiin. Valtionapunormien yhteyksien hahmottamiseksi muihin säädöksiin näyttää seuraava erittely tarkoituksenmukaiselta:

- I. valtionapunormiston yhteydet avustettavaa toimintaa koskeviin säädöksiin
- II. valtionapunormiston yhteydet muihin kuin avustettavaa toimintaa koskeviin säädöksiin.

I. Useimmat valtionapusäädökset liittyvät läheisesti juuri avustettavaa *toimintaa* koskeviin säädöksiin, esimerkiksi peruskoulun valtionavut peruskoulua koskeviin säädöksiin ja kansanterveystyötä varten osoitetut valtionavut kansanterveystyötä koskeviin toiminnallisiin säädöksiin. Tämän tutkimuksen kannalta on erityisen tärkeää valtionapunormiston suhde määrällistä sääntelyä koskeviin säädöksiin. Seuraavassa tarkastellaankin

1. avustettavaa toimintaa koskevia säädöksiä yleisesti
2. perus- ja keskiasteen määrällistä sääntelyä koskevia säännöksiä.

1. Opetustoimen, terveydenhuollon sekä sosiaalihuollon toiminnot on säännelty eri tavoin. Tietyissä tapauksissa on annettu verraten yleisiä säädöksiä, jolloin toiminnan harjoittajalla on liikkumavaraa toiminnan järjestämisessä. Toisaalta tiettyjen toimintojen järjestelystä säädetään erittäin tiukasti. Yleisellä tasolla tarkastellen näyttää tarkoituksenmukaiselta *Martikaisen* ja *Yrjösen*²⁴⁶ suorittama erottelu, joka osoittaa sääntelyn tiukkuuden astetta. Kirjoittajat tekevät puhuessaan tarpeista ja niiden yhteensovittamisesta seuraavan erottelun:

- a. *mitä* tarpeita julkisilla palveluilla tyydytetään
- b. *miten* tarpeet tyydytetään
- c. *missä määrin* tarpeet tyydytetään.

Kysymyksessä olevaa erottelua voidaan lisäksi täydentää seuraavasti

- d. *minä ajankohtana* tarpeet tyydytetään.

Toiminnallisia säännöksiä, esimerkiksi kansakoululainsäädäntöä tarkasteltaessa on nähtävissä, että aikojen kuluessa on siirrytty verraten löyhästä yhä tiukempaan sääntelyyn. Yleensäkin niissä toiminnoissa, jotka ovat kansalaisten kannalta avustettavista toiminnoista tärkeimpiä — esimerkiksi opetustoimi ja terveydenhuolto — on sääntely tiukkaa.

²⁴⁶ Ks. *Martikainen* — *Yrjönen* s. 44 s.

Sen sijaan esimerkiksi kulttuuritoimesta on annettu hyvin vähän säännöksiä.

Toiminnallisten säädösten pitäisi määrätä kyseisen tehtävän järjestämisestä ja valtionapusäädösten olla tasoittamassa siitä aiheutuneita kustannuksia. Käytännössä valtionapusäädökset ovat kuitenkin suuressa määrin vaikuttaneet siihen, miten toiminta järjestetään. Kunnat ovat käynnistäneet ja laajentaneet nimenomaan niitä toimintoja, joihin on mahdollista saada suurin valtionapu. Parhaimpana esimerkkinä tästä on terveydenhuollossa 1950- ja 1960- luvuilla syntynyt rakenteellinen vinoutuma erikoishoidon ja perushoidon sekä laitos- ja avohoidon välillä.

Kun kunnilla ja kuntainliitoilla on mahdollisuus viime kädessä päättää, miten ne järjestävät toimintansa, on valtionapusäädöksillä mahdollisuus vaikuttaa koko yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisiin järjestelyihin. Tässä mielessä ovat tärkeitä sellaiset valtionapusäädökset, joilla pyritään edesauttamaan eri yhteiskuntapolitiikan lohkojen, esimerkiksi talouspolitiikan, aluepolitiikan, sosiaalipolitiikan ja työvoimapolitiikan tavoitteiden saavuttamista.

2. Perus- ja keskiasteen koulutuksen nykyisillä säännöksillä vaikutetaan mainittujen palvelujen määrälliseen tarjontaan. Kyseiset toimenpiteet voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- a. koulutuksen käynnistäminen ja laajentaminen
- b. koulutuksen supistaminen ja lopettaminen.

a. Koulutus käynnistetään useimmiten *oppilaitoksen perustamisella*. Perustamista koskevat säädökset ovat erilaiset riippuen siitä, mistä koulumuodosta on kysymys ja kuka on koulun ylläpitäjä. *Kansa- ja peruskoulun* perustaminen on kunnan päätettävissä oleva asia. Koululainsäädännössä on kuitenkin tarkoin säädetty, milloin koulu on perustettava.²⁴⁷

Keskiasteen oppilaitoksista valtion ylläpitämät laitokset perustetaan asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä sen jälkeen, kun eduskunta on myöntänyt valtion tulo- ja menoarviossa tarvittavat määrärahat. Muiden kuin valtion ylläpitämien oppilaitosten perustamiseen, mikäli niiden toimintaa varten halutaan saada valtionapua, on saatava yleensä valtioneuvoston lupa. Perustamislupaa koskevan hakemuksen käsitte-

²⁴⁷ Ks. KKouluL 2 luku ja KJärjestelmäL 7 §:n 1 momentti. Kunnallisen kuulovammaisen koulun perustamiseen tarvitaan opetusministeriön lupa, minkä lisäksi valtioneuvosto voi velvoittaa kunnan perustamaan kyseisen koulun. Ks. L kunnallisten kuulovammaisten kouluista (476/72) 1—2 § ja A kunnallisista kuulovammaisten kouluista (744/72) 1—3 §.

lyn yhteydessä harkitaan, onko laitoksen perustaminen tarkoituksenmukaista. Uuden oppilaitoksen saatua perustamisluvan, sillä on oikeus saada välittömästi toimintaansa varten valtionapua käyttökustannuksiin.

Luvan kunnallisen tai yksityisen oppikoulun perustamiseen kunnassa, joka ei ole siirtynyt peruskoulujärjestelmään, myöntää valtioneuvosto.²⁴⁸ Samoin valtioneuvosto myöntää peruskoulujärjestelmään siirtyneessä kunnassa oikeuden oppikoulun perustamiseen.²⁴⁹ Valtion oppikoulu perustetaan puolestaan asetuksella sen jälkeen, kun eduskunta on osoittanut valtion tulo- ja menoarviossa tarvittavat määrärahat.

Kunta on yksin tai yhdessä toisen kunnan kanssa velvollinen perustamaan ammattikoulun tai hankkimaan laissa tarkoitetut oppilaspaiikat.²⁵⁰ Valtioneuvoston on hyväksyttävä kunnallisen samoin kuin yksityisenkin ammattioppilaitoksen perustamissuunnitelma, mikäli oppilaitokselle halutaan saada valtionapua. Valtion keskusammattikoulun perustamisesta päättää samoin valtioneuvosto.²⁵¹

Valtionapua saavan kunnallisen ja yksityisen teknillisen oppilaitoksen perustamiseen on saatava valtioneuvoston lupa.²⁵² Samoin kunnallisen ja yksityisen yhteisön tai säätiön ylläpitämän kauppaoppilaitoksen perustamiseen myöntää valtioneuvosto luvan, mikäli sen toimintaa varten halutaan saada valtionapua.²⁵³ Nykyisessä laissa ei ole edellytetty, että valtio perustaisi ja ylläpitäisi kaupallisia oppilaitoksia.²⁵⁴ Merenkulkuoppilaitokset ovat kaikki valtion oppilaitoksia ja ne on perustettu asetuksella.²⁵⁵

Maataloudelliset oppilaitokset voivat olla valtion omistamia tai yksityisluonteisia. Milloin yksityisluonteiselle oppilaitokselle on tarkoitus saada valtionapua, on sen perustamiseen saatava valtioneuvoston lupa.²⁵⁶ Samoin metsäoppilaitokset voivat olla valtion omis-

²⁴⁸ Ks. L yksityisten koulujen ja kasvatuslaitosten perustamisesta ja niiden ylläpitämisestä (26/19) 1 § ja YksityisoppikouluA (23/50) 1 §.

²⁴⁹ Ks. L yksityisten koulujen ja kasvatuslaitosten perustamisesta ja niiden ylläpitämisestä 1 § ja A kunnallisista ja yksityisistä oppikouluista (444/70) 6 §.

²⁵⁰ Ks. L ammattioppilaitoksista (184/58) 6—7 §.

²⁵¹ Ks. L ammattioppilaitoksista 5 § ja A ammattioppilaitoksista (3/59) 42 §.

²⁵² Ks. L teknillisistä oppilaitoksista (153/39) 4 § ja A kunnallisista ja yksityisluontoisista teknillisistä oppilaitoksista (161/42) 4 §.

²⁵³ Ks. L kunnallisista ja yksityisistä kauppaoppilaitoksista (234/70) 3 § ja A kunnallisista ja yksityisistä kauppaoppilaitoksista (339/71) 41 §.

²⁵⁴ Ks. L kunnallisista ja yksityisistä kauppaoppilaitoksista 1 § 2 mom.

²⁵⁵ Ks. L merenkulkuoppilaitoksista (397/75) ja A merenkulkuoppilaitoksista (663/75).

²⁵⁶ Ks. L maatalous-, kotitalous- ja kotiteollisuusoppilaitoksista (62/62) 6 §

tamia tai yksityisluonteisia. Viimeksi mainittujen perustamiseen on saatava valtioneuvoston lupa, mikäli sen toimintaa varten halutaan saada valtionapua.²⁵⁷

Sairaanhoito-oppilaitokset voivat olla valtion, kunnan, kuntainliiton tai yksityisten yhteisöjen ylläpitämiä. Kunnallisen ja yksityisen oppilaitoksen ylläpitämiseen on saatava opetusministeriön lupa.²⁵⁸ *Kodinhoitoalan oppilaitokset*²⁵⁹ voidaan perustaa opetusministeriön luvalla.

Omien rakennusten ja huoneistojen hankkiminen oppilaitokselle on keskeinen tekijä koulutuksen laajentamisen kannalta. Valtioneuvoston tai opetusministeriön antama lupa oppilaitoksen perustamiseen ei vielä oikeuta oppilaitosta hankkimaan rakennuksia tai huonetiloja. Koulurakennusten hankkiminen on tehty luvanvaraiseksi, mikäli oppilaitos haluaa saada rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin valtionapua. Näitä kysymyksiä tarkastellaan jäljempänä kohdassa 10.1. käsiteltäessä rakentamisen sääntelyä.

Omien rakennusten ja huoneistojen hankkiminen kansa- ja peruskoululle varsinkin 1970-luvun puolivälin tienoilta oli merkittävä ongelma. Kansakoululla ja peruskoululla tulee koululainsäädännön mukaan olla oma tarkoitukseen hyväksytty huoneisto. Koulu tai sen osa voidaan, milloin huoneisto katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, sijoittaa myös vuokrahuoneistoon tai kunnan omistamaan muuhun kuin kouluhuoneistoon. Luvan koulun sijoittamiseen muuhun kuin koulun omaan huoneistoon antaa piirihallintoviranomainen. Lainkohta muutettiin tuohon muotoon vasta vuonna 1975.²⁶⁰

Kansakoululain 10 §:n aikaisemman sanamuodon mukaan koululla tuli aina olla oma tarkoituksenmukainen huoneisto. Piirihallintoviranomaisen luvalla voitiin koulu tai sen osa sijoittaa vain väliaikaisesti tarkoituksenmukaiseen vuokrahuoneistoon enintään yhdeksi lukuvuodeksi. Pitempiaikaiseen vuokrahuoneiston käyttämiseen oli saatava kouluhallituksen lupa. Kysymyksessä olevan lain-

ja A maatalous-, kotitalous- ja kotiteollisuusoppilaitoksista annetun lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta (426/62) 1—2 §.

²⁵⁷ Ks. L metsäoppilaitoksista (141/64) 3 § ja A metsäoppilaitoksista (82/65) 1—2 §.

²⁵⁸ Ks. A sairaanhoitotoimen harjoittajien ja muun vastaavanlaisen henkilöstön kouluttamisesta (418/68) 1 § 6 mom.

²⁵⁹ Ks. L kunnallisesta kodinhoitoavusta (270/66) 17 §.

²⁶⁰ Ks. KKouluL 10 § (650/75).

kohdan muuttaminen tuli ajankohtaiseksi 1970-luvun puolivälissä koulutilojen puutteen vuoksi. Lainkohdan muutosta perusteltiinkin seuraavasti: "Hallituksen mielestä koulujen opetustilatarpeen tyydyttämiseksi olisi pyrittävä käyttämään mahdollisuuksien mukaan hyväksi kaikkia käyttökelpoisia ratkaisuja ja siten koulu olisi voitava myös pysyvästi sijoittaa vuokratiloihin."²⁶¹ Samalla lainmuutoksella helpotettiin myös siirtokelpoisten koulurakennusten käyttöä.²⁶²

Keskiasteen oppilaitoksen olennaista laajentamista koskevat asiat ratkaistaan samalla tavoin kuin perustamistakin koskevat. Päätösvalta on valtioneuvostolla sekä eräissä tapauksissa opetusministeriöllä. Käytännössä asianomaisia lainkohtia on tulkittu siten, että kaikki hakemukset eivät ole tulleet valtioneuvoston ratkaistavaksi. Esimerkiksi kauppaoppilaitosten olennaista laajentamista koskevat asiat on saatettu valtioneuvoston ratkaistavaksi vasta, kun kysymys on ollut yli 50 prosentin laajennuksista. Ammattioppilaitosten osalta ammattikasvatushallitus on ratkaissut kaikki alle 20 prosentin suuruiset laajennukset.

Koulutus voi laajentua perustamalla uusia *rinnakkaisosastoja, osastoja tai linjoja*. Niiden perustamiseen vaaditaan asianomaisen viranomaisen lupa. Viranomainen vaihtelee oppilaitostyypeittäin.

Oppikoululle opetusministeriö myöntää luvan valtionapua saavan rinnakkaisosastojen perustamiseen. Rinnakkaisosastolle myönnetty valtionapu jatkuu osaston siirtyessä seuraaville luokille, mikäli koulussa on säädetty määrä oppilaita ja vastaavasta vakinaisesta luokasta maksetaan valtionapua.²⁶³ Kunnallisista ja yksityisistä oppikouluista annetun asetuksen 51 §:n mukaan koulun ylläpitäjällä ei ole oikeutta saada valtionapua lisäkustannusten osalta, mikäli rinnakkaisluokan perustamisessa on poikettu valtion oppikouluja koskevista määräyksistä ja tästä on aiheutunut lisäkustannuksia. Kouluhallitus voi myöntää luvan poiketa rinnakkaisluokan perustamista koskevista määräyksistä.

Ammattioppilaitosten uusien osastojen perustamiseen vaaditaan valtioneuvoston lupa. Uuden opintolinjan perustamiseen riittää sen sijaan ammattikasvatushallituksen lupa.²⁶⁴ *Teknillisille oppilaitoksille* ammattikasvatushallitus voi myöntää valtionapua, milloin se harkitsee sen tarpeelliseksi ja varoja on sitä varten käytettävissä.

²⁶¹ Ks. HE 80/1975 vp.

²⁶² Ks. KKouluL 74 § 4 mom. (650/75) ja KJärjestelmäL 24 § 6 mom. (649/75).

²⁶³ Ks. L yksityisoppikoulujen valtionavusta 4 § ja YksityisoppikouluA 48 §.

²⁶⁴ A ammattioppilaitoksista 29 §.

sä.²⁶⁵ *Kauppaoppilaitosten* uusien osastojen perustaminen edellyttää valtioneuvoston lupaa, mutta ammattikasvatushallitus voi päättää rinnakkaisluokista, erikoisluokista ja opintolinjoista.²⁶⁶ *Maataloudellisten oppilaitosten* sekä *metsäoppilaitosten* uusien opintosuuntien ja osastojen perustamisesta päättää valtioneuvosto. *Sairaanhoito-oppilaitosten* kulloisistakin toimivista opetusjaostoista määrää ammattikasvatushallitus. Samoin se päättää erilaisten kurssien pitämisestä.²⁶⁷

b. Koulutuksen *supistamista* ja *lakkauttamista* koskevia keinoja on vähemmän kuin niitä, jotka koskevat koulutuksen käynnistämistä ja laajentamista. Valtion omistaman oppilaitoksen toimintaa voidaan supistaa ja se voidaan lakkauttaakin, mikäli toimenpide katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Sen sijaan muiden ylläpitämien oppilaitosten toimintaan kouluviranomaiset eivät voi tällä tavoin puuttua. Sen jälkeen kun oppilaitos on saanut perustamisluvan, voi se jatkaa toimintaansa ja saada kyseiseen tarkoitukseen valtionapua. Valtionavun edellytyksenä on luonnollisesti, että oppilaitos täyttää valtionavun saamisen ehdot. Valtionapua ei voida toisin sanoen lakkauttaa tai vähentää esimerkiksi siitä syystä, että oppilaitoksen toiminta ei työvoimapoliittisista syistä olisi tarkoituksenmukaista. Tällaisesta voisi olla kysymys muun muassa silloin, kun oppilaitoksen antaman kelpoisuuden omaavista henkilöistä on ylitarjontaa.

II. *Muita kuin avustettavaa toimintaa* koskevia säädöksiä, joilla on yhteyksiä valtionapunormistoon, on paljon. Ehkä eniten vaikutuksia valtionapujen soveltamiseen on *työ- ja virkaehtosopimuslainsäädännöllä*, jonka mukaisesti palkkaus ja muut etuudet saattavat muodostua valtionavun myöntämisen perustaksi.²⁶⁸ Työ- ja virkaehtosopimusten tulkinallisuus sekä niiden nopea muuttuminen onkin ollut eräs syy valtionapujen viivästy miseen.

Valtionapuja koskevilla säännöksillä on tämän lisäksi luonnolliset yhteydet muun muassa yleistä kunnallisoikeutta, valtion viranomaisten

²⁶⁵ Ks. A kunnallisista ja yksityisluontoisista teknillisistä oppilaitoksista 12 § 2 mom. ja 13 § 2 mom.

²⁶⁶ Ks. L kunnallisista ja yksityisistä kauppaoppilaitoksista 7 § ja A kunnallisista ja yksityisistä kauppaoppilaitoksista 42 §.

²⁶⁷ Ks. A sairaanhoitotoimen harjoittajien ja muun vastaavanlaisen henkilöstön kouluttamisesta 7 §.

²⁶⁸ Ks. kuntien valtionosuuslain 15 §. Ks. myös L kunnallisen virkaehtosopimuksen vaikutuksesta valtionavustukseen (672/70).

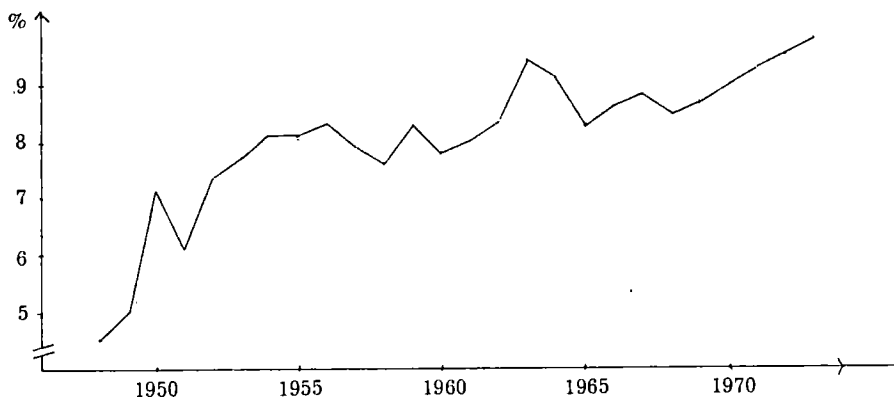
organisaatiota, tulo- ja menoarviota sekä muutoksenhakua koskeviin säädöksiin. Lisäksi niillä on yhteyksiä moniin erityisiin säädöksiin, esimerkiksi kuntauudistusta sääntelevään kuntauudistuksen suunnittelulakiin ja seutukaavoitusta sääntelevään rakennuslakiin.

8. Valtionapumäärärahat ja niiden kanavoituminen

8.1. Valtionavut valtiontaloudessa

Kunnallissektorin valtionapujen osuus valtiontaloudessa nousi selvästi toisen maailmansodan jälkeen. Kun niiden osuus valtion kokonaismenoista oli vielä vuonna 1948 noin 4.5 prosenttia, nousivat ne jo vuonna 1950 runsaaseen seitsemään prosenttiin. Pienen laskukauden jälkeen ne vuonna 1954 ylittivät kahdeksan prosentin rajan. Verraten tasaisesti lisääntyen

Kuvio 2. Valtionapujen osuus prosentteina valtion kokonaismenoista vuosina 1948—1973.²⁶⁹

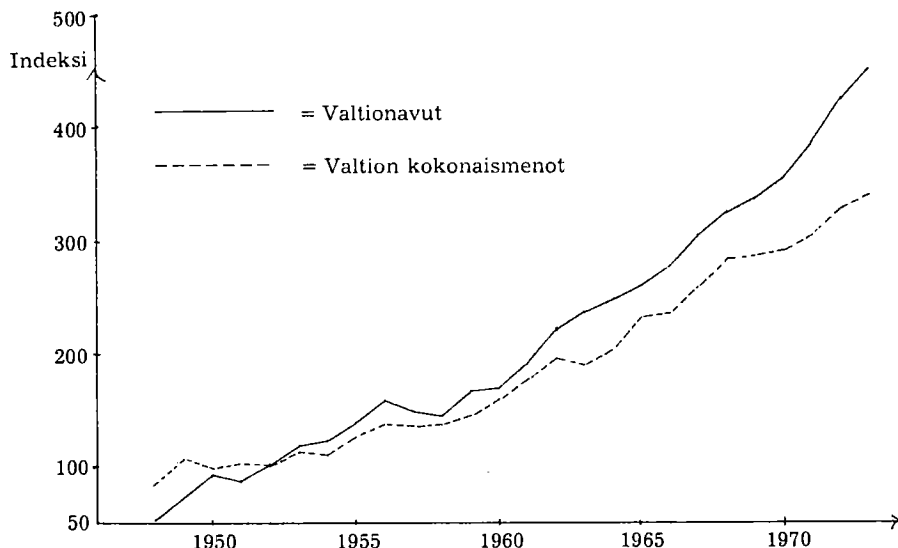


²⁶⁹ Lähteenä on käytetty valtion vuosien 1948—1973 valtion tilinpäätöksiä. Laskelmat on suorittanut *Kristian Brotherus*.

valtionavut nousivat yhdeksään prosenttiin vuonna 1963, jonka jälkeen niiden osuus alkoi laskea. Uusi nousu alkoi 1960-luvun loppupuolella. Kehitystä osoittaa kuvio 2.

Valtionavut kasvoivat toisen maailmansodan jälkeisenä aikana voimakkaammin kuin valtion kokonaismenot. Kasvu oli melko nopeaa erityisesti 1960-luvun loppupuolelta alkaen. Sitä osoittaa seuraava kuvio.

Kuvio 3. Valtionapujen ja valtion kokonaismenojen deflatoidut volyyymi-indeksit vuosilta 1948—1973 (1952 = 100).²⁷⁰



Vuosien 1974—1975 valtion tulo- ja menoarvioissa valtionavut kunnille (momentit 30—39) lisääntyivät merkittävässä määrin. Vuoden 1974 tilinpäätöksen mukaan valtionavut olivat 3 371,6 miljoonaa markkaa sekä vuoden 1975 ja 1976 tulo- ja menoarvioesitysten mukaan 3 887,6 miljoonaa markkaa. Valtion tulo- ja menoarvioiden pohjalta laskettu val-

²⁷⁰ Kuvio perustuu *Brotheruksen* suorittamiin laskelmiin valtion tilinpäätöksistä vuosina 1948—1973.

tionavun kasvu vuodesta 1974 vuoteen 1975 oli 41.4 prosenttia ja vuodesta 1975 vuoteen 1976 34.2 prosenttia.²⁷¹

Valtionavut kanavoituivat suurimmalta osaltaan opetustoimeen, terveydenhuoltoon sekä sosiaalihuoltoon. Kysymyksessä olevien toimintojen menojen kasvu on nähtävissä toisen maailmansodan jälkeen. Erityisen voimakkaasti lisääntyivät opetustoimen sekä terveydenhuollon menot.²⁷²

Kehitystä opetustoimessa osoittaa se, että vuonna 1950 olivat opetustoimen menot valtiontaloudessa runsaat 12 prosenttia, mutta vuonna 1970 jo 17 prosenttia. Opetustoimen menoista käytettiin yleissivistävään opetukseen vuonna 1970 kaikkiaan 977 miljoonaa markkaa eli 53.3 prosenttia ja ammatilliseen koulutukseen 412 miljoonaa markkaa eli 32.5 prosenttia.²⁷³

Terveydenhuollon osuus kasvoi erityisesti 1960-luvulla voimakkaasti valtiontaloudessa. Kun terveydenhuollon menot olivat 1950-luvun alussa valtiontaloudessa vain hieman yli kolme prosenttia, olivat ne vuonna 1970 jo 7.3 prosenttia. Suurin osa valtion menoista kanavoitui sairaanhoitoon, johon valtion menoja käytettiin vuonna 1970 kaikkiaan 704 miljoonaa markkaa eli 89.2 prosenttia terveydenhuollon menoista. Terveydenhuoltoon käytettiin puolestaan 79 miljoonaa markkaa (10 %) vähäisen osuuden jäädessä terveydenhuollon hallinnon kustannuksiksi.²⁷⁴

Sosiaaliturvapolitiikan menot olivat 1950-luvun alussa valtiolla 16 prosenttia. Tämän jälkeen valtion osuus on tasaisesti laskenut. Valtion menoja käytettiin vuonna 1970 sosiaalihuoltoon 181 miljoonaa markkaa (11.4 %), sosiaaliavustukseen 837 miljoonaa markkaa (53.0 %) ja sosiaalivakuutukseen 562 miljoonaa markkaa (35.6 %).²⁷⁵

Vuoden 1976 tulo- ja menoarvioesityksessä on lähes 9/10 kuntien ja kuntainliittojen valtionavuista jo pelkästään opetus- ja sivistystoimen valtionapuja.²⁷⁶ Huomattava osa valtionavuista myönnetään käyttömenoihin. Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen käyttökustannuksiin myönnetty valtionavut vuosina 1972—1974 käyvät ilmi seuraavasta taulukosta.

²⁷¹ Ks. Km 1976: 24 liite 6 asetelma 1.

²⁷² Ks. esim. Martikainen s. 131 ss. ja myös s. 128—129 olevat kuvat 10—11.

²⁷³ Ks. Brotherus, KA 1975: 1 s. 42—43.

²⁷⁴ Ks. Brotherus, KA 1975: 1 s. 42—43.

²⁷⁵ Ks. Brotherus, KA 1975: 1 s. 42—44.

²⁷⁶ Ks. HE 20/1976 II vp. s. Y 16.

Taulukko 11. Kuntien ja kuntainliittojen valtionavut miljoonissa mar-
koissa opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen
käyttökustannuksiin vuosina 1972—1974.²⁷⁷

	Tilinpäätös			Muutos %	
	1972	1973	1974	73/72	74/73
Opetustoimi	786,5	920,8	1 315,9	24.7	34.2
Terveydenhuolto	852,7	1 111,7	1 467,9	30.4	32.0
Sosiaalitoimi	84,3	126,5	174,3	50.1	37.8
Yhteensä	1 723,5	2 169,0	2 958,1	30.4	33.7

Edellä esitettyjen valtionapumäärien lisäksi on huomattava erityisesti kaksi menoerää, joiden merkitys valtionapuinstituution kokonaisuuden kannalta on merkittävä. Ensiksikin valtion tulo- ja menoarviossa olevista siirtomenoista kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille verraten merkittävä osa kanavoituu valtionapuina *yksityisten yhteisöjen* ylläpitämille oppikouluille ja ammatillisille oppilaitoksille. Esimerkiksi yksityisoppikoulujen valtionapuihin on varattu vuoden 1976 tulo- ja menoarviossa 387 miljoonaa markkaa.²⁷⁸ Jo yksin tämän määrärahan merkitystä kuvastaa se, että se on suurempi kuin koko sosiaalitoimeen samana vuonna myönnettävät valtionavut (370,1 milj. mk).

Erityisesti opetusministeriön hallinnonalalla on kunnille myönnettävillä *valtionlainoilla* verraten suuri taloudellinen merkitys. Esimerkiksi koulujen ja kirjastojen rakentamiseen osoitetusta valtionavusta osa myönnetään avustuksena ja osa lainana. Vuoden 1976 varsinaisessa tulo- ja menoarviossa on valtionlainoja osoitettu yli 60 miljoonaa markkaa koulujen ja kirjastojen rakentamiseen sekä yksityisoppikoulujen muuttamiseksi kunnallisiksi kouluiksi.²⁷⁹

8.2. Valtionavut kunnallistaloudessa

Kunnallissektorissa valtionapujen osuus on toisen maailmansodan jälkeen pysynyt likipitään vakiona. Ainoa selvä poikkeus vuosien

²⁷⁷ Taulukko on muodostettu *Km 1976: 24* liite 6 asetelma 1:n pohjalta.

²⁷⁸ Ks. HE 20/1975 II vp. s. 277—278.

²⁷⁹ Ks. HE 20/1975 II vp. s. 281—282, 286. Lisäksi on vuoden 1976 ensimmäisessä ja toisessa lisämenoarviossa valtionlainoihin kansa- ja peruskoulujen rakentamista varten osoitettu 3 milj. mk. Ks. HE 44/1976 vp. s. 22 ja HE 99/1976 vp. s. 9.

1948—1970 välisenä aikana oli kaupunkien saamien valtionapujen merkityksen kasvaminen sekä maalaiskuntien valtionapujen suhteellinen vähentyminen. Vuonna 1970 valtionavut olivat koko kuntasektorista keskimäärin 15.5 prosenttia kokonaismenoista.²⁸⁰

Vuosien 1971—1974 valtionavut kunnille käyvät ilmi seuraavasta taulukosta.

*Taulukko 12. Valtionavut kunnille miljoonissa markkoissa vuosina 1971—1974.*²⁸¹

Vuosi	Valtionavut
1971	1 113 milj. mk
1972	1 346 „ „
1973	1 624 „ „
1974	2 345 „ „

Kuntainliittojen menot olivat vuonna 1974 kaikkiaan 3 069,0 miljoonaa markkaa. Hallitsevassa asemassa olivat terveydenhoitomenot, jotka käsittivät noin 4/5 kuntainliittomenoista.²⁸² Vuonna 1970 kuntainliittojen osuus koko kunnallissektorin menoista oli 18.2 prosenttia.²⁸³ Valtionapujen merkitys kuntainliittojen taloudessa on ollut keskeinen. Esimerkiksi vuonna 1971 valtionapujen osuus oli 40.9 prosenttia.²⁸⁴ Vuonna 1973 kuntainliittojen valtionavut olivat 40 prosenttia kaikista kunnille ja kuntainliitoille myönnettyistä valtionavuista.²⁸⁵

Valtionapuja ei myönnetä kaikkiin kuntien ja kuntainliittojen tehtävistä aiheutuviin menoihin. Huomattava osa varsinkin peruskuntien tehtävistä aiheutuvista kustannuksista jää valtionavun ulkopuolelle. Vuonna 1973 olivat kuntien ja kuntainliittojen kokonaismenot yhteensä 11 089,1 miljoonaa markkaa, joista kuntien menoja oli 8 927,1 miljoonaa markkaa ja kuntainliittojen menoja 2 162,0 miljoonaa markkaa. Valtion-

²⁸⁰ Ks. edellä s. 57.

²⁸¹ Lähteet: 1971: Kuntien finanssitilasto 1971, 1972: Ennakkotietoja Kuntien finanssitilastoista 1972, 1973: Ennakkotietoja Kuntien finanssitilastoista 1973 ja 1974: Tilastotiedotus RT 1975: 45 (ennakkotietoja).

²⁸² Ks. Tilastotiedotus RT 1976: 12.

²⁸³ Ks. *Brotherus*, s. 102. Vrt. *Kristian Ståhlberg*, *Utvecklingsdrag* s. 40.

²⁸⁴ Tilastotiedotus RT 1972: 26, s. 9, 12 ja 13.

²⁸⁵ Ks. *Km* 1976: 24 liitteenä oleva taulu 1.

apuja myönnettiin kunnille 1 621 miljoonaa markkaa (18.2 % kokonaismenoista) ja kuntainliitoille 1 081,8 miljoonaa markkaa (50.0 %).²⁸⁶

Valtionavut kanavoituivat vuonna 1973 selvästi opetustoimeen sekä terveydenhoitoon. Erityisesti kyseiset kaksi tehtävälohkoa sosiaalitoimen lisäksi ovatkin olleet sotien jälkeen merkittäviä kunnallistalouden kannalta. Vuosina 1950—1970 opetustoimen menojen osuus kunnallistaloudessa jonkin verran supistui. Sen sijaan erityisesti 1960-luvulla terveydenhoidon osuus kuntien taloudessa kasvoi voimakkaasti. Myös sosiaaliturvapolitiikan menot kasvoivat kunnallissektorissa. Kysymyksessä olevien tehtävien kehityksessä on nähtävissä huomattavia eroja niin alueellisesti kuin kuntamuodoittainkin. Tapahtunut kehitys on kuitenkin merkinnyt sitä, että tehtäväkenttien erilaisuus eri kuntamuotojen kesken on vähentynyt. *Brotherus* huomauttaakin — tosin varovaisesti — tapahtuneesta kehityksestä, että eri kuntamuodot ovat lähentyneet jossain määrin toisiaan.²⁸⁷

Opetustoimen menojen suhteellinen osuus kunnallistaloudessa supistui sotien jälkeen. Kyseiset menot olivat 1950-luvulla useimmiten yli 30 prosenttia, mutta vuonna 1970 enää runsaat 27 prosenttia. Yleissivistävään opetukseen käytettiin kuntien menoja 1 063 miljoonaa markkaa ja ammatilliseen koulutukseen 120 miljoonaa markkaa. Kuntien menotaloudessa nämä tehtävät käsittivät 84.9 prosenttia (76.3 ja 8.6 %) opetus- ja kulttuuritoiminnan menoista.²⁸⁸

Kun terveydenhuollon menot olivat 1950-luvun alussa kunnallistaloudessa 10—11 prosenttia, olivat ne vuonna 1970 jo 17.3 prosenttia. Sairaanhoitoon käytettiin vuonna 1970 kuntien menoja 623 miljoonaa markkaa, joka oli 76 prosenttia kuntien terveydenhuollon menoista. Terveydenhoitoon käytettiin samana vuonna 111 miljoonaa markkaa (13.7 %).²⁸⁹

Sosiaaliturvapolitiikan menot olivat 1950-luvun alussa kunnilla 12—13 prosenttia kokonaismenoista. Kuntien tehtävien laajentumisen vuoksi kysymyksessä olevat menot olivat kuntien taloudessa vuonna 1957 jo 15.9 prosenttia, minkä jälkeen 1960-luvulla menojen suhteellinen osuus oli lievässä laskusuunnassa. Kuntien menoja käytettiin vuonna 1970 sosiaalihuoltoon 392 miljoonaa markkaa eli 57 prosenttia sosiaaliturvapolitiikan menoista. Sosiaaliavus-

²⁸⁶ Ks. *Km* 1976: 24 liitteenä oleva taulu 1.

²⁸⁷ Ks. *Brotherus*, KA 1975: 1 s. 43 s.

²⁸⁸ Ks. *Brotherus*, KA 1975: 1 s. 42—43.

²⁸⁹ Ks. *Brotherus*, KA 1975: 1 s. 42—43.

tukseen kunnat käyttivät 166 miljoonaa markkaa (24.1 %) ja sosiaalivakuutukseen 130 miljoonaa markkaa (18.9 %).²⁹⁰

Opetustoimen menojen osuus kasvoi kaupungeissa melkoisesti, noin 5 %. Toisaalta opetustoimen menot olivat maalaiskunnissa kuitenkin lähes kaksi kertaa suuremmat kuin kaupungeissa. Terveystenhoito taas rasitti 1950-luvun alussa eri kuntatyyppien menotalouksia keskimääräisesti jonkin verran tasaisemmin. Terveystenhoidon menojen osuus kasvoi kaikissa kuntaryhmissä tasaisesti, kuitenkin niin, että kasvuvauhti oli nopeinta maalaiskunnissa (13.5 %:sta 19.3 %:iin) ja hitainta kaupungeissa (12 %:sta 14.6 %:iin). Sosiaaliturvamenoissa tapahtui kaikissa kuntamuodoissa suhteellista nousua aina 1960-luvun alkupuolelle saakka, minkä jälkeen nousu, tosin varsin hidas, jatkui kaupunkikunnissa ja kääntyi las-
kuksi kauppaloissa ja maalaiskunnissa.²⁹¹

Menotalouden kannalta tarkasteltaessa opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen tehtäviä, olivat suurimmat alueelliset erot opetustoimen piirissä. Yleisenä havaintona onkin se, että mitä kauemmaksi Etelä-Suomen teollisuuskeskuksista mennään, sitä suuremmaksi tulee opetustoimen kunnan menotaloudelle aiheuttama suhteellinen rasitus. Uudenmaan läänissä se on 13 prosenttia, kun taas esimerkiksi Pohjois-Karjalan, Oulun ja Lapin läänissä se on 33—35 prosenttia.²⁹²

Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen valtionavut käyttökustannuksiin käyvät ilmi seuraavasta taulukosta.

Taulukko 13. Opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen valtionavut miljoonissa markkoissa käyttökustannuksiin vuonna 1973.²⁹³

Tehtävä	Kunnat	Kuntainliitot	Yhteensä
Opetustoimi	1 061,4	96,5	1 157,9
Terveystenhoito	332,2	818,6	1 150,8
Sosiaalitoimi	91,7	39,4	131,1
Muut	13,3	7,0	20,3
Yhteensä	1 498,6	961,5	2 460,1

²⁹⁰ Ks. *Brotherus*, KA 1975: 1 s. 42, 44.

²⁹¹ Ks. *Brotherus*, KA 1975: 1 s. 45—46.

²⁹² Ks. *Brotherus*, KA 1975: 1 s. 46.

²⁹³ Taulukko on muodostettu *Km* 1976: 24 taulu 1:ssä olevista tiedoista.

Edellä olevasta taulukosta käy ilmi ensinnäkin se, että muihin kuin opetustoimeen, terveydenhuoltoon ja sosiaalitoimeen myönnettävät valtionavut muodostavat erittäin vähäisen osan, 0,8 prosenttia. Sosiaalitoimenkin osuus verrattuna opetustoimeen ja terveydenhuoltoon on verraten vähäinen.

Kunnille myönnettävistä valtionavuista suurin osa kanavoituu opetustoimeen, noin 75,5 prosenttia. Kuntainliitoille myönnettävistä valtionavuista taas suurin osa kanavoituu terveydenhuoltoon, runsas 85 prosenttia.

8.3. Valtionavun kanavoituminen

Valtionavun kanavoitumisen tutkiminen on monessa suhteessa ongelmallinen kysymys. Sitä voidaan pyrkiä ensinnäkin erittelemään tilastotietojen avulla. Kuntien ja kuntainliittojen menoja ja tuloja kuvaavien tietojen perusteella ei kuitenkaan voida tyhjentävästi selvittää esimerkiksi sitä, ovatko ja missä määrin valtionavut vaikuttaneet julkisten palvelusten kehittymiseen. Hyvän esimerkin tästä tarjoaa edellä käsitelty kysymys kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen kehittämisestä. Vaikka kyseistä toimintaa varten oli osoitettu ylimääräisiä valtionapuja, ei niiden seurauksena ollut kuitenkaan kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen määrällinen ja laadullinen kehittyminen.²⁹⁴

Tilastoja tarkastelemalla ei ole mahdollista kuvata tilannetta itse toiminnasta käsin. Tilastoissa havaittavat muutokset ovat voineet johtua monista eri tekijöistä, joiden tunteminen on välttämätöntä ymmärtämisen ja selittämisen kannalta. Usein syynä muutoksiin on uusi lainsäädäntö. Toisaalta lainsäädännöllinen uudistus saattaa joskus jäädä vain normitasolle tilastojen osoittaessa, ettei muutosta aikaisempaan olekaan tapahtunut.²⁹⁵ Erityisen vaikea on selittää tilastoissa tapahtuneita muutoksia silloin, kun mitään lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta ei ole suoritettu.

Valtionavun kanavoitumisen tutkiminen on lähinnä taloustieteen alaan kuuluva kysymys. Koska kysymyksessä olevaa selvitystä ei ole tehty, pyritään seuraavassa antamaan *yleiskatsaus* valtionavun kanavoitumisesta eräiden muuttujien pohjalta. Tällaisen katsauksen antaminen

²⁹⁴ Ks. edellä s. 161 s.

²⁹⁵ Hyvänä esimerkkinä tästä on 1879 VHA:n voimassa ollessa tapahtunut kehitys. Ks. edellä s. 35 ss.

on omiaan täydentämään valtionapuinstituutiosta saatavaa kokonais-kuvaa. Itse asiassa tällainen selvitys on lähellä lainsäädännön seuranta-tutkimusta, jossa myös oikeustieteen antamat tutkimustulokset voivat täydentää kuvaa. Valtionavun kanavoitumista tarkastellaan seuraavassa kiinnittäen huomiota siihen, miten valtionavut ovat jakautuneet

I. kuntamuodoittain

II. alueittain

III. kantokykyluokittain.

I. Valtionapuinstituution kehitystä koskevassa II luvussa on kuvattu valtionapujen jakautumista *kuntamuodoittain*.²⁹⁶ Vuonna 1970 valtionavut olivat koko kuntasektorista keskimäärin 15.5 prosenttia kokonaismenoista. Vuosina 1973 ja 1974 valtionapujen osuus oli noin 16 prosenttia kuntien kokonaistuloista.²⁹⁷

Valtionapujen jakautumista kuntamuodoittain vuosina 1969—1974 kuvaa seuraava taulukko.

*Taulukko 14. Valtionavut kunnille miljoonissa markkoissa kuntamuodoittain vuosina 1969—1974.*²⁹⁸

Vuosi	Vanhat kaupungit	Uudet kaupungit	Kauppalaat	Maalaiskunnat	Kaikki kunnat
1969	215	40	60	573	888
1970	243	46	65	621	975
1971	270	62	66	716	1 113
1972	451		90	805	1 346
1973	612		102	910	1 624
1974	989		108	1 248	2 345

Yllä olevan taulukon tiedot kertovat mielenkiintoisesta kehityksestä. Kun esimerkiksi vuonna 1971 kaupunkien osuus kaikista valtionavuista oli noin 29 prosenttia, oli vastaava osuus vuonna 1974 yli 42 prosenttia. Kehitykseen ovat vaikuttaneet varmasti monet tekijät, esimerkiksi kuntamuotojen muutokset. Eräs syy lienee myös kuntien kantokykyluokituksen voimaan saattaminen, joka on saanut aikaan sen, että myös ns. vanhat kaupungit ovat useissa toiminnoissa päässeet valtionavuista osallisiksi. Eniten vaikuttanut tekijä on kuitenkin se, että maalaiskun-

²⁹⁶ Ks. vuosien 1950—1970 osalta kuvio 1 s. 57.

²⁹⁷ Ks. Suomen Kaupunkiliiton julkaisusarja D:1 s. 64 s.

tien aikaisemmin hoidettavina olleista tehtävistä osa on siirtynyt kuntainliittojen vastuulle. Merkittävän muutoksen valtionapujen kanavoitumisessa on saanut aikaan erityisesti kansanterveyslain myötä syntyneet terveyskeskuskuntainliitot.

II. Valtionapujen alueellista jakautumista tarkastellaan seuraavassa *lääneittäin* ja *kehitysalueittain*. Valtionavun jakautumisessa lääneittäin kiinnitetään huomiota opetustoimen sekä terveyden- ja sosiaalihuollon tehtäviin. Valtionavun kanavoitumista kehitysalueittain tarkastellaan — tilastotietojen puutteellisuuden vuoksi — vain valtionavun kokonaismäärien perusteella.

Tarkasteltaessa kuntien valtionapujen kanavoitumista *lääneittäin* vuosina 1972—1974²⁹⁹ on nähtävissä samanlainen kehitys kuin jo aikaisemminkin kuntien taloudellisen kantokyvyn huomioon ottavan valtionapupolitiikan kaudella. Valtionapuja on myönnetty selvästi enemmän niihin lääneihin, joissa on taloudellisesti heikkoja kuntia. Sanottu käynee ilmi tarkasteltaessa erikseen opetustoimea, terveydenhuoltoa sekä sosiaalihuoltoa.

Vuodesta 1972 vuoteen 1974 lisääntyivät opetustoimen valtionavut 443 miljoonasta markasta 541 miljoonaan markkaan. Asukaskohtaisesti lasketuna eri läänien saamissa valtionavuissa oli varsin suuria eroja. Esimerkiksi vuonna 1973 Uudenmaan läänin kunnat saivat 35 markkaa, kun taas Lapin läänin kunnat saivat 280 markkaa opetustoimen valtionapuja.

Terveydenhuollon valtionavut kunnille olivat huomattavasti vähäisemmät kuin opetustoimessa; ne kohosivat vuodesta 1972 vuoteen 1974 noin 69 miljoonasta markasta 86 miljoonaan markkaan. Vuonna 1973 Uudenmaan läänin kunnat saivat 7 markkaa ja Lapin läänin kunnat 42 markkaa valtionapua asukasta kohti.

Kuntien sosiaalihuollon valtionavut olivat vuonna 1974 vain 22 miljoonaa markkaa. Asukasta kohti laskettuna saivat vuonna 1973 Uudenmaan läänin kunnat 1,5 markkaa ja Lapin läänin kunnat 6,6 markkaa valtionapua sosiaalihuoltoon.

Valtionavun kanavoitumista *kehitysalueittain* osoittaa seuraava taulukko.

²⁹⁸ Lähteet: 1969—1971: Kuntien finanssitilastot 1969—1971, 1972: Ennakkotietoja Kuntien finanssitilastosta 1972, 1973: Ennakkotietoja Kuntien finanssitilastosta 1973 ja 1974: Tilastotiedotus RT 1975: 45 s. 5 (ennakkotietoja). Tiedot on kerännyt DETA-projektin valvonnassa valt.yo. Jorma Pirskanen.

²⁹⁹ Lähteet: 1972: Tilastotiedotus RT 1974: 3 s. 13—15 (ennakkotietoja), 1973:

Taulukko 15. Valtionavun kanavoituminen miljoonissa markkoissa kehitysalueittain vuosina 1970 ja 1971.³⁰⁰

Vuosi	Kehitysalueen		Muu Suomi
	I vyöhyke	II vyöhyke	
1970	200	254	521
1971	227	296	590

III. Valtionavun kanavoituminen *kantokykyluokkien* mukaan eri kunnille on mielenkiintoinen kysymys luokituksen "oikeudenmukaisuuden" kannalta. Mikäli luokitus toimii kyseisen tavoitteen suunnassa, tulisi valtaosa valtionavusta kanavoitua luonnollisesti 1 kantokykyluokkaan ja vain vähäisessä määrin 10 kantokykyluokkaan kuuluville kunnille. Tätä osoittavat myös tilastot. Seuraavista taulukosta ja kuviosta käyvät ilmi markkamääräiset valtionavut asukasta kohti kantokykyluokittain.

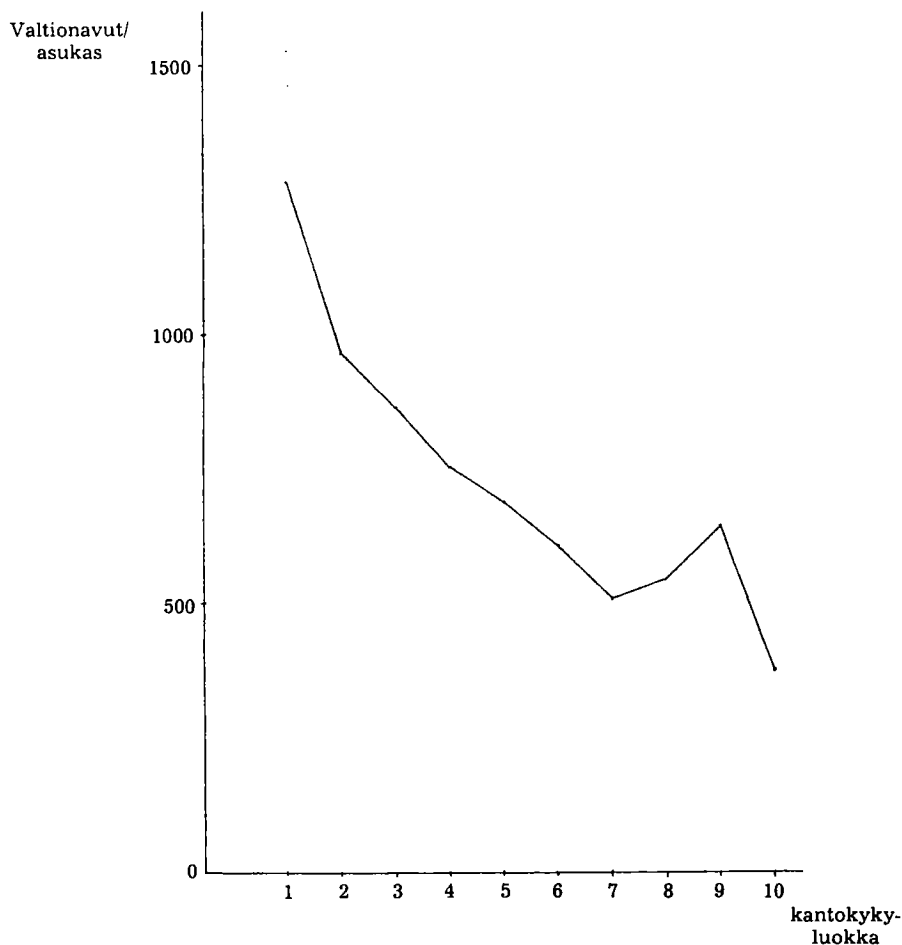
Taulukko 16. Valtionavut markkoissa kunnille asukasta kohti vuoden 1974 kantokykyluokituksen mukaan.³⁰¹

Kantokykyluokka	Asukasluku		Asukasta kohti
	1. 1. 1974	Valtionavut	
	Henkeä	1 000 mk	mk
1	774 856	993 862	1 282.64
2	271 457	262 739	967.88
3	317 918	275 113	865.36
4	428 171	324 426	757.70
5	532 053	367 458	690.64
6	1 103 581	676 197	612.73
7	456 548	232 397	509.03
8	289 031	158 260	547.55
9	15 342	9 918	646.46
10	538 019	202 508	376.40
Yhteensä	4 726 976	3 502 878	741.04

Tilastotiedotus RT 1975: 15 s. 9—11 (ennakkotietoja), 1974: Tilastotiedotus RT 1975: 45 s. 10—12 (ennakkotietoja). Vuoden 1969—1971 Kuntien finanssitilastoista saa taulukossa olevat tiedot vain maalaiskuntien osalta. Tiedot on kerännyt *Jorma Pirskanen*.

³⁰⁰ Lähteet: 1970: Kuntien finanssitilasto 1970 s. 80—81, 99, 105 ja 159—179 ja

Kuvio 4. Valtionavut markkoissa kunnille asukasta kohti vuoden 1974 kantokykyluokituksen mukaan.³⁰¹



1971: Kuntien finanssitolasto 1971 s. 90—91, 115, 121 ja 151—171. Laskelmat on suorittanut Jorma Pirskanen.

³⁰¹ Taulukko ja kuvio on muodostettu kantokykyluokitustoimikunnan laskelmien perusteella. — Kuntien asukasta kohti laskettuihin valtionapuihin sisältyy niiden omien valtionapujen lisäksi kuntainliittojen saamat valtionavut, jotka on jaettu jäsenkuntien mukaan.

9. Päätöksenteko valtionapuasioissa. Menettely ja päätösten sisältö

9.1. Hallinnosta ja hallintolainkäytöstä

Tutkimuksessa omaksutun ajattelutavan³⁰² mukaisesti ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä määrittelemään, mikä on hallintoa³⁰³ eikä myöskään sitä, mikä on hallintolainkäyttöä.³⁰⁴ Sen sijaan on syytä eritellä hallintotoimintaa ja hallintolainkäyttöä valtionapuasioissa. Näiden suhdetta toisiinsa voi tarkastella käyttämällä hyväksi *Kaarle Makkosen* suorittamia tätä koskevia tarkasteluja.

Makkonen on Geigerin ja Lahtisen käsityksiin nojautuen käsitellyt ongelmaa analysoidessaan jakoa käyttäytymisnormeihin ja reaktionormeihin. Käyttäytymisnormi velvoittaa niin yksityistä kuin viranomais-takin käyttäytymään tietyllä tavalla. Mikäli normin edellyttämä käyttäytyminen laiminlyödään, asianomaisen viranomaisen on reagoitava reaktionormin perusteella. Makkosen mukaan "hallintoa" toimittaessaan viranomainen ei käyttäytymisnormin perusteella sovelta oikeusnormia vaan käyttäytyy. Mikäli viranomaisen toiminnan perustana taas on reaktionormi, se soveltaa oikeusnormia eli harjoittaa lainkäyttöä.³⁰⁵ Makkosen itsensä käyttämä esimerkki vuosiloman myöntämisestä kunnan virkamiehelle selventäneen hänen ajattelutapaansa.

Vuosiloman myöntäminen kuuluu ratkaisutoiminnan kannalta sidottuun hallintoon. Kun tietyt loman saamisen edellytykset — virkasuhteen laatu, palvelusvuodet jne. — ovat olemassa, kaupunginhallitus on

³⁰² Ks. edellä s. 99 olevaa johtopäätöstä valtionapu-termin määriteltävyydestä.

³⁰³ Ks. *Makkonen* s. 145, *sama*, LM 1964 s. 783 ja *sama*, Kunnallinen säädösvalta s. 83 sekä *Vilkkonen* s. 23 s. Vrt. myös *Holopainen* s. 7 s. Ks. ulkomaisesta kirjallisuudesta esim. *Andersen* s. 1 s., *Forsthoff* s. 1 ja *Kelsen*, General Theory, s. 273. — Hallinnon käsite, joka on otettu käyttöön varsin myöhään (ks. esim. *Andersson* s. 7), on perinteisesti suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa määritelty negatiivisesti. Ks. esim. *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 13, *Ståhlberg* s. 3 ja *Willgren* s. 1. Vrt. myös pohjoismaisesta kirjallisuudesta esim. *Herlitz* s. 11 ss., *Strömberg* s. 11 ja *Sundberg* s. 6. — Myöskään hallinto-opillinen tutkimus ei ole tuonut mitään ratkaisevaa uutta, ks. esim. *Ahlstedt* — *Jahnukainen* — *Vartola* s. 11 ss. ja *Talkkari*, R-muistio 8/1972 s. 20—31.

³⁰⁴ Ks. *Vilkkonen* s. 24 ss. ja siinä mainittua kirjallisuutta.

³⁰⁵ Ks. *Makkonen* s. 143 ss. ja *sama*, Kunnallinen säädösvalta s. 82 ss. — *Vilkkonen* (s. 27) nimittää Makkosen ajattelutapaa "normirakenteelliseksi käsitteeksi hallinnon ja lainkäytön välisestä suhteesta".

velvollinen myöntämään virkamiehelle vuosiloman. Ellei kaupunginhallitus myönnä vuosilomaa, voi lääninhallitus velvoittaa päätöksellään sen siihen. Makkonen toteaa, että kysymyksessä olevassa tapauksessa oikeusnormi, joka määrittelee vuosiloman saamisen edellytykset, on rakenteeltaan hänen terminologiansa mukainen Norm¹, käyttäytymisnormi. Kaupunginhallitus ei sovelta oikeusnormia eikä suorita ratkaisuahtia, vaan käyttäytyy. Rakenteellisesti kaupunginhallituksen toiminta vastaa kansalaisen käyttäytymistä. Mikäli kaupunginhallitus ei myönnä vuosilomaa, voi sen päätöksestä valittaa lääninhallitukselle. Muutoksenhakuviranomaisena lääninhallitus toimii taas Makkosen terminologian mukaisesti reaktionormin eli Norm²:n perusteella: se soveltaa oikeusnormia.³⁰⁶

Makkonen osoittaa myös, ettei hallinnon ja lainkäytön eroa voida palauttaa organisatorisiin kriteereihin. Kaupunginhallitus voi Makkosen mukaan jossakin tapauksessa ratkaista valituksen siitä, että sen alainen lautakunta on evännyt vuosiloman (Norm²).

Hallinnon ja lainkäytön välinen ero — kirjoittaa Makkonen — on puhtaasti rakenteellinen. Sen sijaan hallintotoiminnan ja kansalaiskäyttämisen välillä ei ole rakenteellista eroa. Makkonen viittaa kuitenkin siihen, että mahdollisesti pitemmälle menevä struktuurianalyysi voisi saada esiin eroavuuksia.³⁰⁷

Ratkaisutoiminta valtionapuasioissa ei periaatteelliselta kannalta eroa muusta ratkaisutoiminnasta. Esimerkiksi kouluhallitus on velvollinen ratkaisemaan kunnan tekemän hakemuksen valtionavun myöntämisestä. Valtionavun myöntämisen perusteena on asianomaista toimintaa koskeva valtionapulainsäädäntö. Kouluhallitus voi myöntää tai vastaavasti evätä joko kokonaan tai osittain valtionavun. Kouluhallituksen päätöksestä kunta voi esimerkiksi KKouluL 86a §:ssä mainituissa tapauksissa tehdä oikaisuvaatimuksen kouluhallitukselle. Mikäli kunta on vielä tyytymätön kouluhallituksen oikaisuvaatimuspäätökseen, se voi valittaa asiasta edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Mikäli käytettäisiin Makkosen jaottelua käyttäytymisnormeihin ja reaktionormeihin, olisi ratkaisutoiminta valtionapuasioissa kuvattavissa seuraavasti. Myöntäessään/evätessään valtionavun kouluhallitus käyt-

³⁰⁶ Ks. Makkonen s. 143 s.

³⁰⁷ Ks. Makkonen s. 146.

täytyy (Norm¹) ja sen toiminta vastaa kansalaiskäyttäytymistä. Ratkaistessaan kunnan oikaisuvaatimuksen sama viranomainen (kouluhallitus) soveltaa oikeusnormia (Norm²). Niin ikään ratkaistessaan kunnan oikaisuvaatimus päätöksestä tehdyn valituksen korkein hallinto-oikeus soveltaa oikeusnormia (Norm²). Mutta voidaanko jaottelua käyttäytymisnormeihin ja reaktionormeihin pitää sellaisenaan tämän tutkimuksen tarpeita ajattelun tarkoituksenmukaisena?

Periaatteelliselta kannalta jako on moitteeton ja soveltuisi ratkaisutoiminnan kuvaukseksi. Se on kuitenkin hämmentävä ennen muuta siksi, että hallintotoiminta on kyseisessä jaottelussa rinnastettu tavalliseen kansalaiskäyttäytymiseen. Niin ikään on yleisen kielenkäytön kannalta vierasta sanoa hallintoviranomaisen ”käyttäytyvän”, mutta hallintolainkäyttöviranomaisen ”soveltavan” oikeusnormia. Näistä syistä näyttääkin tarkoituksenmukaiselta erottaa erityisesti valtionapua koskevien ratkaisujen analyysia varten ratkaisutoiminnassa ensinnäkin *kansalaiskäyttäytymisen taso*, toiseksi *hallinnon taso* ja kolmanneksi *hallintolainkäytön taso*. Näistä kansalaiskäyttäytymisen taso sijoittuu hierarkkisesti muiden tasojen alapuolelle.

I. Tehdessään valtionapuhakemuksen valtionavun hakija käyttäytyy tavalla, joka on rinnastettavissa *kansalaiskäyttäytymiseen*, esimerkiksi liikkumiseen liikennesääntöjen mukaan. Valtionavun hakijan käyttäytyminen on normin mukaista silloin, kun hakemus tehdään säädettyssä ajassa noudattaen muutenkin annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Normin vastaista käyttäytyminen on taas silloin, kun hakemus tehdään myöhästyneenä tai puutteellisenä. Seurauksena voi olla valtionavun menetys. Valtionavun hakijan käyttäytyminen on tällöin rinnastettavissa esimerkiksi jalankulkijan kävelemiseen päin punaista valoa. Kansalaiskäyttäytymisen tason ja hallintolainkäytön tason välille sijoittuu hallinnon taso.

II. *Hallintona* voidaan pitää sitä, kun valtionapuviranomainen antaa päätöksen valtionapuhakemukseen. Päätöksenteko voi olla yksinkertaista eräissä tapauksissa, jolloin se sisältää vain valtionapuviranomaisen toimesta tapahtuvan institutionaalisen käyttäytymisen. Viranomainen voi suoraan lakitekstistä nähdä, miten on käytäydettävä. Useimmiten lain soveltaminen vaatii kuitenkin pitkälle menevää laintulkintaa, Ratkaistavana saattaa olla muun muassa, onko asianomainen meno perustamiseksi käyttökustannus, onko se tarpeellinen, onko se hyväksyttävä ja onko

se kohtuullinen verrattuna muihin samankaltaisiin menoihin. Muiden tasojen yläpuolelle sijoittuu hallintolainkäytön taso.

III. *Hallintolainkäyttö* sisältää ensinnäkin oikaisuvaatimuksen, jota koskeva menettely eroaa hallinnosta erityisesti tarkoituksensa vuoksi. Oikaisuvaatimusmenettely on tarkoitettu antamaan oikeusturvaa valtionavun hakijalle. Nimenomaan oikeusturvavaatimuksen vuoksi valtionapuviranomainen tekee päätöksensä eri organsaatiomuodossa kuin hallintoa suorittaessaan. Hallintoratkaisua koskeva päätöksenteko tapahtuu toimistovirastotyyppisen päätöksenteon muodossa ja asian esittelijänä on yleensä muun kuin oikeustieteellisen koulutuksen saanut henkilö. Oikaisuvaatimusmenettelyssä asia ratkaistaan puolestaan keskusviraston istunnossa ja esittelijänä on aina oikeustieteellisen koulutuksen saanut virkamies.

Hallintolainkäyttötason toimintoihin luetaan myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminta valtionapuasioissa. Kysymyksessä on tuomioistuin, jonka tehtävänä on antaa oikeusturvaa valtionavun hakijalle. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminta ei tarkoituksensa puolesta eroa oikaisuvaatimusmenettelystä. Itse asiassa hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen toiminnot ovat paljolti toistensa kaltaisia. Sen sijaan ero hallintoviranomaisen suorittaman hallintoratkaisun ja oikaisuvaatimusasiassa antaman ratkaisun välillä on merkittävä.

Edellä esitetty käsitys, jonka voi katsoa pohjautuvan jakoon käyttäytymis- ja organisaationormeihin,³⁰⁸ ei periaatteelliselta kannalta eroa Makkosen käsityksestä. Makkonen itse kirjoittaakin hallinnon osalta, että ”hallinto” voidaan organisatoriselta pohjalta erottaa tavallisesta kansalaiskäyttäytymisestä. Makkosen mukaan on mahdollista ostensii-visesti määritellä, että ”hallinto” merkitsee hallintoviranomaisten suorittamaa toimintaa.³⁰⁹ Makkonen toteaa myös, ettei mikään estä käyttämästä kieltä sillä tavalla, että sanottaisiin hallintoviranomaisten ”soveltavan” lakia niiden käyttäytyessä sen mukaisesti.³¹⁰

³⁰⁸ Käyttäytymis- ja organisaationormeista ks. *Uotila* s. 2 ss. sekä *Sipponen* s. 301 ss. ja siinä mainittua kirjallisuutta. Ks. käyttäytymis- ja kompetenssinormeista myös esim. *Vuorio* s. 63, *Zitting*, LM 1952 s. 387 ss., *sama* LM 1953 s. 516 ja *sama*, 1954 s. 611.

³⁰⁹ Ks. *Makkonen* s. 146 s.

³¹⁰ Ks. *Makkonen* s. 144.

9.2. Hallintotoiminta valtionapuasioissa

Opetustoimeen, terveydenhuoltoon ja sosiaalitoimeen kohdistuva hallinnollinen päätöksenteko valtionapuasioissa tapahtuu useimpien toimintojen kohdalla hierarkkisesti kahdella tasolla, keskushallinnossa ja väliportaan hallinnossa. Eräitä toimintoja, esimerkiksi ammattikoulutusta varten ei ole järjestetty piirihallintoa, minkä vuoksi päätöksenteko tapahtuu vain keskushallinnossa. Valtionapuja ja niihin liittyviä asioita koskevassa päätöksenteossa voidaan erottaa seuraavat viisi vaihetta:

- I. valtionapuasian tuleminen vireille
- II. ennakon maksaminen
- III. päätöksenteon valmistelu
- IV. päätöksenteko
- V. päätöksen toteuttaminen.

Hallintoon kuuluu olennaisena osana myös valvonta tai, kuten usein sanotaan, seuranta. Lisäksi erään vaiheen päätöksentekoprosessissa muodostaa muutoksenhaku valtionapuviranomaisen päätökseen. Viimeksi mainittuja, siis muutoksenhakua ja valvontaa valtionapuasioissa käsitellään jäljempänä kohdissa 9.3. ja 9.4.

I. Valtionapuasian *vireille tulemisen* muoto vaihtelee riippuen siitä, onko kysymys käyttö- vai perustamiskustannuksiin myönnettävästä valtionavusta. Yleensä valtionapuasian vireille tulo edellyttää hakemusta. Valtionapuhakemus laaditaan vahvistetulle kaavakkeelle, jonka tulee sisältää valtionapuviranomaisten edellyttämät tiedot.³¹¹ Lisäksi sen liitteenä on esitettävä muut tarvittavat tiedot. Hakemus on tehtävä määräajassa, minkä laiminlyömisestä sanktiona on yleensä valtionavun epääminen. Kohtuussuista on eräiden toimintojen osalta valtionapua myönnetty myös määräajan jälkeenkin saapuneen hakemuksen perusteella.³¹² Kuntien valtionosuuslain tai sen periaatteille rakentuvien

³¹¹ Tutkimuksen liitteenä on esimerkki kunnan valtionapuhakemuksesta.

³¹² Ks. esim. KKouluA 174 § 3 mom. ja PKouluA 175 § 3 mom. — Olli Mäenpää kirjoittaa, että eräänlaisen käänteisen muodon keskusvirastoa koskevien yleismääräysten antamisessa muodostavat tapaukset, joissa ministeriö voi oikeuttaa alaisensa keskusviraston poikkeamaan sitä muuten sitovasta säännöksestä. Tätä Mäenpää (s. 85 alav. 20) nimittää "poikkeusjohtamiseksi". Esimerkkinä tästä Mäenpää mainitsee juuri PKouluA 175 §:n 3 momentin, jonka mukaan opetusministeriö voi oikeuttaa kouluhallituksen myöntämään kunnalle valtionavustusta myös määräajan jälkeen tulleen hakemuksen perusteella. Kysymyksessä olevan

säännösten myötä on siirrytty menettelyyn, jonka mukaan valtionapu voidaan myöntää määräajan jälkeenkin saapuneena, muttei kuitenkaan viittä vuotta pitemmältä ajalta.

Perustamiskustannuksiin myönnettävää valtionapua koskevia menettelymuotoja on kolmenlaisia, nimittäin kuntien valtionosuuslain 3 luvussa tarkoitettu menettely, rakennuslupa- ja normaalihintajärjestelmään pohjautuva järjestelmä sekä näistä poikkeava, yleensä harkinnanvaraisia valtionapuja koskeva menettely. Näiden kaikkien osalta valtionapuasiasia tulee vireille hakemuksen tai vastaavan muodossa.

II. Valtionapuja koskevaan päätöksentekoprosessiin kuuluu olennaisena osana *ennakon maksaminen*. Sen tarkoituksena on, että valtionapu myönnettäisiin samanaikaisesti kuin valtionavun saajalle aiheutuu kysymyksessä olevasta tehtävästä kustannuksia. Ennakon maksaminen on tärkeä osa päätöksentekoa valtionavun saajan kannalta. Riittävän suurien ennakoiden maksaminen on omiaan poistamaan valtionapujen maksattamisen viivästymisestä aiheutuneita ongelmia, joita on käsitelty edellä alakohdassa 7.2.2.

III. *Valtionapuasiodien valmistelu* riippuu ensinnäkin siitä, minkälaisesta valtionapuasiasista on kysymys, sekä toisaalta siitä, millä viranomaisella on toimivalta kysymyksessä olevassa asiassa. Yleistäen voidaan esittää, että nykyisen opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon valtionapuasioita koskevan tehtävien ja toimivallan jaon mukaan *valtioneuvosto- tai ministeriö*tasolla päätetään seuraavista asioista:

- perusteet, joiden mukaisesti valtionavut myönnetään
- investointeihin myönnettävät valtionavut
- erinäiset valtionapuja koskevat poikkeusluvut
- harkinnanvaraiset valtionavut
- valtionapuasiasiat toiminnoissa, joita varten ei ole keskusvirastoa (esimerkiksi kuntien nuorisotyö).

säännöksen luokitteluun ”poikkeusjohtamiseksi” vaikuttaa kovin haetulta. Säännöksen tarkoituksena on näet se, että kunta voisi saada valtionavun siitä huolimatta, että se ei ole säädetyssä ajassa hakenut valtionapua. Toimivalta asiassa kuuluu peruskoulun osalta opetusministeriölle, mutta esimerkiksi kansakoulutoimen osalta valtioneuvostolle. Kouluhallitus puolestaan myöntää normaalissa tapauksessa valtionavun. Mikäli säännöksen sanamuotona olisi esimerkiksi ”Valtionapu voidaan opetusministeriön luvalla kohtuussuista myöntää määräajan jälkeenkin tulleen hakemuksen perusteella”, säännöstä olisi tuskin luokiteltu poikkeusjohtamiseksi.

Ministeriössä asian valmistelu tapahtuu asianomaisella osastolla, esimerkiksi lähes kaikissa perus- ja keskiasteen koulutusta koskevissa asioissa opetusministeriön kouluosastolla. Terveysterveystoimintaa koskevien asioiden valmistelu suoritetaan sosiaali- ja terveysministeriön terveydenhuolto-osastolla sekä sosiaalitoimintaa koskevissa asioissa saman ministeriön sosiaalihuolto-osastolla. Ministeriöllä on asiaa valmistellessaan käytettävissä asianomaisen keskusviraston ja lääninhallituksen esitys tai lausunto.

Valtioneuvoston ja ministeriön ratkaistavana olevan asian valmistele alustavasti yleensä asianomainen esittelijä yksin. Ministeriön alaisien viranomaisten kannanottojen lisäksi tarvitaan yleensä täydentävää valmistelua, joka tapahtuu säännönmukaisesti lausuntomenettelyllä. Sen jälkeen kun tarvittavat lausunnot on saatu ja asiasta on neuvoteltu asianomaisten esimiesten sekä vastuunalaisen ministerin kanssa, on asia valmis ratkaistavaksi valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Sitä ennen asia käsitellään yleensä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa,³¹³ mikäli asian ratkaisu kuuluu valtioneuvoston yleisen istunnon toimivaltaan. Jos asian ratkaisee valtioneuvoston asemasta ministeriö, on taloudellisesti vähemmän merkittävät kysymykset saatettava valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan sijasta valtiovarainministeriön raha-asiain käsittelyyn (ns. B-lista menettely). Ministeriö on sidottu mainittujen valmistelevien toimielinten antamiin lausuntoihin. Ministerillä on kuitenkin mahdollisuus alistaa asia edelleen ylemmälle toimielimelle, esimerkiksi valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelemä valtioneuvoston yleiselle istunnolle tai valtiovarainministeriössä käsitelty asia valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnalle, ja saada näin muutos aikaisempaan kannanottoon.

Valtioneuvoston ja ministeriön toimivaltaan kuuluvat valtionapuasiasiat käsitellään yleensä varsin nopeasti. Sen jälkeen, kun asiakirjat ovat saapuneet ministeriöön, asia ratkaistaan keskimäärin 1—2 kuukaudessa. Päätöksentekoon kuluva kokonaisaika, johon sisältyy valmistelu aika väliportaana hallinnossa ja keskusvirastossa, on puolisen vuotta. Esitetyt aikamäärät eivät luonnollisesti koske kaikkia ministeriöitä ja toimintoja. Esimerkiksi kuntien yhdistymiskorvauksia ja -avustuksia koskeva

³¹³ Ks. valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnasta *Vesanen* s. 50—56 ja siinä mainittua kirjallisuutta. Ks. ennakkollisesti finanssivalvonnasta esim. *Olli Mäenpää* s. 130 ss. ja siinä mainittua kirjallisuutta.

päätöksenteko, joka kuuluu sisäasiainministeriön toimivaltaan, on kestänyt useita vuosia, kuten edellä alakohdassa 7.4.2. on esitetty.

Muut kuin valtioneuvoston ja ministeriön käsittelemät valtionapuasijat ratkaisee yleensä *keskusvirasto*. Erityisesti keskusviraston toimivaltaan kuuluu valtionapujen myöntäminen käyttökustannuksiin. Samoin valtionapujen maksattaminen, usein myös ministeriön toimivaltaan kuuluvissa asioissa kuuluu keskusviraston toimivaltaan.

Päätöksenteon valmistelu keskusvirastoissa suoritetaan myös eräiden toimintojen osalta lääninhallituksen valmistelun pohjalta. Keskusviraston sisällä päätöksenteko tapahtuu eri organisaatioyksikössä riippuen siitä, onko kysymyksessä käyttökustannuksia vai perustamiskustannuksia koskeva valtionapu. Ensinmainittuja koskevat valtionavut käsitellään yleensä keskusviraston valtionaputoimistossa, kun taas perustamiskustannuksia koskevat valtionavut rakennustoimistossa tai kyseistä toimintaa ohjaavassa yksikössä.³¹⁴

Valtionapuasijat valmistellaan eri keskusvirastoissa kussakin vaikiintunein muodoin, jotka poikkeavat merkittävästi toisistaan. Eroja valaisevat seuraavat esimerkit. Kouluhallituksessa kansa- ja peruskoulua koskevan asian tutkii asianomainen taloustarkastaja. Ammatikasvatushallituksessa puolestaan ammattikoulujen valtionapuhakemukset tutkii 2—3 henkilön muodostama työryhmä. Sitä vastoin lääkintöhallituksessa kansanterveystyötä koskevat valtionapuhakemukset tarkastaa vain asianomainen revisori. Sosiaalihallituksessa vuorostaan lasten päivähoidon valtionapuhakemukset tarkastaa pääasiallisesti kaksi henkilöä, joista toinen on revisori ja toinen kanslisti. Vaikka valtionapuhakemusten käsittely on huomattavalta osin numeroiden tarkistamista ja vertaamista, joudutaan siinä ottamaan kantaa myös moniin laintulkintaa vaativiin kysymyksiin. Ratkaistavana saattaa useasti olla esimerkiksi se seikka, onko tietty meno valtionapuun oikeuttava, onko se tarpeellinen, onko se hyväksyttävä ja onko se kohtuullisessa suhteessa muihin samankaltaisiin menoihin. Tämä saattaa joissakin tilanteissa aiheuttaa vasta myöhemmin paljastuvia ongelmia, sillä valtionapuhakemusten valmistavasta käsittelystä vastaavat henkilöt, eivät läheskään aina ole saaneet tarvittavaa lakimieskoulutusta.

³¹⁴ Esimerkiksi lääkintöhallituksessa terveyskeskusten perustamiskustannuksiin myönnettäviä valtionapuja käsitellään kansanterveysosaston terveyskeskustoimistossa.

Sen jälkeen kun päätösehdotus valtionapuasiasissa on valmis, ratkaistaan asia kouluhallituksessa ja sosiaalishallituksessa toimistovirastotyyppisesti. Ammattikasvatushallituksessa ja lääkintöhallituksessa on sen sijaan omaksuttu 1970-luvulla sellainen käytäntö, että päätösehdotus lähetetään valtionavun hakijalle nähtäväksi ennen lopullisen ratkaisun tekemistä. Tällöin valtionavun hakija voi antaa lisäselvityksiä, vastata tehtyihin kysymyksiin sekä esittää oman mielipiteensä esimerkiksi siitä, onko tietty meno valtionapuun oikeuttava vai ei. Valtionavun hakijan tulee palauttaa asiakirjat määräpäivään mennessä keskusvirastolle, minkä jälkeen se tekee lopullisen päätöksen.

Valtionapuasoiden käsittelyaika vaihtelee keskusvirastoittain. Niin ikään päätöksentekoon kuluva aika riippuu osittain siitä, minkä toiminnan valtionavuista on kysymys. Kouluhallituksessa esimerkiksi kansa- ja peruskoulujen valtionapuhakemusten käsittely kestää 3–4 vuotta. Niinpä keväällä 1976 oli käsittelemättä vielä vuoden 1972 valtionaputilityksiä. Ammattikasvatushallituksessa puolestaan esimerkiksi ammatikouluja koskevista asioista on käsittelyaika yhdestä kahteen vuoteen. Nopeinta valtionapuasoiden käsittely on sosiaalishallituksessa, jossa esimerkiksi lasten päivähoitoon myönnettävien valtionapujen käsittelyyn kuluu noin vuosi.

Valtionapuasoiden käsittelyn hitaus johtuu suurimmaksi osaksi itse valtionapulainsäädännöstä, joka edellyttää suhteellisen yksityiskohtaista valtionaputilitysten tarkastusta. Paitsi valtionapulainsäädännöstä aiheutuu käsittelyn hitautta myös virkaehtosopimuksista, jotka ovat yleensä palkkauksiin myönnettävän valtionavun pohjana. Nimenomaan virkaehtosopimusten muuttuminen sekä niiden tulkinnanvaraisuus hidastavat käsittelyä. Valtionapuasioita valmisteleavan henkilökunnan vähäisyyttä keskusvirastoissa on myös pidetty eräänä syynä käsittelyn hitauteen.

Valtionapuasioissa on *lääninhallituksella* vain vähäisessä määrin toimivaltaa. Sen merkitys useiden toimintojen valtionapuasiossa lausunnonantajana sekä asioiden valmistelijana on kuitenkin tärkeä. Kansa- ja peruskoulujen, oppikoulujen sekä vapaan sivistystyön valtionapuasoiden valmistelu tapahtuu lääninhallituksen kouluosastossa. Lääninhallituksen tehtävä rajoittuu kuitenkin yleensä sellaisten asioiden selvittämiseen, joista ylemmillä viranomaisilla ei ole tietoa. Toisaalta kouluosasto voi lausunnossaan tuoda esiin sellaisia seikkoja, jotka edellyttävät paikallista ja alueellista tuntemusta.

Nykyisin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto joutuu vain vä-
lillisesti tekemiseen valtionapuasiodien kanssa antaessaan lausunnon
kunnan kansanterveyssuunnitelmasta sekä lasten päivähoitoa koskevas-
ta suunnitelmasta. Sairaalalaitoksen viisivuotissuunnitelmiin lääninhal-
litus ei sen sijaan ota kantaa. Vuoden 1977 alusta sosiaali- ja terveys-
ministeriön hallinnonalalla siirretään eri valtionaputoiminnoista ai-
heutuviin käyttökustannuksiin tulevia valtionapuja koskevat asiat lää-
ninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolle. Niin ikään samalla siirre-
tään sairaanhoidon, kansanterveystyön ja lasten päivähoiton toiminta-
suunnitelmien vahvistaminen lääninhallitukselle.³¹⁵

IV. Varsinaista *päätöksentekoa valtionapuasioissa* voidaan lähtökoh-
dista riippuen tarkastella eri kannoilla. Jäljempänä pyritään koskette-
lemaan vain eräitä päätöksentekoon liittyviä seikkoja, joista osa on eri-
tyisesti viimeaikaisessa oikeusteoreettisessa keskustelussa ollut esillä.
Käsiteltäväksi otetaan seuraavat kysymykset:

1. Noudatetaanko valtionapuratkaisuissa hallinnon yleisiä periaatteita,
jotka ovat tärkeitä valtionavun hakijan oikeusturvan kannalta?
2. Onko valtionapuratkaisuissa valtionapuviranomaisella liikkumavaraa?
3. Minkälaiset mahdollisuudet on ministeriöllä vaikuttaa keskusviraston
pätöksentekoon valtionapuasioissa?

1. Tarkasteltaessa *hallinnon yleisten periaatteiden* soveltamista val-
tionapuja koskevaan päätöksentekoon on seuraavassa lähtökohtana nä-
kemys, jonka mukaan valtionapuratkaisu ei periaatteessa eroa muusta
hallinnollisesta ratkaisusta. Valtionapuratkaisu sisältää kuitenkin joita-
kin tekijöitä, jotka ovat tyypillisiä nimenomaan valtionapupäätöksille.
Varsinkin keskusvirastojen käyttökustannuksiin antamat valtionapu-
päätökset muodostuvat lukuisten eri ratkaisujen summiksi, jolloin niitä
ei yksityiskohtaisesti perustella.³¹⁶

Valtionapupäätösten perustelemattomuutta ei voida valtionavun haki-
jan oikeusturvan kannalta pitää asianmukaisena, koska tällöin päätök-
seen on vaikea hakea muutosta. Korkein hallinto-oikeus on myös mo-
nissa tapauksissa ottanut selvän kannan valtionapupäätösten perustele-
miseen nähden: hakemukseen annettu hylkäyspäätös on perusteltava.
Päätöksessä on mainittava se tai ne syyt, joiden vuoksi hakemukseen

³¹⁵ Ks. Km 1976: 22 ja HE 64/1976 vp.

³¹⁶ *Vatka*, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 26, huomauttaa, että valtionapupäätök-
sien kysymyskohtainen perusteleminen "jo käytännöllisistä syistä on mahdotonta".

ei ole voitu suostua. Lisäksi on ilmoitettava säännös tai säännökset, joiden nojalla päätös on tehty. Mikäli päätöstä ei ole tällä tavoin tehty, on seurauksena ollut päätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen.³¹⁷

Perustelemispakkoa ei voitane asettaa päätöksiin, joissa valtionapuviranomainen vapaaseen harkintaan perustuen hylkää hakemuksen.³¹⁸ Niinpä hallintokäytännössä ei myöskään ole perusteltu kielteisiä päätöksiä. Toisaalta esimerkiksi valtioneuvoston ja ministeriöiden ratkaisemien asioiden perustelut käyvät ilmi ministeriöiden esittelylistoista.

Valtionavun hakijoita ei yleensä kuulla viran puolesta ratkaisua tehtäessä. Minkäänlainen todistelu ei myöskään tule kysymykseen. Valtionapuviranomainen kuitenkin säännöllisesti pyytää — liiallisuuksiin asti — lisäselvityksiä.³¹⁹ Kysymys ei ole tällöin varsinaisesta kuulemisme-

³¹⁷ Ks. KHO 23.1.1968 taltio 437: koska KouluH:n ei olisi pitänyt osaksi hylätä kunnan hakemusta mainitsematta miltä osalta hakemus oli hylätty ja sitä tai niitä perusteita, joiden nojalla se kouluhallituksen mielestä oli hylättävä, KHO harkitsi oikeaksi asian käsittelyssä tapahtuneen virheen vuoksi, kumoten valituksenalaisen päätöksen, palauttaa asian kouluhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi. Samoin KHO 9.9.1968 taltio 4268: KouluH vahvistaessaan S:n kunnan kirjastojen menoihin vuodelta 1966 tulevan valtionavun oli jättänyt perusteita mainitsematta hyväksymättä eräitä menoja, minkä vuoksi KHO, koska KouluH ei ollut, niin kuin lain mukaan olisi pitänyt tehdä, maininnut niitä perusteita, joilla hakemus oli hylätty, kumosi päätöksen ja palautti asian KouluH:lle uudelleen käsiteltäväksi. — KHO 1963 II 327: LääkH:n ei olisi pitänyt hylätä kunnan valtionapuhakemusta mainitsematta sitä tai niitä perusteita, joiden nojalla hakemus LääkH:n mielestä oli hylättävä. Samoin KHO 1959 II 485: koska SisM:n mielisairaalan valtionapua koskevassa päätöksessä eivät käyneet ilmi ne pääsyyt ja se lainkohta, johon ratkaisu nojautui ja niin ollen puuttui perusteet asian oikeudelliseen arvosteleamiseen, KHO asian käsittelyssä tapahtuneen virheen vuoksi palautti asian ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi. — Ks. OK 24:3, "Jokaisessa tuomioissa on ilmoitettava ne pääsyyt ja se laki, johon päätös nojautuu". Ks. tuomioiden perusteleminen mm. Alkio, LM 1967 s. 26 ss., Ellilä s. 32 ss., Kilpi, KHO 1918—1968 s. 94 ss., Larma, KHO 1918—1968 s. 103 ss., Merikoski, Vapaa harkinta s. 142 ss., Palmgren, JFT 1952 s. 82 ss., Salmiala s. 42 ss., sama DL 1962 s. 286 ss., Sipponen s. 56 ss., Tirkkonen s. 292 ss., Uotila, Elinkeinolupa s. 55 ja 152 ss. Ks. myös Ekelöf, SvJT 1947 s. 241 ss., v. Eyben, JFT 1962 s. 83 ss., Jägerskiöld, FT 1961 s. 305 ss., Lindberg, FT 1962 s. 5 ss. ja Lindhagen, SvJT 1947 s. 321 ss.

³¹⁸ Ks. Uotila, Elinkeinolupa s. 153.

³¹⁹ Tähän vuosien mittaan paradoksaaliseen menettelyyn on viimeksi kiinnittänyt huomiota Helsingin Sanomat 16.8.1976 pääkirjoituksessaan, jossa ihmetellään kouluhallituksen tarkastajien toimintaa valtionapuasioissa. Kunnilta on

nettelystä. Eräänlaisena kuulemisperiaatteen ja todistusmenettelyn muotona voitaneen pitää ammattikasvatushallituksen ja lääkintöhallituksen noudattamaa tapaa, että ennen lopullisen päätöksen tekemistä asiakirjat lähetetään valtionavun hakijan nähtäväksi.

Toisaalta valtionapujen hakijoiden käsitykset tulevat usein liiankin korostetusti esiin varsinkin ministeriössä ratkaistavien asioiden käsittelyssä. Säännöllisesti etenkin kunnallisia investointeja koskevista asioista valtionavun hakijan edustajat tulevat lähetystöinä esittämään asiansa asianomaiselle ministerille sekä virkamiehelle. Tuskin koskaan näiden lähetystöjen suullisesti ja usein myös kirjallisena jätetty aineisto on antanut lisäinformaatiota kysymyksessä olevaan asiaan.

2. Onko valtionapupäätös *massaratkaisu*? Tähän kysymykseen ei voida antaa yksiselitteistä vastausta. Näyttää kuitenkin siltä, että etenkin keskusvirastojen valtionapupäätökset olisivat massaratkaisuja. Tämän vuoksi niiden ennustettavuus on verraten suuri.³²⁰ Näin on varsinkin silloin, kun kysymys on jo suhteellisen kauan voimassa olleen säädöksen soveltamisesta. Toisaalta muun muassa teknologian kehitys vie siihen, että aikaisemmin valtionavun ulkopuolella olleet menot voivat tulla valtionavun piiriin tulkinnan muuttumisen seurauksena. Esimerkiksi 1950-luvulla katsottiin, etteivät opetuskäyttöön hankitun radion lupamaksusta aiheutuneet kustannukset olleet valtionavun alaisia. Nykyisin taas eräissä tapauksissa voidaan väritelevisiokin katsoa tarpeelliseksi opetusvälineeksi. Ennustettavuus vähenee uuden lainsäädännön tullessa voimaan, koska päätöksenteon puitteet muuttuvat. Ajan kuluessa tulkintakysymykset alkavat kuitenkin vähitellen standardisoitua, minkä seurauksena myös ratkaisun ennustettavuus lisääntyy. Toisaalta hyvää ennustettavuutta valtionapuasioissa voidaan edellyttää sen tähden, että kunnat ja kuntainliitot voisivat ottaa valtionavut mahdollisimman oikean suuruksina huomioon esimerkiksi tulo- ja menoarvion laadinnassa sekä kuntasuunnittelussa.

pääkirjoituksen mukaan tiedusteltu lapioiden ja roskalaatikoiden käyttötarkoituksia. Pääkirjoitus päättyy: "Uudistuksia ei ole kuitenkaan saatu aikaan, vaan tilanne on käynyt yhä hullummaksi. Kouluhallituksen ja muiden keskusvirastojen on toimittava entistä valppaammin, etteivät kunnat vain käyttäisi väärin lappioita ja roskalaatikoita. Kukahan pystyisi tuollaisen byrokraattisuuden lakaisemaan roskalaatikkoon."

³²⁰ Vrt. Aarnio, Laki, teko ja tavoite s. 244.

Vaikka keskusviraston valtionapuratkaisu katsottaisiinkin massaratkaisuksi, ei tämä merkitse sitä, että valtionapuviranomainen hyväksyisi valtionaputilityksen sellaisenaan. Valtionapuviranomaiset suorittavat päinvastoin melko suuressa määrin valtionapuun oikeuttavien menojen karsintaa. Eri hallinnonaloilta ja toiminnoista suoritettujen empiiristen tutkimusten puuttuminen tekee valtionapuun oikeuttavien menojen vähentämisen arvioinnin kuitenkin vaikeaksi. Viitteitä antaa jossain määrin kunnallistalouden neuvottelukunnan vuonna 1974 tekemä selvitys.³²¹

Kunnallistalouden neuvottelukunnalle annettujen tietojen perusteella käy ilmi, että *lääkintöhallitus on sairaalalaitoksen vuoden 1971 valtionaputilitysten osalta katsonut 2—3 prosenttia menoista valtionapuun kuulumattomiksi*. Menojen karsinta on lääkintöhallituksen osalta ollut toisin sanoen erittäin vähäistä. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että markkamääräisesti mainitun suuruiset vähennykset ovat varsin suuria.

Huomattavasti enemmän valtionapuun oikeuttavista menoista on karsinut puolestaan *ammattikasvatushallitus, joka katsoi kuntien vuoden 1971 tilityksistä noin 15 prosenttia valtionapuun kuulumattomiksi menoiksi*. Erityisesti kunnallisten ammattikoulujen kohdalla on kuitenkin vaikea tehdä johtopäätöksiä, koska toisinaan oli lähes kaikki menot hyväksytty valtionapuun oikeuttaviksi, mutta toisinaan taas peräti puolet menoista oli katsottu valtionapuun kuulumattomiksi. Kyseinen selvitys ei kohdistunut kouluhallituksen valtionapuihin. Erityisesti sen valtionapupäätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten ja valitusten perusteella näyttää siltä, että myös kouluhallituksen suorittama valtionapuun oikeuttavien menojen karsinta on melko huomattavaa.

Johtopäätösten tekeminen siitä, miksi menojen karsinta toisessa keskusvirastossa on ollut laajempaa kuin toisessa, on vaikeaa. Virheellinen päätelmä olisi varmasti se, että esimerkiksi lääkintöhallituksessa kuntien valtionaputilitykset tutkittaisiin yleispiirteisemmin kuin esimerkiksi ammattikasvatushallituksessa. Eräänä syynä valtionapuun oikeuttavien menojen karsintaan on ilmeisesti se, että valtionavun hakijat sijoittavat tilityksiinsä valtionapuun kuulumattomia menoja. Tämä saattaa suurelta osin johtua taas siitä, että valtionapuhakemuskavakkeet ovat tulkin-
nänvaraisia. Kaavakkeiden moniselitteisyyteen viittaavat erityisesti jäljempänä oikaisuvaatimusta ja valitusta koskevat tiedot, joista käy ilmi, että varsinkin maalaiskunnilla on ollut teknisiä vaikeuksia hakemusten

³²¹ Kunnallistalouden neuvottelukunnan muistio 5. 4. 1974.

täyttämässä. Merkittävä syy on ilmeisesti myös se, että valtionavun hakijat tulkitsevat samoja säännöksiä eri tavoin.

Huomattava osa valtionapuhakemuksiin tehdyistä muutoksista näyttää johtuvan virkaehtosopimuksista. Kunnat ovat sisällyttäneet valtionapuhakemuksiinsa usein sellaisia palkkoja ja muita etuuksia, jotka eivät ole virkaehtosopimusten mukaisia. Lisäksi virkaehtosopimukset ovat saattaneet muuttua aikana, jolloin hakemus on ollut keskusviraston tarkastettavana ja siitä aiheutuvia muutoksia ei ole voitu ottaa hakemusta tehtäessä huomioon. Osa muutoksista johtuu myös siitä, että varsinkin opettajien peruspalkasta ja erilaisista lisistä muodostuva palkkausjärjestelmä on monimutkainen. Terveydenhuollon osalta osa muutoksista aiheutuu puutteellisesti laaditusta toimintasuunnitelmasta. Tämän vuoksi kunnat ovat valtionapuhakemuksissaan esittäneet sellaisia menoja, joita ei ole otettu toimintasuunnitelmaan.

Onko valtionapuviranomaisilla päätöksenteossaan *harkintavaltaa*? Näyttää siltä, että tähänkään kysymykseen ei voida antaa yksiselitteistä vastausta. Esimerkkinä asioista, joissa harkintavaltaa ei ole juuri lainkaan, voi mainita virkaehtosopimusten mukaisten palkkaus- ja muiden etuuksien lukemisen valtionapuun oikeuttaviksi menoiksi. Enintään saat-
taa syntyä tällöin ongelmia siitä, miten virkaehtosopimusta on tietyssä tapauksessa tulkittava. Harkintavaltaa on paljon esimerkiksi ylimääräisten valtionapujen myöntämisessä. Tällaisessakin päätöksenteossa noudatetaan oikeudenmukaisuus- ym. periaatteita siten, että valtion tulo- ja menoarviossa oleva määräraha pyritään jakamaan asetettujen kriteerien perusteella mahdollisimman oikeudenmukaisesti. Niin ikään harkintavalta on laaja useiden joustavien oikeusnormien soveltamisessa.³²² Toisaalta käytäntö muovaa tiettyjä kriteerejä, jotka otetaan huomioon myöhem-
mässä päätöksenteossa.

Esimerkkinä joustavien oikeusnormien soveltamisesta voidaan tarkas-
tella ensiksi kansakouluasetuksen 74 §:n 3 momenttia. Sen mukaan val-
tioneuvosto voi erityistapauksissa myöntää valtionapua ja kuoletuslainaa
kansakoulurakennusten normaalihinnan ylittävistäkin kustannuksista tai
sallia, että koulun rakennuskustannukset kokonaisuudessaan suoritetaan
valtion varoista.

³²² Joustavien normien ratkaisufunktiosta ks. lähemmin *Brusiin*, DL 1938 s. 286 ss.

Kysymyksessä oleva säännös pohjautuu viisikymmentä vuotta ajassa taaksepäin. Vuoden 1926 kansakoulun kustannuslain 5 §:n 2 momentissa oli ensimmäisen kerran säännös, että "erikoistapauksessa voidaan, valtioneuvoston harkinnan mukaan, koulun rakennuskustannukset kokonaan suorittaa mainitusta määrärahasta". Kyseinen lainkohta liittyi 2 momentin ensimmäiseen lauseeseen, jonka mukaan maan köyhimmille ja harvaanasutuille kunnille annettiin ylimääräistä valtionavustusta kansakoulun kustannuslain 5 §:n 1 momentissa säädetyn korkeimman avustusmäärän lisäksi, valtioneuvoston harkinnan mukaan, eduskunnan tarkoitusta varten myöntämästä määrärahasta. Lain 5 § muutettiin vuonna 1931 annetulla lailla (343/31), mutta lainkohdan 3 momenttiin otettiin samansisältöinen säännös kuin aikaisemminkin.

Kansakoulun kustannuslain 5 § muutettiin jälleen vuonna 1949 annetulla lailla (886/49), jolloin sen 3 momentin sanamuoto muuttui siten, että "erityistapauksessa" saadaan valtioneuvoston harkinnan mukaan koulun rakennuskustannukset korvata kokonaan valtion varoista. Vuonna 1975 annettuun kansakoululakiin otettiin vielä nykyisinkin voimassa oleva säännös. Merkittävää säännöksen kehityksen kannalta oli tällöin se, että se oli irronnut köyhiä ja harvaanasuttuja kuntia koskevasta säännöksestä.

Kansakoululain 74 §:n 3 momenttia sovellettaessa ei ylimääräistä valtionapua ole myönnetty silloin, kun kunta vetoaa heikkoon taloudelliseen asemaansa tai siihen, että rakennuskohteeseen on vaikea kuljettaa rakennustarvikkeita taikka saada ammattitaitoista työvoimaa. Tämänkaltaisten syiden johdosta aiheutuvat kuntien erilaisuudet korvataan vuosittain valtioneuvoston antamalla päätöksellä koulurakennusten normaalihintojen korottamisesta. Myöskään yleisen kustannustason nousun perusteella ei valtionapua ole myönnetty. Sen sijaan erilaisten luonnonolosuhteista johtuneiden syiden, esimerkiksi harvinaisen ankaran talven taikka poikkeuksellisen maapohjan (pehmeä, sortuva tai routainen) perusteella kunnalle on myönnetty ylimääräistä valtionapua.³²³

³²³ Ks. VNp (OpM:n esittelystä) 10. 10. 1968 n:o 57/412 KD OpM 1968, 79/413 KD OpM 1968, 81/417 KD OpM 1968, 97/421 KD OpM 1968, 93/420 KD OpM 1968, 80/417 KD OpM 1968, 58/413 KD OpM 1968, 91/420 KD OpM 1968, 91/421 KD OpM 1968, 92/420 KD OpM 1968, 21. 11. 1968 n:o 2784/528 AD OpM 1968, 27. 12. 1968 n:o 171/437 KD OpM 1968, 27. 3. 1969 n:o 2281/232/69, 3380/649 AD OpM 1968, 16. 10. 1969 n:o 5045/231/69, 14. 1. 1970 n:o 7919/232/69, 17/232/70, 18/232/70, 16. 4. 1970 n:o 2425/232/70, 14. 5. 1970 n:o 2695/232/70, 31. 7. 1970 n:o 2351/231/70, 3448/231/70, 3449/231/70, 27. 8. 1970 n:o 5745/232/70, 5747/232/70, 17. 9. 1970 n:o 6133/232/70, 1. 10. 1970 n:o 6351/232/70, 10. 12. 1970 n:o 7372/232/70, 27. 1. 1971 n:o 6255/232/70,

Ylimääräinen valtionapu normaalihinnan ylittävistä kustannuksista on määräytynyt samojen prosenttilukujen perusteella kuin kansakoululain 74 §:ssä tarkoitettu lakisääteinen valtionapu. Käytännön ratkaisutoiminnassa ei ole sovellettu lainkohdan säännöstä, että "erikoistapauksessa valtioneuvosto voi ... sallia, että koulun rakennuskustannukset kokonaisuudessaan suoritetaan valtion varoista". Vastaava säännös onkin poistettu koulujärjestelmälain 24 §:n 1 momentista, jonka mukaan valtioneuvosto voi erityistapauksessa myöntää valtionapua vain normaalihinnan ylittävistä kustannuksista.

Vaikka valtionapuviranomaisella onkin vapaa harkintavalta säännöksen soveltamisessa, *vakiintuu* sen soveltaminen aikaa myöten. Esimerkkinä tästä voidaan tarkastella kansakouluasetuksen 49 §:n 2 momentin soveltamiskäytäntöä. Säännöksen mukaan koulurakennustyön piirustuksille ja työselityksille on ennen työhön ryhtymistä hankittava kouluhallituksen vahvistus uhalla, että jos se laiminlyödään, työtä varten tuleva rakennusavustus ja kuoletuslaina evätään opetusministeriön harkinnan mukaan osittain tai kokonaan. Säännöksen soveltaminen on muodostunut mekaaniseksi. Epäämisprosentin suuruus on määräytynyt sen mukaan, kuinka pitkän ajanjakson kuluttua rakennustyön aloittamisesta piirustukset on vahvistettu. Mikäli työt on aloitettu alle puoli vuotta ennen mainittua kouluhallituksen vahvistusta, on sekä valtionavustuksesta että kuoletuslainasta evätty viisi prosenttia. Tämän jälkeen epääminen on ollut aina viisi prosenttia lisää jokaista puolta vuotta kohden. Mikäli työt on aloitettu esimerkiksi vuosi ja viisi kuukautta ennen kouluhallituksen vahvistusta, on epäämisprosentti ollut 15.³²⁴

1. 4. 1971 n:o 1609/232/71, 20. 1. 1972 n:o 6890/231/71, 9259/232/71, 13. 4. 1972 n:o 356/232/72, 22. 6. 1972 n:o 293/232/72, 6. 7. 1972 n:o 8774/231/72, 17. 5. 1973 n:o 8588/232/72, 8925/232/72, 12. 6. 1975 n:o 13890/232/74 ja 7905/252/73.

³²⁴ Ks. OpMp 30. 12. 1969 n:o 8079—8085/232/69, 16. 1. 1970 n:o 74/232/70, 2894/232/70, 2898/232/70, 3446/231/70, 3447/231/70, 3837/232/70, 3838/232/70, 3839/232/70, 3840/232/70, 3841/232/70, 3842/232/70, 3960/232/70, 9. 9. 1970 n:o 6009/232/70, 24. 9. 1970 n:o 6276/232/70, 28. 8. 1970 n:o 5744/232/70, 5746/232/70, 22. 10. 1970 n:o 6734/232/70, 6735/232/70, 6555/232/70, 29. 1. 1971 n:o 8407/232/70, 362/232/71, 7. 4. 1971 n:o 2679/232/71, 14. 5. 1971 n:o 2948/232/71, 3542/232/71, 3949/232/71, 18. 6. 1971 n:o 4682/232/71, 4683/232/71, 4837/232/71, 5151/232/71, 16. 9. 1971 n:o 6282/232/71, 6283/232/71, 6284/232/71, 6767/232/71, 6768/232/71, 22. 10. 1971 n:o 7368/232/71, 7386/232/71, 24. 11. 1971 n:o 8061/232/71, 8269/232/71, 8440/232/71, 8441/232/71, 9. 12. 1971 n:o 8583/232/71, 8584/232/71, 8585/232/71, 30. 12. 1971 n:o 9044/232/71, 9045/232/71, 9046/232/71, 9252/232/71, 9253/232/71, 9254/232/71, 9255/232/71, 9256/232/71, 9257/

Opetusministeriön tulkinta kansakouluasetuksen 49 §:n 2 momentin soveltamisessa on se, että laiminlyönnin tapahtuttua on aina evättävä valtionavusta tietty osuus. Epäämisessä ei ole kuitenkaan otettu huomioon kuntien erilaisia olosuhteita, vaan se on tapahtunut edellä esitellyllä tavalla mekaanisesti. *Valtiontalouden tarkastusvirasto* on ollut soveltamisesta opetusministeriön kanssa eri mieltä. Sen mielestä säännöksen soveltamisessa olisi pääsäännöksi otettava, että avustus ja laina evätäisi laiminlyönnin tapahtuttua kokonaan. Vain poikkeustapauksessa epääminen tulisi jättää osittaiseksi. Opetusministeriö ei ole kuitenkaan valtiontalouden tarkastusviraston esittämän kannan mukaisesti muuttanut soveltamiskäytäntöä. Ministeriön mielestä tarkastusviraston kanta johtaisi "useissa tapauksissa kohtuuttomaan lopputulokseen".³²⁵

Opetusministeriön soveltamisperiaatteesta poikkeava kannanotto on esitetty myös valtiovarainministeriön taholta. Käsiteltäessä 13. 6. 1974 useita valtionavun osittaista epäämistä koskevia asioita, jätettiin esittelylistalta valtiovarainministeriön raha-asiaihin käsittelyssä pöydälle. Esittelylistaan tehdyn merkinnän mukaan silloinen valtiovarainministeri *Johannes Virolainen* oli esittänyt selvitettäväksi: "Onko syytä vähentää köyhiltä

232/71, 9258/232/71, 9260/232/71, 13. 1. 1972 n:o 9456/232/71, 9457/232/71, 9461/232/71, 20. 1. 1972 n:o 52/232/72, 54/232/72, 55/232/72, 9. 2. 1972 n:o 839—843/232/72, 8. 3. 1972 n:o 1332/232/72, 1829/232/72, 1830/232/72, 2108/232/72, 2110/232/72, 12. 4. 1972 n:o 2587/232/72, 2716/232/72, 3533/232/72, 3534/232/72, 3535/232/72, 3. 5. 1972 n:o 3922/232/72, 3923/232/72, 3924/232/72, 3925/232/72, 3927/232/72, 3928/232/72, 4039/232/72, 4040/232/72, 4041/232/72, 4415/231/72, 25. 5. 1972 n:o 4671—4675/232/72, 4804/232/72, 30. 8. 1972 n:o 5539/232/72, 6544—6546/232/72, 7430/232/72, 7435/232/72, 7436/232/72, 27. 9. 1972 n:o 7644—7645/232/72, 7767—7768/232/72, 19. 10. 1972 n:o 8267/232/72, 8471/232/72, 8585/232/72, 8598/232/72, 26. 10. 1972 n:o 8917—8924/232/72, 13. 12. 1972 n:o 8262/232/72, 10290—10292/232/72, 15. 2. 1973 n:o 9237—9238/232/72, 463—464/232/73, 13. 4. 1973 n:o 2244/232/73, 3531—3533/231/73, 3864/232/73, 3866/232/73, 3. 7. 1973 n:o 5224/232/73, 5269/232/73, 6677/232/73, 31. 8. 1973 n:o 8217/232/73, 6. 9. 1973 n:o 8033—8035/231/73, 8342/231/73, 26. 9. 1973 n:o 8397/231/73, 8501—8502/231/73, 8746/232/73, 8. 11. 1973 n:o 9208—9209/232/73, 9190/231/73, 31. 1. 1974 n:o 10425/232/73, 10734/231/73, 7. 4. 1974 n:o 1301/232/74, 2031—2033/232/74, 2035/232/74, 27. 6. 1974 n:o 7622/231/74, 7628/232/74, 7637/232/74, 2145/232/74, 2. 9. 1974 n:o 8928/232/74, 16. 9. 1974 n:o 8777/231/74, 8927/232/74, 8929/232/74, 9110/232/74, 9947/232/74, 10200/231/74, 30. 10. 1974 n:o 8448/231/74, 10987—10988/231/74, 11366/232/74, 10. 4. 1975 n:o 4787—4789/232/75, 4791/232/75, 12474/261/74 ja 4. 12. 1975 n:o 12067/231/75.

³²⁵ Ks. esittelylistat raha-asiaihin käsittelyä valtiovarainministeriössä varten 14. 2. 1973, 11. 4. 1973 ja 16. 5. 1973 (opetusministeriö, Laasonen).

kunnilta — vai pakottaako laki siihen. Tuntuu turhalta.” Opetusministeriö ei muuttanut soveltamiskäytäntöään. Tätä se perusteli seuraavasti: ”Säännöksen avulla pyritään valvomaan valtionavun turvin tapahtuvan koulurakentamisen tarkoituksenmukaisuutta. Säännös on sikäli ehdoton, että valtionavustuksesta on aina, milloin laiminlyönti on tapahtunut, evättävä jotakin. Ainoastaan evättävän määrän suuruus on opetusministeriön harkinnassa. Kunnan varallisuudella ei näin ollen ole merkitystä sille evätäänkö jotakin vai ei.”³²⁶

Opetusministeriön kannanoton viimeinen lause antaa aihetta jonkin verran kritiikkiin. Säännöksen sanamuodon mukaan on evättävä jotakin. Epäämistä olisi kuitenkin mahdollista porrastaa. Epäämisen suuruuden kriteereinä voisi olla ensinnäkin se syy, minkä vuoksi rakennustyö on aloitettu ennen kouluhallituksen vahvistusta. Toisena kriteerinä saattaisi olla myös kuntien taloudellinen kantokyky. Voisi olla perusteltua, että esimerkiksi 1 kantokykyluokkaan kuuluvalta kunnalta evättäisiin vähemmän kuin 10 kantokykyluokkaan kuuluvalta. Toisaalta epäämisprosentti ei saisi olla kovin alhainen, koska muuten kysymyksessä olevalla säännöksellä ei olisi tarkoitettua vaikutusta. Jo tällä hetkellä kysymyksessä olevan säännöksen soveltaminen on erittäin laajaa, minkä seurauksena kunnat menettävät huomattavia valtionapumääriä. Kuntia kohtaan voidaankin esittää kritiikkiä sen vuoksi, että ne verraten laajassa määrin toimivat lainvastaisesti. Kokonaan toinen asia on, onko kysymyksessä oleva säännös tarkoituksenmukainen vai ei, samoin kuin se, että asioiden käsittely kestää usein kohtuuttoman kauan kouluhallituksessa. Tarkoituksenmukaisempi menettely kuin toimia säädösten vastaisesti olisi luonnollisesti pyrkiä vaikuttamaan niiden muuttamiseksi.

3. Minkälaiset mahdollisuudet *ministeriöllä on vaikuttaa sen alaisen keskusviraston päätöksentekoon valtionapuasioissa?* Valtionapuasiat eivät periaatteessa poikkea muista hallintoasioista, minkä vuoksi kysymys on itse asiassa siitä, mitkä ovat ministeriön mahdollisuudet ylipäättään vaikuttaa keskusviraston päätöksentekoon. Kysymys on syytä asettaa historiallista taustaa vasten. Keskusviraston aseman muuttumista on kuvannut *Olli Mäenpää*.³²⁷ Hän on erottanut seuraavat neljä vaihetta tulkinnan muuttumisessa:

³²⁶ Esittelylista raha-asiain käsittelyä valtiovarainministeriössä varten 27. 6. 1974 (opetusministeriö, Laasonen).

³²⁷ Ks. *Olli Mäenpää* s. 14 ss., erit. 32—33.

- (1) Venäjän vallan aika, jolloin keskusvirastot olivat muodollisestikin alistettu asianomaisille toimituskunnille ja toimituskunnat saattoivat yksittäistapauksessa puuttua keskusviraston toimintaan (*Hermanson ja Ståhlberg*)
- (2) HM:n säätämisestä 1940-luvun loppuun, jolloin keskusvirastojen asemaa ei tulkittu kovin itsenäiseksi suhteessa ministeriöön (*Ståhlberg, Willgren ja Erich*)
- (3) 1950- ja 1960-luvut, jolloin keskusvirastojen itsenäistä asemaa suhteessa hallinnonalan ministeriöön korostetaan (muun muassa *Ahtee, Kastari ja Merikoski*)
- (4) 1960-luvun lopusta lähtien tehostunut KTS:n ja valtion tulo- ja menoarvioehdotuksen laadintaan liittyvä toiminta, joka tosiasiassa merkitsee keskusviraston suurempaa alistamista hallinnonalan ministeriön ja erityisesti valtiovarainministeriön ohjaukseen.

Vaikka 1960-luvun lopusta lähtien on katsottu ministeriöiden voineen aikaisempaa paremmin vaikuttaa keskusviraston toimintaan, ei ministeriöllä ole kuitenkaan mahdollisuuksia puuttua yksittäistapauksessa keskusviraston päätöksentekoon ja toimintaan.³²⁸ Tämä koskee luonnollisesti myös valtionapuasioita. Esimerkiksi 1970-luvun alkupuolella opetusministeriö pyrki vaikuttamaan kouluhallituksen ratkaisutoimintaan siten, että opetustoiminnassa käytettävää televisiota ei olisi hyväksytty valtionapuun oikeuttavaksi menoksi. Ministeriö perusteli käsitystään erityisesti taloudellisilla tekijöillä, varsinkin kun taloudellinen tilanne näytti olevan tuolloin heikkenemässä. Kouluhallitus ei kuitenkaan ottanut huomioon opetusministeriön kannanottoa.

Aina näihin aikoihin saakka on keskusvirasto voinut ohjeita antamalla ja laintulkinnalla päättää siitä, mitkä kustannukset oikeuttavat valtionapuun. Kuntien valtionosuuslain myötä on opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan erityislainsäädäntöön tullut säännös, jonka mukaan valtioneuvosto voisi tarvittaessa antaa valtion asianomaiselle viranomaiselle yleisiä ohjeita tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellisista kustannuksista. Samansisältöinen säännös on otettu kuntien valtionosuusasetuksen (875/75) 3 §:ään jonka mukaan voitaisiin antaa myös yleisiä ohjeita siitä, miten kuntien valtion-

³²⁸ Ks. Olli Mäenpää s. 62.

osuuslain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettut kotimaisen tuotannon edistämistä ja kotimaisen työvoiman käyttöä koskevat näkökohdat tulee ottaa huomioon harkittaessa edellytyksiä valtionavun suorittamiseen. Säännöksen 2 momentin mukaan on ennen mainittujen ohjeiden antamista kuultava kuntien keskusjärjestöjä ja tarpeen mukaan myös asianomaisia kuntainliittojen keskusjärjestöjä. Valtionapuja ja niihin liittyviä asioita koskevan päätöksenteon viimeisenä vaiheena on asianomaisen päätöksen toteuttaminen.

V. *Päätöksen toteuttaminen* ei aina tapahdu saman valtionapuviranomaisen toimesta kuin päätöksen tekeminen. Esimerkiksi ministeriö yleensä kirjeitse ilmoittaa päätöksestään alaiselleen keskusvirastolle sekä kehottaa sitä maksattamaan myönnetyn valtionavun ja ilmoittamaan päätöksestä asianomaisille. Valtionavun maksattaminen kuuluukin pääsääntöisesti keskusvirastolle. Kansa- ja peruskouluille sekä yleisille kirjastoille myönnetyt valtionlainat maksattaa sen sijaan valtiokonttori. Yleensä keskusvirasto puolestaan kehottaa — virkatien mukaisesti — sen alaista lääninhallitusta ilmoittamaan päätöksestä valtionavun saajalle.

Valtionavut maksetaan säännönmukaisesti valtionavun saajien posti- siirtotileille. Maksattaminen voi viivästyä pitkäksikin aikaa, mikäli kunta tai muu valtionavun saaja on tyytymätön valtionapupäätökseen ja turvautuu käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin, oikaisuvaatimukseen ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtävään valitukseen.

9.3. Hallintolainkäyttö valtionapuasioissa

9.3.1. Oikaisuvaatimus

Valtionapuasioita koskevan oikaisuvaatimusmenettelyn *toteuttamista käytännössä* voidaan tutkia pelkästään kouluhallituksen kansakoululain 86a §:n soveltamiskäytännön pohjalta, koska vuoden 1976 alusta voimaan tulleen kuntien valtionosuuslain perusteella ratkaistuja oikaisuvaatimuksia ei ole käytettävissä. Yleispiirteisen kuvan menettelyn toteutumisesta saa kouluhallituksen asianomaisen esittelijän pitämästä esitelmästä.³²⁹ Mutta onko sen antama kuva riittävä vai tulisiko pyrkiä soveltamiskäytäntöä selvittämään myös empiirisellä aineistolla?

³²⁹ Ks. *Vatka*, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 22—29.

Usein arkikokemukseen pohjautuva "sormenpääntuma" antaa yhtä luotettavan kuvan todellisuudesta kuin empiiriset tutkimukset. Toisaalta arkikokemukseen pohjautuva tieto on suhteellisen jäsentymätöntä, koska se useimmiten perustuu asianomaisen henkilön kokemuspiirissä esiintyneille yksityistapauksille. Tällaisten tapausten perusteella suoritetuilta yleistyksiltä puuttuu usein tutkimukselle tarpeellinen yleiskatsauksellisuus.³³⁰ Näistä syistä on näyttänyt tarpeelliselta hankkia suhteellisen laaja empiirinen aineisto kouluhallituksen oikaisuvaatimuskäytännöstä.

Kouluhallituksen oikaisuvaatimusmenettelyn tutkimiseksi on koottu 500 kouluhallituksen oikaisuvaatimuspäätöstä neljän ja puolen vuoden ajalta (1970—1974).³³¹ Yksityiskohtaisen analyysin kohteeksi on otettu lähes kolmasosa aineistoon sisällyvistä päätöksistä.^{332, 333}

Oikaisuvaatimuksiin turvauduttiin vuosina 1967—1969, ilmeisesti menettelyn uutuuden vuoksi, varsin vähäisessä määrin. Sen sijaan erityisesti vuosina 1970—1971 kouluhallituksen käsiteltäväksi tuli oikaisuvaatimuksia suhteellisen paljon. Niiden määrä on sittemmin osoittanut kuitenkin verraten selvää laskua. Tarkemman kuvan oikaisuvaatimusten määrällisestä kehityksestä vuosina 1970—1974 saa oheisesta taulukosta.

*Taulukko 17. Kouluhallituksen valtionapupäätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten määrällinen kehitys vuosina 1970—1974.*³³⁴

Vuosi	Oikaisuvaatimuksia
1970	158
1971	147
1972	88
1973	67
1974	62

³³⁰ Vrt. Aarnio, Laki, teko ja tavoite s. 324.

³³¹ Vuonna 1974 koottuun aineistoon sisältyvät 500 kouluhallituksen oikaisuvaatimuspäätöstä jakautuvat vuosittain seuraavasti: 1970 — 100, 1971 — 180, 1972 — 25, 1973 — 100 ja 1974 — 95.

³³² Luettelo kouluhallituksen oikaisuvaatimuspäätöksistä on tutkimuksen liitteenä.

³³³ Päätöksistä saadut tiedot on käsitelty Helsingin yliopiston laskentakeskuksessa, jossa tietokoneajot ovat suorittaneet OTK Seppo Vanninen ja FM Jouko Mustonen.

³³⁴ Kouluhallituksessa ei pidetä tilastoa oikaisuvaatimusten määrällisestä kehityksestä. Taulukon tiedot on hankkinut kouluhallituksen kirjaamosta Seppo Vanninen.

I. Oikaisuvaatimuksia koskeva *menettely* poikkeaa hakijan oikeusturvaan liittyvien näkökohtien vuoksi valtionapuja koskevasta hallintomenettelystä. Oikaisuvaatuspäätöksen valmistelee lakimieskoulutuksen saanut esittelijä. Asian käsittelyssä noudatettavat periaatteet eivät kuitenkaan ole täysin samat kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusta käsiteltäessä. Esimerkiksi kuulemismenettely ei ole käytössä, joskin kouluhallitus saattaa pyytää oikaisuvaatimuksen hakijalta lisäselvitystä. Oikaisuvaatimus ratkaistaan kouluhallituksen istunnossa.³³⁵

Oikaisuvaatimusten *käsittelyn nopeus* on yksi keskeisimmistä menettelyn tavoitteista. Tämän vuoksi onkin tärkeitä tavoitteiden toteutumisen kannalta selvittää oikaisuvaatimusten käsittelyyn kouluhallituksessa kulunut aika. Oikaisuvaatimusten käsittelyaikaa tutkittaessa on syytä kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, kuinka nopeasti asiat on ylipäättään ratkaistu. Tämän lisäksi on tarkasteltava sitä, missä määrin oikaisuvaatimuksen kohteena olleen menon taloudellinen arvo on vaikuttanut käsittelynopeuteen. Selvitettävä on toisin sanoen se, onko taloudellisesti merkittävämmät oikaisuvaatimukset käsitelty nopeammin kuin vähemmän merkittävät vai päinvastoin. Oikaisuvaatimuksen käsittelyaikaa laskettaessa on lähtökohtana pidetty hakemuksen saapumista kouluhallitukseen. Asian vireilläolon kokonaisaikaa pidentää kuitenkin käytännössä usein se, että aikaa oikaisuvaatimuksen tekemiseen kouluhallituksen valtionapupäätöksestä on peräti yksi vuosi.³³⁶

Sen määrittely, milloin päätöksenteko on nopeata ja milloin hidasta, on ongelmallista. Erään kriteerin tarjoaa korkeimman hallinto-oikeuden kaikkien asioiden keskimääräinen ratkaisuaika, joka vuonna 1974 oli hieman yli puoli vuotta.³³⁷ Tämän kriteerin valossa voidaan tehdä arvioita kouluhallituksen päätöksenteon nopeudesta oikaisuvaatimusasioissa. Tutkimustulokset osoittavat, että *neljässä kuukaudessa* tai sitä nopeammin ratkaistiin runsaat 23 prosenttia oikaisuvaatimuksista. *Alle vuodessa* annettiin päätös lähes 50 prosenttiin oikaisuvaatimuksia. *Kahdessa vuodessa* tai sitä nopeammin ratkaistiin hieman yli kolme neljännestä oikaisuvaati-

³³⁵ Ks. A kouluhallituksesta (293/69) 29 § 4 k. Ks. myös *Vatka*, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 24.

³³⁶ Ks. *Vatka*, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 26, jossa hän pitää vuoden oikaisuvaatimusaikaa liian pitkänä. — Kuntien valtionosuuslain 26 §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa valtionapupäätöksen tiedoksi saattamisesta.

³³⁷ Ks. *KHO:n toimintakertomus 1974 s. 16.*

muksista eli siis *yli kaksi vuotta* käsiteltiin lähes neljäsosaa oikaisuvaatimuksista. *Yli kolme vuotta* puolestaan kesti oikaisuvaatimuksen käsittely lähes yhdeksässä prosentissa tutkituista tapauksista.

Tarkasteltaessa oikaisuvaatimusten käsittelyyn kulunutta aikaa näyttää siltä, ettei suuria markkamääriä koskeneita oikaisuvaatimushakemuksia käsitelty juuri muita nopeammin. Vain runsas 27 prosenttia yli 10 000 markan suuruisia menoja koskeneista oikaisuvaatimuksista ratkaistiin neljässä kuukaudessa tai sitä nopeammin. Alle vuodessa käsiteltiin puolet tutkituista tapauksista, siis samassa ajassa kuin oikaisuvaatimukset yleensä. Kolme vuotta tai pitemmän aikaa ratkaisua odottaneista oikaisuvaatimuksista oli lähes 40 prosentissa kysymys yli 10 000 markan suuruisista menoista, kun taas alle 1 000 markan suuruisia kustannuksia koski vain 23 prosenttia oikaisuvaatimuksia.

Kun arvioidaan kouluhallituksen oikaisuvaatimusten käsittelyyn kuluva aikaa, on otettava huomioon, että keskusviraston päätöksenteko voi ensinnäkin periaatteessa tapahtua joustavammin kuin tuomioistuimessa. Lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavat asiat lienevät kokonaisuudessaan vaikeampia kuin kouluhallituksen valtionapuasiat. Oikaisuvaatimusmenettelyn nopeutta arvioitaessa on vielä huomattava, että kouluhallitus on jo aikaisemmin käsitellyt saman asian. Tämän vuoksi mainittu puolen vuoden aika on ehkä liian pitkä. Mainitut näkökohdat huomioon ottaen näyttää perustellulta väittää, että *kouluhallituksen oikaisuvaatimusmenettelyyn käyttämä aika on paitsi hallintolainkäytön joutuisuuden myös hakijan oikeusturvan kannalta liian pitkä*. Ei voida pitää asianmukaisena sitä, että lähes yhdeksässä prosentissa oikaisuvaatimuksia kului yli kolme vuotta asian ratkaisemiseen. Ongelmalliseksi asian tekee lisäksi se, että 40 prosentissa oikaisuvaatimuksia oli kysymys yli 10 000 markan suuruisista menoista.

Oikaisuvaatimuksen hakijoita tutkittaessa on ensinnäkin nähtävissä, että lähes kaikki oikaisuvaatimusten tekijät olivat kuntia.³³⁸ Kaikkiaan 32,2 prosentissa oikaisuvaatimusten tehneissä kunnissa oli asukkaita 4 000 tai sitä vähemmän, 4 001—8 000 asukkaan kuntia oli 29 prosenttia ja 8 001—20 000 asukkaan kuntia lähes 33 prosenttia. Oikaisuvaatimuk-

³³⁸ Tutkituissa 500 oikaisuvaatimuspäätöksessä oli vain kolmessa hakijana muu kuin kunta. Ks. *KouluHp* 17. 6. 1971 n:o 2373/569 1965 (M:n lastensuojeluliitto — M:s Barnskyddsförbund r.y.), 21. 2. 1974 n:o 35/525 1973, SA (Privata Svenska Folkskolan i B Aktiebolag) ja 3. 5. 1974 n:o 13270/525 1973 (K:n keskus-sairaalan kuntainliitto).

sen tehneistä kunnista oli kaikkiaan noin 94 prosentissa asukkaita 20 000 tai sitä vähemmän. Asukasmäärältään suuret, yli 100 000 asukasta käsittävät kunnat olivat tehneet oikaisuvaatimuksen vain kolmessa prosentissa tapauksia.

Oikaisuvaatimuksia tekivät Pohjois-Suomen kunnat huomattavasti enemmän kuin Etelä-Suomen kunnat. Kun Lapin ja Oulun läänin kunnat tekivät lähes 30 prosenttia oikaisuvaatimuksista, olivat Uudenmaan läänin kunnat puolestaan hakenneet oikaisua vain 6.8 prosentissa tapauksia. Kehitysaluevyöhykkeittäin tarkastellen tekivät kehitysalueen I ja II vyöhykkeen sekä kehitysalueen ulkopuolella sijaitsevat kunnat yhtä paljon oikaisuvaatimuksia. Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon, että mainituilla alueilla kuntien lukumäärä vaihtelee. Esimerkiksi vuonna 1975 oli kehitysalueen I vyöhykkeellä vain 61 kuntaa. Tutkittujen oikaisuvaatuspäätösten perusteella voidaankin päätellä, että kehitysalueen I vyöhykkeen kunnat tekevät oikaisuvaatimuksia useammin kuin muualla maassa sijaitsevat kunnat.

II. Tutkittaessa *oikaisuvaatuspäätösten sisältöä* on nähtävissä, että oikaisuvaatimukset kohdistuivat kolmeen ryhmään, *palkkaus-, kalusto- ja muihin menoihin*. Palkkausmenoihin kohdistuneet oikaisuvaatimukset käsittivät yli puolet kaikista oikaisuvaatimuksista. Toisaalta lähes 90 prosenttia palkkausmenoja koskeneista oikaisuvaatimuksista oli taloudelliselta arvoltaan alle 5 000 markan valtionapukysymyksiä. Kalustomenoista sen sijaan puolet oikaisuvaatimuksista koski yli 5 000 markan taloudellisia etuuksia.

Kuntamuodoittain tarkastellen on nähtävissä, että kaupunkien oikaisuvaatimukset kohdistuivat enimmäkseen — peräti 4/5 tapauksista — palkkausmenoihin. Myös kauppaloitten kohdalla vastaava prosenttimäärä oli niinkin korkea kuin 70. Sen sijaan maalaiskunnat hakivat oikaisua muihinkin kuin vain palkkausta koskeviin kysymyksiin. Asukasmäärien perusteella tarkasteltuna tutkimustulokset osoittavat vastaavaa jakautumaa. Väestömäärältään suuret kunnat hakivat oikaisua enimmäkseen palkkausta koskeviin kysymyksiin.

Kehitysalueiden ulkopuolella sijaitsevat kunnat tekivät enimmäkseen oikaisuvaatimuksia palkkausta koskeviin kysymyksiin. Samoin alhaisen veroäyrin (alle 13 pennin) kunnat hakivat oikaisua palkkausta koskeviin kysymyksiin. Niiden kohdalla palkkausta koskevat oikaisuvaatimukset olivat yli 2/3 kaikista oikaisuvaatimuksista. Sen sijaan kunnissa, joissa veroäyrin hinta oli 17 penniä tai sitä korkeampi, muodostivat pelkästään

palkkausta koskevat oikaisuvaatimukset vain lähes 40 prosenttia kaikista niiden tekemistä oikaisuvaatimuksista.

Oikaisuvaatimukset voidaan hakijoiden esittämien perustelujen puolesta jakaa kolmeen ryhmään, *laintulkintakysymyksiin*, *hakemustekniisiin virheisiin* ja hakijan esittämiin *uusiin perusteluihin*. Samaa oikaisuvaatimusta perusteltiin monesti useammalla kuin yhdellä mainituista perusteista. Selvästi suurin ryhmä, lähes 60 prosenttia, oikaisuvaatimuksia koski pelkästään laintulkinnallisia erimielisyyksiä. Yksinomaan hakemusteknisillä virheillä perusteltiin oikaisuvaatimusta yhdeksässä prosentissa tapauksia ja pelkästään uusilla perusteilla noin 15 prosentissa tapauksia. Oikaisuvaatimuksen koskiessa kansakoululaitoksen kalustomenoja oli laintulkinnallinen erimielisyys lähes aina perusteluna. Palkkausta koskeneissa oikaisuvaatimuksissa sen sijaan usein tuotiin esille uusia perusteluja.

Markkamääräisesti pieniä, alle 500 markan menoja koskevia oikaisuvaatimuksia perusteltiin yleensä hakemusteknisillä virheillä sekä hakijan esittämillä uusilla perusteilla. Edellisiä perusteita käytettiin kaikkiaan puolessa sekä jälkimmäisiä peräti 3/4 tutkituista oikaisuvaatimuspäätöksistä. Markkamääräisesti suuria menoja koskevan oikaisuvaatimuksen hyväksytyksi tuleminen näyttää olleen vaikeaa, koska kysymys koski usein tuolloin laintulkintaongelmia. Niissä ei kouluhallitus juuri poikennut aikaisemmin ottamastaan kannasta.³³⁹

Kaupunkien oikaisuvaatimukset koskivat lähes pelkästään laintulkintakysymyksiä. Yhdessäkään tutkituista oikaisuvaatimuspäätöksistä eivät kaupungit perustelleet oikaisuvaatimusta hakemusteknisellä virheellä. Viimeksi mainittu perustelu oli sen sijaan verraten yleinen maalaiskuntien oikaisuvaatimuksissa, yli kymmenessä prosentissa tapauksia oikaisuvaatimuksia perusteltiin hakemusteknisellä virheellä. Myös maalaiskuntien oikaisuvaatimusten perusteluina olivat laintulkinnalliset erimielisyydet usein selvästi tärkeimmät. Kauppaloiden esittämät perustelut olivat enimmäkseen laintulkinnallisia sekä hakemuksessa esiintuotuja uusia perusteluja. Maalaiskuntien hakemusteknisillä perusteilla tehtyjen oikaisuvaatimusten suuri määrä viittaa siihen, ettei kyseisissä kunnissa ole riittävästi henkilökuntaa, joka voisi täyttää hakemukset asianmukaisella tavalla. Tätä käsitystä tukee myös se, että yli 90 000 asukkaan kun-

³³⁹ *Vatka* toteaa myös valtionapuviranomaisen pitävän kiinni entisestä kannastaan laintulkinnallisissa tapauksissa. Ks. *Vatka*, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 26.

nissa ei kertaakaan perusteltu oikaisuvaatimusta hakemusteknisillä perusteilla.

Oikaisuvaatimuksen hakijan kannalta keskeinen kysymys on, kuinka suuri *taloudellinen merkitys* oikaisuvaatimuksen kohteena olevalla asialla on.³⁴⁰ Eniten oikaisuvaatimukset koskivat tapauksia, joissa oli kysymys 1 001—5 000 markan suuruisista menoista. Vähiten (1.3 %) oli kysymys yli 100 000 markan suuruisia menoja koskeneista oikaisuvaatimuksista.

Kaupungit tekivät eniten oikaisuvaatimuksia markkamääräisesti suuriin valtionapukysymyksiin. Puolet niiden oikaisuvaatimuksista koski yli 5 000 markan suuruisia menoja. Kauppaloissa vastaava prosenttiluku oli puolestaan 18 ja maalaiskunnissa noin 26. Väestömäärältään suuret kunnat hakivat oikaisuvaatimusta markkamäärältään suuriin valtionapuasioihin. Tätä kuvastaa myös se, että yli 50 000 asukkaan kunnat eivät tehneet yhtään alle 1 000 markan suuruisia menoja koskevia oikaisuvaatimuksia.

Kuntamuodon ja kunnan väestömäärän perusteella saattaisi olettaa, että kehitysalueen ulkopuolella sijaitsevat kunnat hakisivat eniten oikaisuvaatimuksia rahamäärältään suuriin kysymyksiin. Tutkimustulokset viittaavat kuitenkin siihen, että erityisesti kehitysalueen I vyöhykkeen kunnat ovat hakeneet oikaisuvaatimusta markkamäärältään suuriin valtionapukysymyksiin. Kaikkiaan yli 1/5 mainitun alueen kuntien tekemistä oikaisuvaatimuksista koski yli 10 000 markan menoja, kun taas kehitysalueiden ulkopuolella olevien kuntien vastaava osuus oli vain runsas 10 prosenttia. Myös kehitysalueen ulkopuolella sijaitsevat kunnat hakivat enemmän (28.3 %) oikaisuvaatimuksia *alle 500 markan* menoihin kuin kehitysalueen I vyöhykkeellä sijaitsevat kunnat (18.7 %). Kunnallisveroäyrin hinnan mukaan tarkasteltuna on taas nähtävissä, että alle 13 pennin ja vastaavasti yli 17 pennin veroäyrin omaavat kunnat hakivat enimmäkseen oikaisuvaatimusta *alle 5 000 markan* suuruisiin menoihin. Edellisten kohdalla prosenttimäärä oli lähes 85 ja jälkimmäisten kohdalla 81.

Tarkastellessaan oikaisuvaatimusten hyväksymistä ja hylkäämistä *Vatka* kirjoittaa, että "voitaneen ilman tilastotietojakin tehdä se johtopäätös, että oikaisuvaatimukseen annettujen myönteisten ratkaisujen mää-

³⁴⁰ Oikaisuvaatimuksia ei tehtäne kovinkaan paljon "kokeilumielessä" tai "periaatteessa", joihin *Vatka* viittaa. Ks. *Vatka* KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 25.

rän on täytynyt olla huomattavan suuri".³⁴¹ Oikaisuvaatimus päätösten analysoinnin tulokset osoittavat kuitenkin toista. Oikaisuvaatimuksista hylättiin yli 59 prosenttia kokonaisuudessaan tai hyväksyttiin 20-prosenttisesti. Vain 1/3 oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin kokonaisuudessaan tai 80-prosenttisesti. Lisäksi hyväksymisen aste oli sitä suurempi, mitä pienemmästä asiasta taloudelliselta arvoltaan oli kysymys. Markkamäärältään alle 500 markan oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin kokonaisuudessaan tai lähes kokonaisuudessaan liki 74 prosenttia. Sen sijaan markkamäärältään suuria menoja koskeneet oikaisuvaatimukset ratkaistiin pääsääntöisesti kielteisesti. Esimerkiksi yli 5 000 markan menoja koskeneista oikaisuvaatimuksista hylättiin kokonaisuudessaan tai lähes kokonaisuudessaan 83.3 prosenttia.

Edellä viitattiin jo siihen, että vain harvoin oikaisuvaatimus hyväksyttiin laintulkinnallisissa kysymyksissä. Yli 85 prosenttia oikaisuvaatimuksista, joissa on ollut kysymys laintulkinnallinen erimielisyys, on hylätty kokonaan tai lähes kokonaan. Sen sijaan kaikki analysoinnin kohteena olleet oikaisuvaatimukset, joita oli perusteltu hakemusteknisillä virheillä, hyväksyttiin. Samoin huomattavan suuri osa, kaikkiaan 87.5 prosenttia oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin kokonaan tai lähes kokonaan, kun niitä oli perusteltu uusilla perusteilla.

Kuntamuodoittain oikaisuvaatimuksen hyväksymistä eriteltäessä voidaan havaita, että kaupunkien oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin kokonaan tai lähes kokonaan 21 prosenttia. Väestömäärältään yli 50 000 asukkaan kunnissa (kaupungeissa) oli oikaisuvaatimuksen hyväksymisprosentti niinkin alhainen kuin 11.1. Mainitut alhaiset hyväksymisprosentit johtuvat siitä, että kaupunkien oikaisuvaatimukset koskivat yleensä laintulkinnallisia kysymyksiä. Maalaiskuntien oikaisuvaatimuksista hyväksyttiin puolestaan kokonaan tai lähes kokonaan 61.5 prosenttia.

Edellä olevat tutkimustulokset osoittavat — päinvastoin kuin on varsin yleisesti oletettu —, että oikaisuvaatimuksiin annettujen kielteisten ratkaisujen määrä on ollut suuri. Erityisesti kielteisesti on ratkaistu laintulkinnalliset kysymykset, jotka olivat yleensä myös samalla kunnille taloudellisesti kaikkein tärkeimpiä.

³⁴¹ *Vatka*, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 25.

9.3.2. Valitus

Valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle on tärkeä oikeusturvakeino myös valtionapuasioissa. Se on yleensä tehty oikeusperusteella,³⁴² ja vain harvoin tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuen.³⁴³ Tosin kovin tarkkaa rajaa mainittujen perusteiden välillä ei voitane yksiselitteisesti tehdä.³⁴⁴ Seuraavassa pyritään valtionapuasioissa tehtyjä valituksia tarkastelemaan hieman toisesta näkökulmasta kuin yleensä oikeudellisessa tutkimuksessa on tehty. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella ei nimittäin esitetä tutkintasuosituksia. Pyrkimyksenä on käsitellä kysymyksessä olevaa keinoa valtionapuinstituution toiminnan kannalta. Tarkastelutapa tekee mahdolliseksi myös valtionapuasäännösten tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännön analysointitaiaineistona on ollut sen vuosina 1970—1974 valtionapuasioissa tekemät päätökset, joita on ollut hieman yli 800. Kyseiset päätökset sisältyvät tutkimuksen liitteenä olevaan ratkaisuluetteloon. Niihin ei laajemmalti viitata jäljempänä.³⁴⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen erittely on näyttänyt olevan tarpeellista suorittaa myös mahdollisimman konkreettisesti. Tästä syystä on jäljempänä esimerkinomaisesti tarkasteltu eräitä kouluhallituksen valtionapuasioista tehtyjä valituksia myös sisällöllisesti.

Tutkimusintressin mukaisesti käsitellään seuraavassa

- I. valtionapuasioissa tehtyjen valitusten määrällistä kehitystä
- II. menettelyä valtionapuasioissa
- III. päätösten sisältöä.

I. Valtionapua koskeneiden valitusten *määrällinen kehitys* vuosina 1965—1975 käy ilmi seuraavasta taulukosta.

³⁴² Ks. *Andersson*, *Överklagande* s. 63.

³⁴³ Valtioneuvoston ratkaistavaksi siirretyistä valtionapuasioista ks. esim. KHO 8.6.1970 taltio 2972 ja 4.2.1976 taltio 457.

³⁴⁴ Ks. esim. *Vilkkonen*, LM 1972 s. 372.

³⁴⁵ KHO:n valtionapuasioissa vuosina 1970—1974 tekemät ratkaisut on koonnut OTK *Heimo Kiviranta*. Kyseisistä päätöksistä hankitut tiedot on käsitelty Helsingin yliopiston laskentakeskuksessa, jossa tietokoneajot ovat suorittaneet *Heimo Kiviranta* ja *FM Olavi Mustonen*.

Taulukko 18. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemien valtionapuasoiden määrällinen kehitys vuosina 1965—1975.³⁴⁶

Vuosi	Valtionapuasioita (kpl)
1965	104
1966	86
1967	117
1968	163
1969	140
1970	181
1971	189
1972	125
1973	137
1974	173
1975	146

Valtionapuasioissa tehtyjen valitusten on varsin yleisesti katsottu edustavan melko suurta osaa korkeimman hallinto-oikeuden työmäärästä.³⁴⁷ Todellisuudessa kyseisten asioiden määrä on ollut suhteellisen vähäinen. Esimerkiksi vuosina 1970—1974 valtionapuasoiden osuus valituksista oli vain 3—4 prosenttia keskimääräisen prosenttiluvun oltua 3.3.³⁴⁸

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistujen valtionapuasoiden jakautuminen valtionapuviranomaisten mukaan käy ilmi seuraavasta taulukosta.

Taulukko 19. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemat valtionapuasiat vuosina 1970—1974 valtionapuviranomaisen mukaan.³⁴⁹

Valtionapuviranomainen	1970	1971	1972	1973	1974	Yhteensä
Valtioneuvosto	6	—	—	—	—	6
Opetusministeriö	2	—	—	1	2	5
Ammattikasvatushallitus	21	23	21	15	30	110

³⁴⁶ KHO:ssa ei ole valtionapuasioista valmiita tilastotietoja. Taulukossa olevat tiedot on koonnut *Heimo Kiviranta*.

³⁴⁷ Esim. *Rikkosen* mukaan valtionapuasiat ovat esimerkiksi vuosina 1968—1971 ”määrällisesti merkinneet ehkä n. 7—8 % KHO:een saapuneiden asioiden määrästä”. Ks. *Rikkonen*, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 40.

³⁴⁸ Mainittuna aikana käsiteltiin kaikkiaan 23 693 valitusasiaa, joista oli 805 valtionapuasiasia. Laskelmat, jotka perustuvat KHO:n vuosien 1970—1974 toimintakertomuksiin, on suorittanut *Heimo Kiviranta*.

³⁴⁹ Taulukko pohjautuu *Heimo Kivirannan* kokoamiin tietoihin.

Kouluhallitus	103	104	70	71	80	428
Sosiaali- ja terveysministeriö	13	14	7	8	12	54
Lääkintöhallitus	21	30	18	21	19	109
Sosiaaliohallitus	9	17	8	19	24	77
Sisäasiainministeriö	6	1	1	2	6	16
Yhteensä	181	189	125	137	173	805

Valtioneuvostosta ja ministeriöistä tulleista valituksista valtionavut eivät edusta kovinkaan merkittävää osuutta, keskimäärin vain kymmenisen prosenttia. Keskusvirastoista tulleista valitusasioista valtionapuasoiden osuus on keskimäärin kolmannes kaikista valitusasioista. Ammattikasvatushallituksesta tulleista valitusasioista valtionapuasiat muodostavat 2/3, kouluhallituksesta yli puolet, lääkintöhallituksesta noin 2/5 sekä sosiaaliohallituksesta keskimäärin seitsemän prosenttia.³⁵⁰

II. Korkeimman hallinto-oikeuden *menettely* valtionapuasioista tehdyissä valituksissa ei poikkea periaatteessa muussa valitusasiassa noudatettavasta menettelystä.³⁵¹ Asiat ratkaistaan — lukuun ottamatta seutukaavoituksen valtionapuja — korkeimman hallinto-oikeuden III jaostolla. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäyttäytymistä vuosina 1970—1974 tarkasteltaessa on nähtävissä, että keskimäärin 55 prosenttia valtionapuasioista tehdyistä valituksista hylättiin kokonaisuudessaan. Kokonaan tai osittain hyväksyttyjen valitusasioiden määrä oli noin 2/5 sekä loput oli tutkimatta jätettyjä. Ammattikasvatushallituksen päätöksistä tehdyt valitukset hyväksyttiin keskimääräistä useammin hyväksymisprosentin ollessa 54. Toisaalta taas lääkintöhallituksen päätöksistä tehtyjen valitusten hylkäämisprosentti oli niinkin suuri kuin 74.3.

Korkein hallinto-oikeus oli tarkastelukautena sangen yksimielinen ratkaistessaan valtionapuasioista tehtyjä valituksia. Se joutui äänestämään vain keskimäärin viidessä prosentissa kaikista tapauksista. Eniten äänestyksen jälkeen ratkaistiin sosiaali- ja terveysministeriöstä (16.7 %) ja vähiten kouluhallituksesta (4.0 %) tulleista valitusasioista.

Erityisesti taloudelliselta kantokyvyltään heikoimpien kuntien kanalta on olennainen kysymys valtionapuasoiden *käsittelyaika*. Ennen asian lopullista ratkaisemista valtionavun saaja ei voi saada kokonaisuudessaan valtionapusuoritusta. Verrattuna esimerkiksi kouluhallituksen

³⁵⁰ Laskelmat on suorittanut Heimo Kiviranta.

³⁵¹ Ks. esim. Koskinen, LM 1972 s. 284 ss.

oikaisuvaatimus päätöksien käsittelyaikaan, oli korkeimman hallinto-oikeuden valitusasioiden käsittelyyn käyttämä aika verraten lyhyt. Vaikka seuraavassa esitetyissä luvuissa käsittelyn kestoajaksi onkin laskettu valtionapuviranomaisten päätöksen sekä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen välinen aika, oli keskimääräinen ratkaisuaika lähes 2/3 valitusasioista alle kahdeksan kuukautta. Noin 80 prosentissa valituksia asian ratkaisu kesti alle vuoden. Noin 17 prosentissa valitusasioista oli käsittelyaika 1—2 vuotta ja noin kolmessa prosentissa tapauksia yli kaksi vuotta. Käsittely kesti yli kolme vuotta vain alle yhdessä prosentissa valitusasioista. Toistettakoon vertailun vuoksi tässä se, että kouluhallituksen oikaisuvaatimus päätösten ratkaisu kesti peräti yhdeksässä prosentissa yli kolme vuotta.

Nopeimmin korkein hallinto-oikeus ratkaisi lääkintöhallituksen päätöksistä tehdyt valitukset, joista 44 prosenttia ratkaistiin alle viidessä kuukaudessa ja peräti 82 prosenttia alle kahdeksassa kuukaudessa. Kouluhallituksen valituksista 64 prosenttia sekä sosiaalihallituksen valituksista 68 prosenttia ratkaistiin alle kahdeksassa kuukaudessa. Hitainta päätöksenteko oli ammattikasvatushallituksen päätöksistä tehdyistä valituksista. Vain 26 prosenttia valitusasioista ratkaistiin alle kahdeksassa kuukaudessa. Toisaalta alle kahdessa vuodessa ratkaistiin suurin osa, kaikkiaan yli 96 prosenttia valitusasioista.

Valtionapumenettelyn kannalta on tärkeää tutkia kysymystä valituksen tekijän ominaisuuksista ja niiden mahdollisista vaikutuksista valituksen tekemiseen. Ensinnäkin on syytä selvittää, onko valituksen tekijänä kunta, kuntainliitto vai yksityinen yhteisö. Tämän kysymyksen tutkiminen on tärkeää erityisesti sen vuoksi, että voitaisiin nähdä, pitääkö paikkansa seuraava *Rikkosen*³⁵² väite: "Sen sijaan esim. laitos, jonka kuntainliitto omistaa, on vuotuisessa toiminnassaan sangen riippumaton valtiosta. Käytännössä tämä eroavuus näkyy siinä, ettei sanotunlainen kuntainliitto juuri pikkusummista riitele, koska jäsenkunnat maksavat, mitä muilla tuloilla, niiden joukossa valtionapu, ei voida kattaa."

Tutkittaessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä vuosilta 1970—1974 voidaan nähdä, että kunnat valittivat 72.4 prosentissa, kuntainliitot 19.0 prosentissa ja muut 8.5 prosentissa tapauksista. Kuntainliittojen merkitys valituksen tekijänä tulee esiin jätettäessä pois kouluhallituksen päätöksistä tehdyt valitukset, joista vain yksi oli kuntainliiton

³⁵² Ks. *Rikkonen*, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 37.

tekemä. Näin laskettuna kuntien tekemiä valituksia oli 50.5 prosenttia ja kuntainliiton tekemiä valituksia niinkin paljon kun 40.5 prosenttia tarkastelun kohteena olleista valituksista. Jo näiden lukujen perusteella voidaan kumota Rikkosen esittämä väite, etteivät kuntainliitot valittaisi valtionapuasioista.

Valituksen tekijöitä kuntamuodoittain tarkasteltaessa voidaan nähdä, että kaupungit tekivät 31.2 prosenttia, kauppalat 7.7 prosenttia ja maalaiskunnat 61.1 prosenttia valituksista. Kaupungit valittivat eniten ammattikasvatushallituksen (72.7 %) sekä sosiaalihallituksen (52.8 %) päätöksistä. Tämä on selitettävissä yksinkertaisesti sillä, että kysymyksessä olevat valtionapulaitokset sijaitsevat suurimmalta osaltaan kaupungeissa. Maalaiskunnat valittavat sen sijaan eniten kouluhallituksen (2/3) ja lääkintöhallituksen (yli 4/5) päätöksistä.

Kunnan asukasmäärien perusteella valittajia tarkasteltaessa on nähtävissä, että alle 8 000 asukkaan kunnat valittivat 38.1 prosentissa tapauksia ja vastaavasti yli 8 000 asukkaan kunnat valittivat 61.9 prosentissa tapauksia. Pienten kuntien kannalta mainittu prosenttijakautuma on varsin epädullinen, kun otetaan huomioon, että alle 8 000 asukkaan väestöpohjan omaavien kuntien osuus kaikista kunnista on lähes 70 prosenttia. Asukasmäärältään pienten kuntien osuus oli suurin kouluhallituksen (43.8 %) ja lääkintöhallituksen (44.7 %) päätöksistä tehdyissä valituksissa. Vastaavasti esimerkiksi ammattikasvatushallituksen päätöksistä valittainneiden yli 8 000 asukkaan väestöpohjan omaavien kuntien osuus oli 83.6 prosenttia. Tämä on selitettävissä sillä, että yleensä väestöpohjaltaan pienissä kunnissa ei ole omaa ammatillista oppilaitosta, vaan ne ovat osallisina ammattikoulukuntainliitoissa.

Maan eteläisten läänien, lukuun ottamatta Kymen läänin, kunnat valittivat useasti valtionapuasioista. Niinpä Uudenmaan, Turun ja Porin sekä Hämeen läänistä tulleita valituksia oli peräti yli 40 prosenttia. Vastaavasti Oulun ja Lapin lääneistä tulleita valituksia oli yli 20 prosenttia. Huomio kiintyy siihen, että Kymen läänistä (4.0 %) ja Mikkelin läänistä (4.6 %) tehtiin valituksia verraten vähän. Suurin osa kuntien tekemistä valituksista tuli Uudenmaan (16.2 %), Turun ja Porin (10.8 %), Vaasan (10.2 %) sekä Pohjois-Suomen läänien, Oulun ja Lapin läänien (yhteensä 21.9 %) kunnista. Eniten kuntainliittojen tekemiä valituksia tuli Turun ja Porin läänistä (19.0 %) ja vähiten Kymen ja Mikkelin läänistä (kummastakin 2.6 %). Muiden valtionavun saajien, kuten yksityisoikeudellisten yhteisöjen valitukset tulivat suurimmalta osaltaan Uudenmaan

läänistä (55.1 %). Niistä valtaosa oli Helsingissä sijaitsevien valtionapulaitosten valituksia. Tämä onkin luonnollista, koska huomattava osa yksityisoikeudellisten yhteisöjen ylläpitämistä laitoksista sijaitsee Uudenmaan läänissä, varsinkin pääkaupunkiseudulla. Erityisen paljon yksityisoppikouluja on Helsingin kaupungissa.

Kehitysalueiden ulkopuolella sijaitsevat kunnat tekivät eniten valituksia (39.3 %). Tosin kovin suuria eroja ei ollut varsinkaan verrattuna kehitysalueen toisen vyöhykkeen kuntiin, joiden osuus valituksista oli 35.0 prosenttia. Kehitysalueen ensimmäisen vyöhykkeen kuntien osuus valituksista oli 25.6 prosenttia.

III. Valituksen kohteena olleiden päätösten sisältöä tutkittaessa on ensinnäkin nähtävissä, että suurin osa (88.3 %) koski *käyttökustannuksia*. *Perustamiskustannuksia* koskeneiden valtionapuasioden osuus oli vain 11.7 prosenttia. Käyttökustannuksista oli *palkkauskustannuksia* koskeneista valtionavuista tehty eniten valituksia. Lähes puolessa kaikista valituksista oli kysymys palkkaukseen myönnettyistä valtionavuista. Eniten näitä valituksia tehtiin ammattikasvatushallituksen päätöksistä (58.4 %). Palkkausta koskevien valitusten lisäksi esimerkiksi kouluhallituksen kalustokustannuksia koskevista päätöksistä valitettiin verraten usein, lähes 30 prosentissa oli kysymys tällaisesta valituksesta.³⁵³

Opetusministeriön hallinnonalan valtionapuasiat muodostivat selvästi suurimman osan korkeimman hallinto-oikeuden työmäärästä. *Opetusministeriön* valtionapupäätöksistä tehtiin kuitenkin vain viisi valitusta vuosina 1970—1974. Sen sijaan *kouluhallituksen* osuus oli merkittävin kaikista valtionapuviranomaisista. Sen päätöksistä tehtyjen valtionapuasioden osuus oli puolestaan 13.7 prosenttia. Kouluhallituksen valtionapuasioista oli *kansakoulutoimi*³⁵⁴ keskeisin. Sen osuus oli mainittuna aikana runsas 40 prosenttia kouluhallituksesta tulleista valtionapuja koskeneista valitusasioista. Prosenttimäärä kuitenkin vaihteli vuosittain, sillä esimerkiksi vuonna 1970 prosenttiluku oli 20.2, mutta jo seuraavana vuonna eli 1971 se oli peräti 60.6 valitusten lisääntyä 30:sta 63:een.³⁵⁵

³⁵³ Mainittujen lukujen perusteella ei pidä täysin paikkaansa *Vatkan* huomautus, että valituksia KHO:een on tehty ”lähinnä opettajien palkkaukseen myönnettävää valtionapua koskevissa asioissa”. Ks. *Vatka*, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 25.

³⁵⁴ Tarkasteluajanjaksona ehdittiin käsitellä vain joitakin peruskoulua koskeneita valtionapuasioita.

³⁵⁵ Valitusten suuri lukumäärä johtui siitä, että mainittuna vuonna oli poik-

Keskimäärin vajaa 1/5 valituksista koski kansakoululaitoksen perustamiskustannuksiin myönnettyjä valtionapuja.³⁵⁶ Taloudelliselta arvotaan kyseiset valitukset olivat merkityksellisempiä kuin käyttökustannuksiin myönnettyistä valtionavuista tehdyt valitukset. Myös koulurakentamista silmällä pitäen mainitut ratkaisut olivat varsinkin aikaisempina vuosina tärkeitä.³⁵⁷

Valituksista keskimäärin kolmannes koski kansakoulun opettajien ja muun henkilökunnan palkkausmenoihin myönnettyjä valtionapuja.³⁵⁸ Säännösten tulkinnanvaraisuuden vuoksi korkein hallinto-oikeus joutui auktoritatiivisesti varsinkin aikaisemmin ratkaisemaan useita valtionapuasioissa tehtyjä valituksia.³⁵⁹ Kysymyksessä olevien asioiden käsittelyyn on alkanut merkittävästi vaikuttaa virkaehtosopimuslainsäädännön voimaansaattaminen. Erityiseksi ongelmaksi onkin oikeuskäytännössä muo-

keuksellisen runsaasti (43) valituksia KKouluL 80 §:n soveltamisesta. KHO hylkäsi jokaisen mainituista valituksista. Ks. KHO 6. 9. 1971 taltio 3390—3426, 16. 9. 1971 taltio 3689 ja 30. 9. 1971 taltio 3991—3994.

³⁵⁶ Kysymys on ollut erityisesti KKouluL 74—77 §:n ja KKouluA 169—170 §:n tulkinnasta.

³⁵⁷ Ks. aikaisemmasta oikeuskäytännöstä esim. KHO 1957 II 297, 1958 II 269, 1961 II 518 ja 20. 8. 1968 taltiot 3974—3975 (rakennusohjelma). — KHO 1931 II 130, 1958 II 96, 1961 II 526, 1962 II 70, 1963 II 249, 1964 II 189, 1964 II 204, 1965 II 137, 7. 10. 1965 taltio 3881, 1966 II 73, 1966 II 88 ja 1967 II 72 (normaalihinta). — KHO 1961 II 671 ja 1962 II 5 (rakennuslupa). — KHO 1961 II 550, 1961 II 551, 28. 8. 1962 taltio 2886, 1963 II 343, 1963 II 349, 1963 II 458, 1963 II 459 ja 1965 II 138 (valtionapu rakennuskustannuksiin). — KHO 1933 II 225, 1933 II 1182, 1952 II 678, 1956 II 153, 1957 II 84, 1957 II 116, 1957 II 189, 1958 II 96, 1959 II 472, 1959 II 535, 1960 II 839, 1961 II 172, 1961 II 233, 1963 II 6, 1966 II 86, 1. 6. 1966 taltio 2646 ja 12. 6. 1967 taltio 3597 (valtionapu perusparannuksiin). — KHO 23. 1. 1968 taltio 438, 20. 8. 1968 taltio 3975 ja 26. 9. 1969 taltiot 4903—4908 (valtionapu opettajien asuntoihin). — KHO 1931 II 706, 1931 II 972, 1931 II 1042, 1932 II 1249, 1938 II 2639 ja 29. 11. 1968 taltio 5990. Vrt. myös VNp 21. 11. 1968 n:o 2810/533 Ad OpM 1968, 11. 9. 1969 n:o 4111/232/69 ja 16. 10. 1969 n:o 6212/232/69 (valtionavun myöntämisperusteet).

³⁵⁸ Ks. myöhemmässä käytännössä KHO 28. 8. 1975 taltio 3143 ja 9. 9. 1975 taltio 3348.

³⁵⁹ Ks. esim. KHO 1956 II 691, 1960 II 314, 1961 II 275 (opettajan palkkaus). — KHO 1963 II 223 (tuntiopettajan palkkaus). — KHO 1935 II 3881, 1959 II 491, 1960 II 166, 1961 II 319, 400, 416, 1961 II 539 ja 1966 II 63 (sijaiset). — KHO 1936 II 2048, 1961 II 343, 517, 648, 1962 II 91, 315, 28. 3. 1962 taltio 1221, 6. 11. 1962 taltio 3991 ja 15. 11. 1962 taltio 4151 (johtajanpalkkio).

dostunut virkaehtosopimuksen vaikutus valtionavun määräytymisperusteisiin.³⁶⁰

Noin neljäsosa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tulleista kansakoulun valtionapuasioista koski kansakoululain 78 §:ssä tarkoitettuja *kalusto- ja opetusvälinekustannuksia*. Niin ikään neljäsosa kansakoululaitoksen valtionapuvälituksista koski *muuta* kuin palkkaus- sekä kalusto- ja opetusvälinekustannuksia. Tällaisia olivat esimerkiksi oppilaiden kyyditys- ja majoituskustannuksia koskeneet valtionavut.

Valtionapuja koskevan soveltamiskäytännön selvittämiseksi otetaan seuraavassa erityistarkastelun kohteeksi mainittu kansakoululain 78 §, koska se on käytännössä aiheuttanut runsaasti tulkintaongelmia. Lainkohdan 1 momentin mukaan valtio suorittaa maalaiskunnalle 2/3 niistä kansakoululaitoksen todellisista kustannuksista, jotka johtuvat kaluston, opetusvälineiden tai koulukirjastojen hankkimisesta tai kunnossapidosta. Kouluhallituksen tehtävänä on antaa ohjeita siitä, mitä esineitä se pitää tarpeellisina.³⁶¹

Kansakoululain 78 §:n soveltamiskäytäntö on tyypillinen *esimerkki* siitä, minkälaista hallintolainkäyttö valtionapuasioissa on ollut luonteeltaan. Soveltamiskäytännön tunteminen onkin välttämätöntä, jotta voitaisiin ymmärtää kyseistä toimintaa. Niin ikään se tekee jokaiselle mahdolliseksi muodostaa *käsitys* siitä, kuinka tarkoituksenmukaista ja mahdollisesti oikeudenmukaista ratkaisutoiminta kysymyksessä olevissa asioissa on ollut, toisin sanoen se tekee soveltamiskäytännön arvioinnin mahdolliseksi.

Tämän vuoksi eritellään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoimintaa kansakoululain voimaantulosta 1970-luvun taitteeseen. Pyrkimyksenä ei ole esittää normisuosituksia oikeuskäytännön pohjalta, eikä myöskään sitä, mikä on tai tulisi olla voimassa olevan oikeuden kanta. Tällaisten normisuositusten esittäminen lieneekin mahdotonta, koska muun muassa opetusteknologian kehityksen vuoksi käsitys "tarpeellisesta opetusvälineestä" alati muuttuu.

Kansakoululain 78 §:n säännös ja kouluhallituksen, esimerkiksi vuonna 1959 yleiskirjeessään n:o 1385 antamat ohjeet eivät ole olleet tyhjen-

³⁶⁰ Ks. *Martti Mäenpää*, KHO:n julkaisuja 1/1975, s. 5 ss. ja siinä mainittuja oikeustapauksia. Ks. myös *sama*, SK 1973 s. 112 ss.

³⁶¹ Ks. myös KKouluL 85 §, jonka mukaan valtionapua ei suoriteta, milloin kansakoulutoimi on tuhaavaisuuden, taitamattomuuden tai muun sellaisen syyn takia aiheuttanut tarpeettomia kustannuksia.

täviä. Tämän vuoksi on käytännössä esiintynyt lukuisia tulkintaongelmia siitä, mikä on lainkohdassa tarkoitettu tarpeellinen esine. Tulkintaongelmat ovat koskeneet erityisesti seuraavia esineryhmiä:

1. pöydät, tuolit ja kaapit
2. luokkataulut
3. keittiökalusto ja -opetusvälineet
4. valaisimet, verhot ja matot
5. leikki- ja urheiluvälineet
6. muut ulkovälineet
7. vaatteet
8. audiovisuaaliset opetusvälineet.

Seuraavassa tarkastellaan mainittuja esineryhmiä ja niiden yhteydessä syntynyttä tulkintakäytäntöä.

1. Kouluun hankitut *tuolit, pöydät ja kaapit* aiheuttivat usein tulkintaongelmia valtionavun kannalta. Kouluhallituksen antamien yleisohjeiden mukaan tarpeellisia kalustoesineitä olivat muun muassa luokkahuoneen pulpetit, oppilaspöydät ja -tuolit, irtain opettajanpöytä ja -tuoli, tuoli tai penkki kuuntelijoita varten sekä irtaimet kaapit. Tarpeelliseksi kalustoesineeksi luettiin muun muassa opetuskeittiön irtain kalusto. Tämän katsottiin käytännössä sisältävän kotitalousopettajan työpöydän.³⁶² Sitä, pidettiinkö kouluun hankittua pöytää kansakoululain 78 §:ssä tarkoitettuna, katsottiin usein riippuvan kunnan esittämästä näytöstä.³⁶³ Mikäli pöydän hankinnan aiheuttamat kustannukset hyväksyttiin valtionapuun oikeuttaviksi, katsottiin tällaisiksi myös erilaiset liitännäiskustannukset, esimerkiksi rahat ja palkkauskustannukset.³⁶⁴

Vuoden 1926 kansakoulun kustannuslain mukaan vain opetus-työssä käytettyjen opettajien ja oppilaiden tuolien kustannukset oikeuttivat valtionapuun, mutta eivät esimerkiksi juhla- ja voimistelusalin tuolit.³⁶⁵ Vuonna 1959 annetun kouluhallituksen yleiskir-

³⁶² Ks. KHO 1956 II 379.

³⁶³ Ks. esim. KHO 10.5.1967 taltio 2805: oli jäänyt näyttämättä, että työpöydän hankkimisesta aiheutuneita kustannuksia oli pidettävä KKouluL 78 §:ssä tarkoitettuina menoina.

³⁶⁴ Ks. KHO 3.12.1965 taltio 5067: kansalaiskoulun metallityöopetusta var-ten hankittujen viilaspöytien rahtikulut olivat asiakirjoista saatavan selvityk-sen mukaan KKouluL 78 §:ssä tarkoitettuja menoja.

³⁶⁵ Ks. KHO 1956 II 379: juhlasalin 132 tuolin aiheuttamat menot eivät oikeuttaneet valtionapuun. KHO 1959 II 315: kouluun hankittujen, oppituo-leina käytettyjen tuolien kustannukset oikeuttivat valtionapuun. Juhlasalin tuoleihin ei myönnetty valtionapua (ään. 3—2, vähemmistö katsoi kaikkien tuolien oikeut-

jeen nimenomaisen maininnan mukaisesti niihin oli kuitenkin mahdollista saada valtionapua.

Koulun erilaisten kaappien ja komeroiden katsottiin yleensä olevan kiinteistön ainesosia, minkä vuoksi kunnat eivät saaneet niiden hankkimisesta aiheutuneisiin kustannuksiin kansakoululain 78 §:n tarkoittamaa valtionapua.³⁶⁶ Valtionavun saamisen kaappien ja komeroiden aiheuttamiin kustannuksiin katsottiin riippuvan siitä tarkoituksesta, jota varten ne oli hankittu ³⁶⁷ sekä myös kunnan esittämästä näytöstä.³⁶⁸

2. Kun *luokkataulu* katsottiin koulurakennuksen ainesosaksi tai tarpeistoksi, ei sen aiheuttamiin kustannuksiin myönnetty valtionapua.³⁶⁹ Mutta mikäli tarpeellinen luokkataulu katsottiin puolestaan irtaimeksi esineeksi, kunnalla oli oikeus saada sen hankkimisesta aiheutuneisiin kustannuksiin valtionapua.³⁷⁰ Kun vuokrahuo-

tavan valtionapuun). *KHO 1957 II 152*: juhlasalin tuolit eivät olleet KKoulu-KustL 15 §:n 2 mom:ssa tarkoitettuja vuosimenoja, joista kunnalle oli maksettava valtionapua. *KHO 1956 II 40*: voimistelu- ja juhlasalin sekä opettajanhuoneen tuolit eivät olleet sellaista koulukalustoa, jota tarvittiin opetustyössä, minkä vuoksi niistä aiheutuviin menoihin ei suoritettu valtionapua. Sen sijaan voimistelusalin pukeutumishuoneeseen hankittujen neljän penkin kustannuksia pidettiin valtionapuun oikeuttavina, ks. *KHO 1959 II 402*.

³⁶⁶ Ks. *KHO 1965 II 162*: astiankuivauskaappeja pidettiin kiinteistöön kuuluvina. Samoin keittiökaappeja, ks. *KHO 1961 II 684*. Ks. myös *KHO 1960 II 654*: kokoelmahuoneen kaappi oli kiinteistön osa, minkä vuoksi siihen ei myönnetty valtionapua.

³⁶⁷ Ks. *KHO 1960 II 600*: kunnalla ei ollut oikeutta saada valtionapua astia-kaapin hankkimisesta aiheutuneisiin kustannuksiin, "koska ne oli hankittu opettajien asuntojen keittiöiden kalustoksi". Ks. myös *KHO 16.3.1967 taltio 1582*, jossa astiakaappeihin ei katsottu voitavan myöntää valtionapua.

³⁶⁸ Ks. *KHO 1965 II 147*: asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan kaappien, liinavaatekomeron ja oppilasasuntolan komeroiden hankkimisesta johtuneita menoja ei pidetty tarpeellisen kaluston tai opetusvälineiden hankkimisesta johtuneina menoina.

³⁶⁹ Ks. *KHO 1960 II 60*: koska asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan muovisten luokkataulujen kiinnittämistä varten oli koulurakennukseen rakennustyön yhteydessä valmistettu seinään kiinteästi kiinnitetyt koukut, joiden varaan taulut oli ripustettu, pidettiin tauluja koulurakennuksen tarpeistoon kuuluvina (ään. 4—1). *KHO 1961 II 264*: asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan N:n koululle hankittua taulua pidettiin koulurakennuksen, huomioon ottaen sen kiinnittämistavan, kiinteänä osana. *KHO 1961 II 343*: asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan luokkataulut luettiin koulurakennuksen kiinteisiin varusteisiin kuuluviksi. *KHO 1960 II 654*: muoviset luokkataulut ja niiden kiinnityskoukut olivat osin koulurakennuksen kiinteitä osia.

³⁷⁰ Ks. *KHO 1962 II 442*: L:n koululle oli hankittu luokkataulu, joka oli kou-

neistossa toimivaan kouluun hankittiin luokkataulu, ei siitä muodostunut kiinteistön ainesosaa. Tästä syystä kunnan katsottiin voivan saada siitä johtuviin kustannuksiin valtionapua.³⁷¹

3. *Keittiökaluston ja -opetusvälineiden* osalta pidettiin kouluun hankittuja irtaimia liesiä ja muita keittiövälineitä kansakoululain 78 §:ssä tarkoitettuna kalustona tai opetusvälineinä, mikäli ne olivat muuten tarpeellista keittiön kalustoa.³⁷² Jos esine oli taas rakennukseen kiinteästi kuuluva, ei sen aiheuttamiin kustannuksiin katsottu voitavan myöntää valtionapua.³⁷³ Kunnalla oli näyttövelvollisuus siitä, että kysymyksessä oleva esine ei kuulunut kiinteistöön. Kun esimerkiksi uunivuoka asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan ei ollut kiinteistöön kuuluva uunin varuste, pidettiin sen hankkimisesta johtunutta menoa valtionapuun oikeuttavana.³⁷⁴

kuilla seinässä oleviin puolapuihin kiinnitettävä. "... sanottuja kustannuksia taulun sijoitukseen ja laatuun nähden oli pidettävä tarpeellisen koulukaluston hankkimisesta johtuneina menoina, joihin kunnalla KKouluL 78 §:n mukaan oli oikeus saada valtionavustusta...» Toisin 1) näyttökysymyksiä: *KHO 1965 II 145*: oli jäänyt näyttämättä, että luokkataulut olivat sellaista kalustoa ja opetusvälineitä, joita tarkoitettiin KKouluL 78 §:ssä. Samoin *KHO 1961 II 416* ja *539*, *1962 II 442* ja *1966 II 62*. Toisin 2) tarpeellisuuskysymyksiä: *KHO 1962 II 675*: luokkatauluja ei ollut luettava sellaiseen kalustoon, jonka hankkimisesta johtuneisiin kustannuksiin oli oikeus saada valtionapua. Samoin *KHO 1961 II 670* ja *13.6.1962 taltio 2408*. — Ks. myös *KHO 1960 II 22*: luokkataulujen kiinnittämiskustannuksia ei pidetty sellaisina menoina, jotka oikeuttivat KKouluL 78 §:n mukaiseen valtionapuun.

³⁷¹ Ks. *KHO 1961 II 264*: luokkataulua siihen nähden, että se oli hankittu vuokrahuoneistossa toimiviin kansakouluihin, oli pidettävä KKouluL 78 §:ssä tarkoitettuna kalustona.

³⁷² Ks. *KHO 1960 II 22*: sähköliesiä, kun niitä käytettiin opetusvälineinä, ja kun ne asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan oli luettava irtaimistoon, pidettiin sellaisina opetusvälineiden hankkimisesta johtuneina menoina, joihin kunnalla oli oikeus saada valtionapua (ään. 3—2, vähemmistö piti sähköliesiä kiinteistöön kuuluvina).

³⁷³ Ks. *KHO 15.5.1964 taltio 2298*: kansalaiskoulun opetuskeittiöön hankittua liettä pidettiin koulun kiinteistöön kuuluvana. Samoin *KHO 28.4.1961 taltio 1714* ja *II 624*, *1965 II 162* ja *26.11.1965 taltio 4932*. Vrt. *KHO 14.2.1967 taltio 848*: kansalaiskoululle hankittua sähköliettä sekä myös kaasuliettä lisävarusteineen, koska ne oli hankittu vuokrahuoneistona toimivaan kouluun, pidettiin KKouluL 78 §:ssä tarkoitettuna kalustona.

³⁷⁴ Toisin *KHO 1962 II 728*: oli jäänyt näyttämättä, että keittolevy (964 mk) oli luettava sellaiseen kalustoon, jonka hankkimisesta johtuneisiin kustannuksiin kunnalla oli oikeus saada korvausta.

Kun kunnalla oli oikeus saada valtionapua vain tarpeellisista kustannuksista, oli sillä näyttövelvollisuus siitä, että kouluun hankittu esine oli tarpeellinen kalustoesine tai opetusväline.³⁷⁵ Näin oli kansalaiskouluun hankittua yli 4 000 markan hintaista keittiökonetta voitu saadun selvityksen mukaan pitää tarpeellisena kalustoesineenä.³⁷⁶ Myös perunankuorimiskoneen hankkimisesta aiheutuneita kustannuksia pidettiin tarpeellisen koulukaluston hankkimisesta aiheutuneina.³⁷⁷

4. *Valaisimiin, verhoihin ja mattoihin* myönnettävät valtionavut aiheuttivat käytännössä usein tulkintaongelmia. Koulun käyttöön tarpeellisten irtainten valaisimien hankintakustannuksiin katsottiin voitavan myöntää valtionapua. Sen sijaan koulurakennuksen ainesosana tai tarpeistona pidetyistä valaisimista aiheutuneisiin kustannuksiin ei myönnetty valtionapua.³⁷⁸ Myöskään ylimääräisiin valaisimiin ei myönnetty valtionapua, tai kunnan oli ainakin osoitettava, että kyseiset valaisimet olivat kansakoululain 78 §:ssä tarkoitettuja.³⁷⁹ Myöskään hehku- ja loistelamputa aiheutuneisiin kustannuksiin ei myönnetty valtionapua.³⁸⁰

Kouluhallituksen edellä mainitussa yleiskirjeessä pidettiin ikkunaverhoja tarpeellisina, mutta ei esimerkiksi mattoja.³⁸¹ Tosin kyn-

³⁷⁵ Ks. KHO 1965 II 146: Kansalaiskouluun kotitalouden opetusta varten hankitusta sähköliedestä aiheutuneet menot eivät olleet KKouluL 78 §:ssä tarkoitettun kaluston tai opetusvälineiden hankkimisesta johtuneita. — Samoin KHO 13. 6. 1962 taltio 2408: jossa oli kysymys opetuskeittiön sähköliedestä. KHO 18. 11. 1966 taltio 5043: koulukeittolan sähköliesi. — KHO 10. 8. 1965 taltio 3062: kahden nestekaasulieden ja niiden lisälaitteiden hankkimisesta, pakkauksesta, kuljetuksesta ja vakuutuksesta aiheutuneita menoja ei pidetty sellaisen kaluston hankkimisena, johon kunnalla oli oikeus KKouluL 78 §:n nojalla saada valtionapua. — KHO 1962 II 324: keittolevyn (900 mk) hankkimisesta aiheutuneita menoja ei pidetty KKouluL 78 §:ssä tarkoitettun kaluston tai opetusvälineiden hankkimisesta johtuneina kustannuksina. KHO 1961 II 670: keittolevyn (640 mk) hankkimisesta johtuneita kustannuksia ei pidetty KKouluL 78 §:ssä tarkoitettun kaluston hankkimisesta aiheutuneina. Ks. KHO 10. 8. 1965 taltio 3062 ja II 147, joissa leivinpeltejä ja ritilöitä ei pidetty KKouluL 78 §:ssä tarkoitettun kaluston hankkimisena.

³⁷⁶ Ks. KHO 22. 8. 1966 taltio 3437.

³⁷⁷ Ks. KHO 1961 II 275 ja 670 sekä 1962 II 328.

³⁷⁸ Ks. KHO 1962 II 328: kiinteiden valaisimien aiheuttamia kustannuksia ei pidetty KKouluL 78 §:ssä tarkoitettun kaluston tai opetusvälineiden hankkimisesta johtuneina. Samoin KHO 10. 5. 1966 taltio 223.

³⁷⁹ Ks. KHO 1966 II 62. Ks. myös KHO 1960 II 22 ja 654.

³⁸⁰ Ks. KHO 16. 5. 1962 taltio 1976: hehku- ja loistelamppujen hankkimisesta aiheutuneet menot eivät olleet sellaisia kansakoululaitoksen vuosimenoja, joista kunnalle oli maksettava KKouluL 78 §:n mukaan valtionapuja.

³⁸¹ Ks. KHO 1961 II 670: mattojen hankkimisesta aiheutuneita kustannuksia

nysmattojen katsottiin kuuluvan välttämättömiin varusteisiin, kun taas tällaisiksi ei katsottu porraskäytävän mattoja.³⁸²

5. Tarpeelliseen urheilukalustoon kuuluviksi luettiin kouluhallituksen yleiskirjeessä varsin useat *leikki- ja urheiluvälineet*. Koska kansakoululain 78 §:n säännös ja mainittu luettelo eivät kuitenkaan olleet tyhjentäviä, aiheutui käytännössä useita laintulkintaongelmia. Esimerkiksi pesäpallon syöttölautanen³⁸³ katsottiin kansakoululain 78 §:ssä tarkoitetuksi kalustoesineeksi, kun taas lento- ja koripallotelineiden sekä niihin liittyneiden tarvikkeiden hintaa ei pidetty valtionapuun oikeuttavina.³⁸⁴ Myöskään valtionapuun oikeuttaviksi ei luettu pöytätennisvälineiden hankkimisesta aiheutuneita kustannuksia.³⁸⁵ Pallopelin varalta hankittua pallonsuojusverkkoa ei myöskään pidetty kansakoululain 78 §:ssä tarkoitettuna kalustona.³⁸⁶

Voimisteluvälineiden osalta tulkinta oli ankaraa. Esimerkiksi voimistelurenkaita, rekkitankoa, kiipeämisköysiä,³⁸⁷ puolapuita³⁸⁸ eikä

ei pidetty sellaisina KKouluL 78 §:ssä tarkoitetun kaluston hankkimisesta johtuneina kustannuksina, joihin kunnalla oli oikeus saada valtionapua. Samoin KHO 18. 11. 1966 taltio 5943.

³⁸² Ks. KHO 15. 5. 1964 taltio 2298: kynnysmattoa pidettiin kiinteistön välttämättömiin varusteisiin kuuluvana. Aikaisemmin toisin, ks. KHO 1962 II 328: kynnysmaton hintaa ei pidetty KKouluL 78 §:ssä tarkoitetun kaluston tai opetusvälineen hankkimisesta johtuneena kustannuksena. Ks. myös KHO 13. 6. 1962 taltio 2408: porraskäytävämatosta aiheutuneet kustannukset eivät olleet KKouluL 78 §:ssä tarkoitetun kaluston tai opetusvälineistön hankkimisesta johtuneita.

³⁸³ Ks. KHO 26. 11. 1965 taltio 4932: pesäpallonsyöttölaudasta pidettiin sellaisena kalustoesineenä, jonka hankkimisesta kunnalla oli oikeus saada valtionapua KKouluL 78 §:n nojalla.

³⁸⁴ Ks. lentopallopelin välineiden osalta KHO 10. 8. 1965 taltio 3062 (lentopallotelineet) ja 28. 4. 1961 taltio 1714 (lentopalloverkon pylvääät koukkuineen). Viimeksi mainitussa tapauksessa lentopalloverkkoa pidettiin sen sijaan lainkohdassa mainittuun kalustoon kuuluvana. — Ks. koripallopeliä varten tarvittavien välineiden osalta KHO 1962 II 328 (koripallotelineet ja niihin liittyvät tarvikkeet) ja 28. 4. 1961 taltio 1714 (koripallolevy- ja telineen tuki).

³⁸⁵ Ks. KHO 26. 11. 1965 taltio 4932: pöytätennisvälineiden hankkimisesta johtuneita menoja ei voitu pitää sellaisina kaluston tai opetusvälineiden hankkimisesta johtuneina menoina, joita tarkoitettiin KKouluL 78 §:ssä. Samoin KHO 1960 II 787 ja 1957 II 152.

³⁸⁶ Ks. KHO 1962 II 328: ikkunoihin hankittujen pallonsuojaverkkojen hinta ei ollut sellainen kustannus, jota tarkoitettiin KKouluL 78 §:ssä. Samoin KHO 13. 6. 1962 taltio 2408.

³⁸⁷ Ks. KHO 1965 II 145 (voimistelurenkaat, rekkitanko sekä kiipeämisköydet ja niihin kuuluvat koukut) ja 18. 11. 1966 taltio 5043 (ulkorekki).

³⁸⁸ Ks. KHO 1962 II 328: puolapuiden hankkimisesta aiheutuneita kustannuk-

jousiponnahduslautaa³⁸⁹ pidetty kansakoululain 78 §:ssä tarkoitettuna kalustona. Myöskään leikkivälineistä ei kiikkuja eikä keinoja hyväksytty valtionapuun oikeuttaviksi.³⁹⁰ Lienee siis katsottu olevan kansakoululain 85 §:ssä tarkoitettua tuhlausta tai taitamattomuutta hankkia tällaisia välineitä alaluokkalaisten käyttöön.

6. *Muuhun ulkokalustoon* kuin edellä mainittuun myönnettiin vain harvoin valtionapua. Niinpä polkupyörä- ja suksitelineiden hankkimisesta aiheutuneita kustannuksia ei pidetty kansakoululain 78 §:ssä tarkoitettuina kustannuksina.³⁹¹ Niin ikään lipputankojen ja tikapuiden hankkimisesta aiheutuneiden kustannusten osalta kunnan valitus hylättiin.³⁹² Myöskään siivouksessa välttämättömiä mattojenpuhdistus- ja pyykinkuivausvälineitä eikä roskapönttöjä pidetty valtionapuun oikeuttavina.³⁹³

Erilaisten ulkotöissä tarvittujen työvälineiden hankkimisesta aiheutuneiden kustannusten ei katsottu oikeuttavan valtionapuun. Tällaisia olivat esimerkiksi lumilapiot ja -kolat,³⁹⁴ samoin kuin viikatteet, kuokat ja haravat.³⁹⁵

7. Oppilaille hankittujen *vaatteiden*, esimerkiksi suojapukujen

sia ei pidetty KKouluL 78 §:ssä tarkoitettuna kaluston hankkimisesta johtuvina menoina. Samoin KHO 1961 II 670.

³⁸⁹ Ks. KHO 15. 5. 1964 taltio 2298: jousiponnahduslautaa ei kuulunut sellaiseen tarpeelliseen voimistelukalustoon, jonka hankkimiseen kunnalla oli KKouluL 78 §:n mukaan oikeus vaada valtionapua. Samoin KHO 1960 II 600. Ks. erityisesti perustelua tapauksessa KHO 1961 II 401: kunnalla ei ollut oikeutta saada valtionapua jousiponnahduslautan hankkimisesta aiheutuneisiin kustannuksiin, koska jousiponnahduslautaa oli varsinaisen kansakoulun oppilaiden käyttöön soveltu-maton.

³⁹⁰ Näin KHO 18. 11. 1966 taltio 5043 (juoksukiikku), KHO 1965 II 145 (kiik-kujen parrut ja keinulauta) ja KHO 1960 II 59 (pihakeinu ja sen pystyttäminen).

³⁹¹ Näin KHO 16. 3. 1967 taltio 1582 (polkupyöräteline). Samoin KHO 1962 II 675 ja KHO 7. 9. 1966 taltio 3658, KHO 18. 11. 1966 taltio 5043 (polkupyöräteline ja suksitelineet). Vrt. KHO 26. 11. 1965 taltio 4932: pyörätelineet katsottiin kiinteistön tarpeeseen kuuluviksi.

³⁹² Ks. KHO 1966 II 62 (lipputangot kiinnitysjalustoihin) ja KHO 1957 II 35 (tikapuut).

³⁹³ Ks. KHO 1962 II 328 (mattojenpuhdistus- ja pyykinkuivaustelineet) ja 18. 11. 1966 taltio 5043 (roskapöntöt ja -astiat). Vrt. KHO 18. 11. 1966 taltio 5043: lattianpesintä ei pidetty KKouluL 78 §:ssä tarkoitettuna kalustona. Samoin KHO 16. 3. 1967 taltio 1582 ja 16. 3. 1962 taltio 1976. Ks. myös KHO 2. 8. 1966 taltio 3310: lattiankuivaaja ei ollut KKouluL 78 §:ssä tarkoitettuun kalustoon kuuluva. Samoin KHO 1965 II 147.

³⁹⁴ Näin KHO 16. 3. 1967 taltio 1582 (lumikola). Samoin KHO 1962 II 328.

³⁹⁵ Ks. KHO 10. 5. 1966 taltio 2231 (viikate ja puutarhakuokka), 1962 II 328 (lehtiharava) ja 1961 II 670 (lehtiharava).

ja esiliinojen kustannuksiin ei myönnetty valtionapua kansakoululain 78 §:n nojalla.³⁹⁶ Myöskään koulun joulujuhlissa tarvittujen tonttupukujen ja -takkien hankkimisesta johtuneita kustannuksia ei katsottu valtionapuun oikeuttaviksi.³⁹⁷ Samoin voimistel- ja urheilukilpailuissa tarvittujen varusteiden, esimerkiksi pelipaitojen ja -sukkien hankkimisesta aiheutuneisiin menoihin ei myönnetty valtionapua.³⁹⁸

8. *Audiovisuaaliset opetusvälineet* katsottiin harvoin valtionapuun oikeuttaviksi. Tällaiseksi katsottiin radiovastaanotin, mutta ei sen sijaan sen kuuntelemisen edellytyksenä olleeseen radiolupamaksuun katsottu voitavan suorittaa valtionapua.³⁹⁹ Noihin aikoihin ei myöskään televisiosta aiheutuneet kustannukset oikeuttaneet valtionapuun.⁴⁰⁰ Magnetofonin ja levysoittimen käyttö oli rajoitettu pelkästään kielenopetukseen.⁴⁰¹ Kunnalla ei ollut tämän vuoksi oikeutta saada valtionapua muista, esimerkiksi kirjallisuutta tai musiikkia sisältäneistä äänilevyistä aiheutuneisiin kustannuksiin.⁴⁰² Myöskään opetuselokuvien lainaamisesta aiheutuneita vuokratannuksia ei katsottu valtionapuun oikeuttaviksi.⁴⁰³

³⁹⁶ Ks. KHO 5. 5. 1967 taltio 2723 (kansakoululle hankitut poikien suojapuvut sekä kotitalouden opetusta varten hankitut poikien esiliinat), 16. 3. 1967 taltio 1582 (oppilaiden suojapuvut) sekä 18. 11. 1966 taltio 5043 (poikien esiliinat).

³⁹⁷ Ks. KHO 2. 8. 1966 taltio 3310 (tonttupuvut ja -lakit) ja 18. 11. 1966 taltio 5043 (tonttupukujen ompelemisesta aiheutuneet kustannukset).

³⁹⁸ Ks. KHO 18. 11. 1966 taltio 5043 (voimistelupaidat ja -housut, pelipaidat ja -sukat sekä jääkiekkovarusteet) ja 1959 II 402 (jalkapallojoukkueen pelipaidat ja -sukat).

³⁹⁹ Ks. KHO 13. 6. 1962 taltio 2408, 1961 II 273, 275, 416 ja 670 sekä 1962 II 675.

⁴⁰⁰ Vrt. KHO 1963 II 177: televisiovastaanottimet katsottiin tarpeellisiksi mielisairaanhoidolaitoksen toiminnalle.

⁴⁰¹ Ks. KHO 29. 11. 1968 taltio 5218: kansakoulutarkastajan vahvistaman opetussuunnitelman vuositarkisteen mukaan kansakoululle järjestettyä oppilaskerho-työtä varten hankittua ruotsin kielen levykurssia oppikirjoineen pidettiin tarpeellisenä opetusvälineenä. Vrt. esim. KHO 1961 II 492: nauhamagnetofonista ja sen lisätarvikkeista aiheutuneet menot eivät olleet sellaisia kustannuksia, jotka oikeuttivat valtionapuun. Samoin KHO 1960 II 654: magnetofoninauhan hankinta-kustannuksia ei pidetty koulukaluston tai opetusvälineiden hankkimisesta aiheutuneina.

⁴⁰² Ks. KHO 28. 4. 1966 taltio 2031: kunnan kansakouluun kuuluvalla keski-koululle hankittua viittä kirjallisuutta sisältävää äänilevyä ei pidetty tarpeellisinä opetusvälineinä. Ei myöskään musiikkia sisältäviä äänilevyjä. Näin KHO 1965 II 145.

⁴⁰³ Ks. KHO 1960 II 654: opetusfilmeistä maksettua vuokraa ei voitu pitää KKoulul 78 §:ssä tarkoitettujen koulukaluston tai opetusvälineiden hankkimisesta johtuneina menoina. Samoin KHO 1960 II 314 ja KHO 1961 II 343.

Edellä esitetty kansakoululain 78 §:ää koskeva soveltamiskäytäntö kuvaa vain vähäistä osaa kyseisen säännöksen soveltamisesta. Esitetyt oikeustapaukset olivat ja ovat osittain vieläkin ennakkotapauksen luontoisia.⁴⁰⁴ Oikaisuvaatimusmenettelyn seurauksena kuvatun kaltaiset valitukset ovat vähentyneet jonkin verran.⁴⁰⁵

Yleissivistävään koulutukseen luettavan *oppikoulun* valtionapuasioita tuli korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi noin 13 prosenttia kaikista kouluhallituksen valtionapuasioista.⁴⁰⁶ Oppikoulujen valtionapuja koskeneista valituksista koski noin kolmannes henkilökunnan palkkausmenoja ja noin 40 prosenttia kalusto- ja opetusvälinemenoja.

Vapaaseen sivistystyöhön luettavista toiminnoista tehtiin valituksia eniten kansalais- ja työväenopistojen sekä kirjastojen valtionavuista.⁴⁰⁷ Ensinmainittujen valtionapuja koskeneet valitukset muodostivat noin 25 prosenttia kouluhallituksen valtionapuasioista tehdyistä valituksista. Noin kolme viidennestä kyseisistä valituksista koski henkilökunnan palkkausmenoja ja lähes kolmasosa kalusto- ja opetusvälinekustannuksia. Kirjastotoimen valtionavuista tehdyt valitukset muodostivat noin 20 prosenttia kouluhallituksen valtionapuasioista tehdyistä valituksista.⁴⁰⁸ Valituksista koski kaksi viidennestä palkkausmenoja ja vajaa viidennes kalustokustannuksia.

Ammattikasvatushallituksen valtionapupäätöksistä tehdyt valitukset olivat keskimäärin 14 prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulleista valtionapuvalituksista. Valituksista koski kolmannes ammattikoulujen,⁴⁰⁹ lähes 30 prosenttia kauppaoppilaitoksien sekä peräti 44 prosenttia ammatikurssitoiminnan valtionapuja.⁴¹⁰ Muiden ammattikasvatushallituksen toimialaan kuuluvien toimintojen valtionavuista tehtyjen valitusten osuus

⁴⁰⁴ Ks. liite 1, josta selvästikin näkyy useiden edellä esitettyjen KHO:n ratkaisujen vaikutus päätöksentekoon.

⁴⁰⁵ Erityisesti on korostettava, että KKouluL 78 §:n soveltamiskäytäntö ei ole ainutlaatuinen. KHO ratkaisi vastaavanlaisia valituksia myös muilla hallinnonaloilla. Niissä oli kysymys vain siitä, oliko asianomainen esine tarpeellinen esimerkiksi sairaalan tai lastenkodin kannalta.

⁴⁰⁶ Ks. myöhemmästä oikeuskäytännöstä esim. KHO 4.12.1975 taltio 4770.

⁴⁰⁷ KHO:n ratkaistavaksi tuli tarkastelukautena myös kansanopistojen, urheiluoipistojen sekä opintokerhojen valtionavuista tehtyjä valituksia.

⁴⁰⁸ Ks. myöhemmästä oikeuskäytännöstä KHO 13.1.1975 taltio 112 ja 113. Ks. lisäksi esim. KHO 1967 II 82.

⁴⁰⁹ Ks. myöhemmästä oikeuskäytännöstä esim. KHO 2.6.1975 taltio 2274.

⁴¹⁰ Ks. myöhemmästä oikeuskäytännöstä esim. KHO 5.2.1975 taltio 557.

oli edellisiin verrattuina vähäinen. Suurin osa ammattikasvatushallituksen päätöksistä tehdyistä valtionapuvaltiuksista koski palkkausmenoja.⁴¹¹

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla oli ministeriön osuus kaikista korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulleista valtionapuvaltiuksista noin seitsemän prosenttia. Sosiaali- ja terveysministeriön valtionapuasioista tehdyt valitukset koskivat pääasiassa sairaalalaitoksen valtionapuja.⁴¹² Ministeriön päätöksistä tehdyt valitukset olivat usein taloudellisesti sängen merkittäviä.

Lääkintöhallituksen osuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä valtionapuvaltiuksista oli 14 prosenttia. Suurin osa sen päätöksistä tehdyistä valituksista koski sairaalalaitosta (50 %).⁴¹³ Sairaalalaitoksen valtionavuista tehdyissä valituksissa oli kolmasosassa kysymys palkkauksista. Viidesosa valituksista koski puolestaan kunnallisista yleissairaaloista annetun lain 35 §:n tulkintaa: pidettiinkö tiettyä kustannuserää perustamis- vai käyttökustannuksena.⁴¹⁴ Kaupungin- ja kunnanlääkäritoimen osuus lääkintöhallituksen päätöksistä tehdyistä valituksista oli 22 prosenttia. Muiden — nykyisin myös kansanterveystyöhön luettavien — toimintojen, esimerkiksi äitiys- ja lastenneuvolatoiminnan,⁴¹⁵ kättilötoimen,⁴¹⁶ koululääkäri- ja kouluhammashoidon⁴¹⁷ ja terveysisaren toimen⁴¹⁸ osuus oli edellisiä selvästi vähäisempi.

Sosiaalihallituksen valtionapuasioista tehdyt valitukset olivat kymmenen prosenttia kaikista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemista valtionapuasioista. Sosiaalihallituksen valtionapuasioissa tehdyistä vali-

⁴¹¹ Palkkausmenojen osuus oli 70 % ammattikoulujen ja kauppaoppilaitosten sekä 40 % ammattikurssitoiminnan valtionavuista tehdyistä valituksista.

⁴¹² Erityisesti oli käsiteltävänä kysymys kunnallisista yleissairaaloista annetun lain 34 §:n 3 momentissa tarkoitettujen painavien syiden tulkinnasta. Ks. KHO 1970 II 57, 20. 2. 1974 taltio 794, 20. 5. 1974 taltio 2210 ja 25. 10. 1974 taltio 4125.

⁴¹³ Ks. myöhemmästä oikeuskäytännöstä esim. KHO 28. 4. 1975 taltio 1730.

⁴¹⁴ Ks. esim. Rikkonen, KHO:n julkaisuja 1/1975 s. 37—38.

⁴¹⁵ Ks. KHO 16. 11. 1971 taltio 4838, 21. 1. 1972 taltio 173, 174 ja 30. 8. 1973 taltio 3279.

⁴¹⁶ Ks. KHO 1970 II 121, 26. 10. 1970 taltio 4911, 4912, 26. 11. 1973 taltio 4772 ja 4773.

⁴¹⁷ Ks. KHO 5. 3. 1971 taltio 1021, 18. 5. 1971 taltio 2216, 24. 5. 1971 taltio 2292, 30. 6. 1971 taltio 2856, 2856a, 8. 7. 1971 taltio 2926, 16. 11. 1971 taltio 4840, 4840a, 17. 4. 1972 taltio 1401, 28. 9. 1972 taltio 3653, 13. 3. 1974 taltio 1088 ja 1089.

⁴¹⁸ Ks. KHO 19. 10. 1970 taltio 4772, 18. 5. 1971 taltio 2220 ja 23. 9. 1974 taltio 3554.

tuksista koski kehitysvammahuoltoa hieman alle puolet,⁴¹⁹ kodinhoito-apua noin 23 prosenttia,⁴²⁰ lastentarhoja noin 17 prosenttia⁴²¹ sekä muita asioita noin 14 prosenttia.⁴²² Suurimmassa osassa sosiaalihuollituksen valtionapupäätöksistä tehdyissä valituksissa oli kysymys palkkauskustannuksista.⁴²³

9.4. Valvonta valtionapuasioissa

Valvonta kuuluu olennaisena osana kaikkeen hallintoon. Kysymys ns. valtionvalvonnasta sekä erityisesti hallintovalvonnasta ovat keskeisiä tarkasteltaessa valtionapuasioita.⁴²⁴ Toiseen näistä keskeisistä seikoista on puuttunut Merikoski laatimallaan erityistutkimuksellaan "Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta". Seuraavassa tarkastellaan valvontaa suppeasti, lähinnä keskittymällä vain eräiden valtionapuasioita käsittelevien viranomaisten toiminnan selvittämiseen.

I. Valtioneuvoston oikeuskansleri puuttuu suhteellisen harvoin valtionapuasioihin. Enimmäkseen puuttuminen on tapahtunut muodollisesti siten, että eri ministeriöiden virkamiehet ovat pyytäneet oikeuskanslerin tulkintaohjetta valtionapusäännösten soveltamisessa. Joissakin tapauksissa oikeuskansleri on ottanut viime vuosina valtionapuasian kä-

⁴¹⁹ Ks. myöhemmästä oikeuskäytännöstä esim. KHO 12. 3. 1975 taltio 1120.

⁴²⁰ Ks. myöhemmästä oikeuskäytännöstä KHO 17. 1. 1975 taltio 228.

⁴²¹ Ks. KHO 25. 11. 1970 taltio 5420, 21. 10. 1971 taltio 4418, 9. 11. 1971 taltio 4708, 30. 8. 1973 taltio 3282, 6. 9. 1973 taltio 3408, 3409, 2. 10. 1973 taltio 3826, 14. 1. 1974 taltio 117, 18. 3. 1974 taltio 1145, 1146, 2. 5. 1974 taltio 1879, 9. 5. 1974 taltio 2039 ja 7. 8. 1974 taltio 2903.

⁴²² Ks. KHO 19. 6. 1972 taltio 2484 (invalidihuolto), 15. 9. 1972 taltio 3319 (lastenkoti), 13. 2. 1973 taltio 589 (invalidihuolto), 10. 10. 1973 taltio 3981, 24. 10. 1973 taltio 4242 (lastenkoti), 26. 11. 1973 taltio 4764, 27. 11. 1973 taltio 4781, 17. 12. 1973 taltio 5070, 14. 1. 1974 taltio 108, 13. 2. 1974 taltio 669, 671, 11. 9. 1974 taltio 3352, 3359 ja 4. 11. 1974 taltio 4277 (invalidihuolto). Ks. myöhemmästä oikeuskäytännöstä esim. KHO 13. 1. 1975 taltio 139, 17. 1. 1975 taltio 223 ja 226 sekä 9. 6. 1975 taltio 2394 (invalidihuolto).

⁴²³ Esimerkiksi kodinhoitoapua koskeneissa valituksissa oli kaikissa sekä kehitysvammahuoltoa koskeneissa valituksissa 60 %:ssa kysymys palkkauskustannuksista.

⁴²⁴ Valtionvalvonnasta ks. Holopainen s. 308. Valvonnasta yleensä ks. esim. Olli Mäenpää ja siinä mainittua kirjallisuutta. Ks. myös Török ja siinä viitattua kirjallisuutta.

siteltäväkseen joko oma-aloitteisesti⁴²⁵ tai hänelle osoitetun kantelun⁴²⁶ pohjalta.

Myöskään *eduskunnan oikeusasiamies* ei ole kovinkaan usein joutunut käsittelemään valtionapuasioita.⁴²⁷ Vuonna 1974 eduskunnan oikeusasiamies ryhtyi eräiden sanomalehtikirjoitusten johdosta seuraamaan valtionapujen maksatuksen joutuisuutta. Oikeusasiamies luopui

⁴²⁵ Helsingin Sanomissa oli 28.12.1973 ollut kirjoitus yksityisoppikoulujen valtionapujen maksattamisen viivästymisestä. Kirjoituksen mukaan valtionavut olivat myöhässä ja oppikouluilla oli tästä syystä suuria taloudellisia vaikeuksia. Yksityisoppikoulujen liiton toiminnanjohtaja oli kirjoituksessa väittänyt, että lääninhallituksen syystiedonantojen käsittely oli tahallisesti liian hidasta. *Apulais-oikeuskansleri* otti asian tutkittavakseen. Kouluhallitukselle 25.4.1973 lähettämässään kirjeessä apulaisoikeuskansleri katsoi käyneen ilmeiseksi, että erityisesti yksityisoppikoulujen syystiedonantojen tarkastusta edellyttävien valtionapujen maksattaminen yksityisoppikouluille oli sen jälkeen, kun niiden tarkastaminen oli vuonna 1970 siirtynyt kouluhallitukselta lääninhallitusten kouluosastoille, useassa tapauksessa selvästi viivästynyt. Apulaisoikeuskansleri — valtionapujen lakisäänteisyyden ja niiden merkityksen koulun taloudelle huomioon ottaen — ei pitänyt tilannetta asianmukaisena. Apulaisoikeuskansleri esittikin kouluhallitukselle, että sen tulisi vaatia lääninhallitusten kouluosastoilta kyseisten valtionapuasoiden käsittelyssä riittävää joutuisuutta sekä ryhtyä muihinkin tarpeellisiin toimenpiteisiin kyseessä olevan epäkohdan poistamiseksi.

⁴²⁶ Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Pohjois-Karjalan maakuntaliitot tekivät lokakuussa 1974 oikeuskanslerille kantelun, jossa ne pyysivät selvittämään, "toteutuuko lainsäätäjän tarkoitus nykyisellä valtionapujen maksatuskäytännöllä". Kantelun tekemisen syynä lieene ollut aikaisemmin puheena ollut kunnallistalouden neuvottelukunnan selvitys, joka osoitti valtionapujen olevan viivästyneitä. Oikeuskansleri pyysi asiasta vastinetta asianomaisilta valtionapuviranomaisilta. Esimerkiksi opetusministeriö 17.12.1974 päivätyssä kirjeessään n:o 12582/02/74 esitti lopputoteamuksenaan seuraavaa: "Edellä olevaan viitaten opetusministeriö katsoo, että valtionapujen nykyisellä maksatuskäytännöllä ei ole vaikutusta kuntien ja valtion väliseen kustannustenjakoon. Koska ministeriö on juuri toteuttanut maksatukseen liittyviä nopeutustoimenpiteitä, ministeriö katsoo, ettei tässä vaiheessa ole aihetta ryhtyä muihin toimenpiteisiin maksatusjärjestelmässä." — Oikeuskansleri ei katsonut asian aiheuttavan toimenpiteitä. Ks. OKap 4.12.1975 n:o 3693.

⁴²⁷ Vuonna 1973 oikeusasiamies oli kantelun johdosta katsonut KJärjestelmäl 28 §:n 4 momentin säännöksen olevan epätasällisen ja tulkinnanvaraisen. Hänen käsityksensä mukaan opetusministeriön ja kouluhallituksen ei olisi tullut asettaa T:n yhteiskoululle annettavalle lakisidonnaiselle valtionavulle ehtoa siitä, että koulukiinteistön omistava osakeyhtiö antaa kyseisessä lainkohdassa tarkoitetun sitoumuksen. Oikeusasiamies esitti valtioneuvostolle lähettämässään kirjeessä harkittavaksi, olisiko syytä ryhtyä toimenpiteisiin säännöksen täsmentämiseksi.

myöhemmin asian tutkimisesta eikä antanut asiasta ratkaisuaan. Kuitenkin erityisesti kansanedustajat ovat tehneet silloin tällöin oikeusasiamiehelle suullisia huomautuksia valtionapujen viivästymisestä. Niiden johdosta ei ryhdytty enempään toimenpiteisiin. Mutta eduskunnan oikeusasiamies on hyvinkin päättäväisesti puuttunut joihinkin yksittäisiin valtionapukysymyksiin. Eräs tällainen on seuraava.

Oikeusasiamies antoi 12 päivänä toukokuuta 1976 päätöksen yksityisoppikoulujen ns. prosentuaalisen valtionavun maksatuksen hitautta koskevasta asiasta.⁴²⁸ Päätöksessään oikeusasiamies toteaa muun muassa seuraavaa:

”Asiaa tutkiessani olen voinut havaita yksityisoppikoulujen ns. prosentuaalisen valtionavun lopullisten tilitysten eräiltä osin viivästyneen kohtuuttomasti ja siten tavalla, jota käsitykseni mukaan ei voida pitää hyvän hallintomenettelyn mukaisena.” ... ”Vaikka olen edellä todennut yksityisoppikouluille maksettavien ns. prosentuaalisten valtionapujen lopputilitysten viivästyneen, en katso viivästymisen johtuneen erityisesti kenenkään virkamiehen syyksi katsottavasta laiminlyönnistä tai virheellisestä menettelystä. Tätä syystä ja kun tässä tarkoitetun valtionavun ennakon määrää on edellä tarkoitetulla tavalla korotettu ja tilitysten hitauden haittavaikutuksia siten osittain vähennetty, en katso aiheelliseksi puuttua asiaan tällä kertaa muulla tavoin kuin että tämän kirjelmän jäljennöksen opetusministeriön ja kouluhallituksen tietoon toimittaen kiinnitän vakavasti huomiota siihen, että tilitysten suorittaminen prosentuaalisten valtionapujen kohdalla on käsitykseni mukaan nykyisellään epäasianmukaisen hidasta ja siihen, että tilitysten käsittelyn joutuisuuteen tulisi kouluhallituksessa kiinnittää erityistä huomiota.”

Yhteenvetona oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta valtionapuasioissa voidaan todeta, että kyseiset viranomaiset ovat verraten harvoin joutuneet ottamaan käsiteltäväkseen valtionapuja koskevia asioita. Silloin kun he ovat puuttuneet valtionapuproblematiikkaan, he ovat kiinnittäneet erityistä huomiota valtionapuja koskevien suoritusten viivästymiseen.

II. *Valtiontalouden tarkastusviraston* toiminnassa valtionapuasiat ovat olleet suhteellisen keskeisiä. Aina 1970-luvulle saakka tarkastusviraston toiminta pohjautui vanhaan revisioperinteeseen, joka suosi pik-

⁴²⁸ Ks. EOAp 12. 5. 1976 n:o 839.

kutarkkaa laillisuustarkastusta.⁴²⁹ Tarkastustavalle oli ominaista erityisesti laillisuuteen perustuva ahdas laintulkinta. Tarkastusviraston säännösten tulkinnat olivat kauttaaltaan tiukempia kuin valtionapuviranomaisten.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 1970-luvulla muuttanut tarkastusten luonnetta. Suunnittelun avulla on pyritty keskitettyihin, aikaisempaa suurempien kokonaisuuksien tarkastuksiin.⁴³⁰ Muutos on merkinnyt osittaista luopumista aikaisemmasta revisiolinjasta sekä siirtymistä tarkoituksenmukaisuustarkastuksen suuntaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta on samaistunut yksinomaan valtion näkökulmaan, joka on täysin vastakkainen esimerkiksi kunnallissektorin kanssa. Valtiontalouden tarkastusviraston virkamiehet katsovat valtionapujärjestelmän olevan "valtiontalouden heikoin lenkki, minkä vuoksi valtionavut kaipaisivat tiukempia ehtoja".⁴³¹ Niin ikään tarkastusvirasto katsoo, että "valtionavut merkitsevät valtion omien toimintojen rajoittumista erilaisten yhteisöjen hyväksi".⁴³² Kunnallissektorin yleinen näkemys on taas se, että valtionapusäännöksiä tulisi tulkitella verraten laveasti ja että valtionapujen valvonnan olisi perustuttava keskinäiseen luottamukseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston omaksuman tulkintalinjan voi sanoa vaikuttaneen erityisen merkittävästi muiden valtionapuviranomaisten toimintaan. Hallintomenettelyssä on omaksuttu — ainakin kunnallissektorin näkökulmasta — erittäin ahdas laintulkintalinja. Myös Koski, Simula ja Vintturi tähdentävät tätä seikkaa. Heidän mukaansa menon valtionapukelpoisuutta koskeville säännöksille "on tulkinnalla pyritty antamaan

⁴²⁹ Aikaisempaa tarkastuslinjaa osoittavat esimerkiksi vuonna 1972 tehdyt seitsemän kertomusta urheiluopistojen valtionavuista. Ks. myös tarkastusviraston kertomukset 30/279 KDVT 70 (ammatilliset oppilaitokset) ja 778/51/73 (ammattikurssitoiminta). Ks. lisäksi tutkimuksen liitteenä olevaa luetteloa tarkastusviraston kertomuksista.

⁴³⁰ Ks. esim. tarkastusviraston kertomukset 24/321 KDVT 71 (vajaamielislaitokset), 71/59/72 (lastentarhojen valtionavut), 59/51/73 (keskusmielisiairaalat), 154/52/73 (rakennuskustannusten vaikutus ylläpitokustannuksiin), 350/51/74 (yksityisoppikoulujen kunnallistamisen yhteydessä myönnetty valtionavut) ja 7/51/75 (kasvatusneuvolat).

⁴³¹ Hannu Lindgrenin saama haastattelutieto valtiontalouden tarkastusviraston osastopäällikkö Paavo Klemolalta (18. 12. 1975).

⁴³² Hannu Lindgrenin hankkima haastattelutieto valtiontalouden tarkastusviraston osastopäällikkö Juhani Heiskaselta (19. 12. 1975).

tarkoitettua yksityiskohtaisempi sisältö. Tällaiseen tulokseen on olennaisesti vaikuttanut valtiontalouden tarkastusviraston asennoituminen".⁴³³

III. *Valtiontilintarkastajien*⁴³⁴ asennoituminen valtionapuasioihin on aikaisempina vuosina ollut täysin samanlainen kuin valtiontalouden tarkastusvirastolla. Suhtautumistavassa lienee tapahtumassa muutos. Tähän viittaa valtiontilintarkastajien kertomuksesta vuodelta 1974⁴³⁵ otettu seuraava lainaus:

"Valtiontilintarkastajat katsovat, että kuntien ja kuntainliittojen kustannusten jakojärjestelmä on suurelta osin edelleenkin sekä aineellisessa että muodollisessa suhteessa epäyhtenäinen ja tulokannavarainen. Kun valtionavustusten lukumäärä lisäksi on varsin suuri, aiheutuu järjestelmästä epäselvyyttä, työtä ja kustannuksia sekä muita hankaluuksia, mitkä voitaisiin pääosaltaan välttää, jos järjestelmä olisi nykyistä asianmukaisemmille perusteille rakentuva ja mahdollisimman yhtenäinen. Valtonavustusten myöntämisen ja maksamisen viivästyminen on vaikuttanut välittömästi kuntien maksuvalmiuteen, jonka ylläpitämiseksi kunnat ovat joutuneet turvautumaan mm. tilapäisluottoihin niistä aiheutuneine seurausvaikutuksineen. Koko valtionavustusjärjestelmää olisi valtiontilintarkastajain mielestä pyrittävä pikaisesti yksinkertaistamaan ja yhtenäistämään. Kunnille ja kuntainliitoille maksettavien valtionosuuksien ennakot olisi vuosittain tarkistettava siten, että niissä tulisi otetuksi huomioon kustannustason muuttuminen, toiminnan laajentuminen tai supistuminen tahi muut asiaan vaikuttavat seikat. Tällöin olisi myös otettava harkittavaksi, missä määrin valtionosuuksien hakemuksia voitaisiin siirtää ministeriöltä ja keskusvirastoilta alempien viranomaisten käsiteltäviksi. Valtiontilintarkastajat viittaavat myös em. kunnallistaloudellisen neuvottelukunnan mielipiteeseen, jonka mukaan kuntien ja kuntainliittojen valtionosuus- ja -avustusjärjestelmä olisi saatava sellaiseksi, että se korostaa kunnallishallinnon omavastuuta ja kannustaa kunnallishallintoa pyrkimään tehokkuuteen ja taloudellisuuteen sekä katsovat, että tämän olisi oltava tavoitteena riippumatta siitä, osallistuuko valtio toimintojen rahoitukseen. Mikäli valtionosuuksien ja -avustusten käytön valvonta rajoittuisi neuvottelukunnan uudistus suunnitelmien mukaisesti tähänastisten yksityiskohtaisten tilitysten sijasta lähinnä suunnitelmien toteutumiseen kohdistuvaan yleisluonteiseen valvontaan, tulisi valtiontilintarkastajain mielestä kuitenkin huolehtia muutokseen ehkä

⁴³³ Ks. Koski — Simula — Vintturi s. 82.

⁴³⁴ Ks. yleisesti Manninen, SK 1970 s. 72 ss.

⁴³⁵ Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 1974, 1976 vp. n:o 1 s. 54—57, erit. 57.

sisältyvien väärinkäytösmahdollisuuksien ehkäisemisestä. Lisäksi valtiontilintarkastajat katsovat, että lakiehdotuksia valmisteltaessa ja uudistettaessa olisi valtiontaloudellisten vaikutusten rinnalla selvitettävä ja esitettävä, miten ehdotukset ja uudistukset vaikuttavat kuntien menoihin ja kunnallistalouteen yleensäkin.”

Vertailtaessa keskenään edellä tarkasteltujen viranomaisten suhtautumista valtionapuvallvontaan voi sen sanoa olevan sisäisesti jännitteellistä. Kun oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvonta näyttää kohdistuvan ensisijaisesti valtionavun maksatusta koskeviin ongelmiin, niin valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajien valvonnan kohde on pikemminkin valtionapujärjestelmä toimivana kokonaisuutena. Lähestymistavassa olevista eroista johtuen näiden viranomaisten käytännölliset toimet eroavat toisistaan. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen antamat tulkintasuositukset koskevat pikemminkin yksittäisten normien soveltamista, kun valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajien huomautukset usein liittyvät koko järjestelmän toimintaan.

V LUKU

VALTIONAVUT PERUS- JA KESKIASTEEN KOULUTUKSEN MÄÄRÄLLISEN SÄÄNTELYN KEINONA

10. Koulutuksen käynnistäminen ja laajentaminen

10.1. *Oppilaitosten perustamisen ja laajentamisen sääntely*

10.1.1. Kansa- ja peruskoulun rakentamisen sääntely

Kunnan on huolehdittava perusasteen koulutuksen järjestämisestä. Tässä tarkoituksessa sen on perustettava riittävä määrä kansa- tai peruskouluja, jotta jokainen kunnassa asuva lapsi voisi suorittaa oppivelvollisuutensa. Vaikka kansa- ja peruskoulua varten ei nyttemmin tarvitse välttämättä olla omaa huoneistoa, kunnat pyrkivät kuitenkin käytännössä *rakentamaan* koulua varten tarkoituksenmukaiset opetustilat.

Kun koulurakentamiseen osoitetut määrärahat ovat niukat, joudutaan kansa- ja peruskoulurakentamista sääntelemään — kuten edellä on esitetty — *koulurakennuslupajärjestelmällä*. Seuraavassa pyritään tutkimaan kysymyksessä olevan järjestelmän toimintaa käytännössä. Tar kasteluajanjaksoksi on jäljempänä otettu vuodet 1971—1975. Kyseiset vuodet olivat koulurakentamisen kannalta mielenkiintoiset siksi, että ajanjakson alkuvuodet olivat koko sotien jälkeisen ajan hiljaisimpia. Pääasiallisena syynä tähän lienee ollut se, että kunnat odottivat peruskoulua koskevien, kuntien kantokykyluokitukseen pohjautuvien valtionapuasäädösten voimaantuloa. Erityisesti vanhat kaupungit olivat lykänneet koulurakennushankkeiden aloittamista, vaikka tarkoituksenmukaisten koulutilojen puute olisi edellyttänyt uusien koulujen rakentamista. Tar kastelukauden loppuvuosina kunnat osoittivat taas suurta halukkuutta koulujen rakentamiseen. Myös asiasta laadittu selvitys osoitti kuntien

rakennustarpeen olevan huomattavasti suuremman kuin valtion tulosta menoarviossa koulurakentamiseen osoitetut määrärahat.¹

Koulurakennuslupia myönnettäessä on normaalimenettelynä se, että opetusministeriö myöntää luvat yhdellä kertaa. Poikkeuksellisesti koulurakennuslupa voidaan 'erityisestä syystä' myöntää muunakin aikana tehdyn hakemuksen perusteella. Seuraavassa tarkastellaankin erikseen

I. normaalia koulurakennuslupamenettelyä

II. poikkeuksellista koulurakennuslupamenettelyä.

I. *Normaalia koulurakennuslupamenettelyä* noudattaen haettiin viisivuotiskautena 1971—1975 kaikkiaan 454 koulurakennuslupaa, joita myönnettiin kuitenkin vain 115 eli keskimäärin 23 lupaa vuodessa.² Prosentuaalisesti eniten lupia myönnettiin vuonna 1971 (lähes 58 %) ja vähiten vuonna 1975, vain vajaat 15 prosenttia hakemuksista. Taulukosta 20 käyvät ilmi haetut ja myönnetyt koulurakennusluvut vuosina 1971—1975.

Taulukko 20. Normaalissa menettelyssä käsitellyt koulurakennusluvut vuosina 1971—1975.

Vuosi	Koulurakennusluvut	
	Hakemuksia	Myönnettyjä lupia
1971	38	22
1972	74	20
1973	94	25
1974	106	27
1975	142	21

Kun tarkastellaan kuntamuodoittain koulurakennuslupien jakautumista vuosina 1971—1975, on nähtävissä, että suurin osa, kaikkiaan yli 78 prosenttia kanavoitui maalaiskunnille. Kaupungeille myönnettiin koulurakennusluvista 20 prosenttia ja kauppaloille vain vajaat kaksi prosenttia. Lupien myöntämisessä tapahtunutta muutosta osoittaa se, että viisivuotiskauden alkuvuosina vain muutama kaupunki sai rakennuslupan, mutta esimerkiksi vuonna 1975 yli puolet koulurakennusluvista myönnettiin kaupungeille. Kyseisenä vuonna oli noin 30 prosenttia koulurakennuslupien hakijoista kaupunkeja. Eräs syy muutokseen on var-

¹ Ks. Kähkönen, Kouluhallituksen tiedotuslehti 1/1974 s. 21 ss.

² Ks. OpM 24. 2. 1971 n:o 7667/231/70, 2. 2. 1972 n:o 8760/231/71, 14. 2. 1973 n:o 10265/231/72, 14. 2. 1974 n:o 10894/231/74, 7322/231/74 ja 14. 2. 1975 n:o 12846/231/74.

masti se, että vanhat kaupungit tulivat peruskoulujärjestelmään siirtymisen myötä osalliseksi koulurakennuksiin myönnettävistä valtionavuista. Mutta se ei kuitenkaan yksin liene riittävä selitys tapahtuneeseen muutokseen.

Koulurakennusluvut kanavoituivat 1970-luvun puoliväliä kohti edetäessä asukasluvultaan yhä suuremmille kunnille. Kun vuosina 1971—1973 myönnettiin alle 4 000 asukkaan kunnille yli neljäsosa koulurakennusluvista, niin vuosina 1974—1975 mainittu osuus oli enää hieman yli kuusi prosenttia. Asukasluvultaan suurehkoille, yli 20 000 asukkaan kunnille myönnettiin vuosina 1971—1973 runsaat kymmenen prosenttia koulurakennusluvista. Vuonna 1975 myönnettiin puolestaan yli 42 prosenttia rakennusluvista 50 000 asukasta suuremman väestöpohjan omaaville kunnille. Koulurakennuslupapolitiikka on siten muuttunut vähitellen suuria kuntia suosivaksi.

Vuosina 1971—1975 myönnettiin koulurakennusluvista vain 8.7 prosenttia Pohjois- ja Itä-Suomen lääneihin eli Lapin ja Pohjois-Karjalan lääneissä sijaitseville kunnille. Muille kehitysalueen I vyöhykkeen kunnille myönnettiin lupia siinä määrin, että I vyöhykkeen kunnat saivat kaikkiaan noin 13 prosenttia myönnettyistä luvista. Kehitysalueen II vyöhykkeelle puolestaan myönnettiin koulurakennusluvista 45 prosenttia. Etelä-Suomen läänien ja samalla kehitysalueiden ulkopuolelle jäävät kunnat saivat koulurakennusluvista runsaat 41 prosenttia. Tarkemman kuvan koulurakennuslupien jakautumisesta lääneittäin saa seuraavasta taulukosta.

Taulukko 21. Normaalissa järjestyksessä myönnettyt koulurakennusluvut lääneittäin vuosina 1971—1975.

Lääni	1971	1972	1973	1974	1975
Uudenmaan	4	2	3	4	3
Turun ja Porin	5	4	4	3	2
Hämeen	1	3	3	2	2
Kymen	2	—	2	2	2
Mikkelin	2	2	2	4	1
Pohjois-Karjalan	—	1	1	1	1
Kuopion	1	1	1	2	2
Keski-Suomen	2	2	2	2	1
Vaasan	—	2	4	3	3
Oulun	4	2	1	3	3
Lapin	1	1	2	1	1
Yhteensä	22	20	25	27	21

Koulurakennuslupien kanavoitumisesta kuntien taloudellista asemaa osoittavien tekijöiden avulla näyttää olevan vaikea tehdä johtopäätöksiä. Eniten eli yli 40 prosenttia luvista myönnettiin 1—2 kantokykyluokkaan kuuluville kunnille. Toisaalta vain harvassa tapauksessa koulurakennuslupan saaneen kunnan veroäyrin hinta oli 17 penniä tai sen yli. Niin ikään vain muutamassa tapauksessa koulurakennuslupa myönnettiin 9—10 kantokykyluokkaan kuuluvalla kunnalla tai kunnalle, jonka veroäyrin hinta olisi ollut alle 13 penniä.

Kun valtion tulo- ja menoarviossa koulurakentamiseen osoitetut määrähadat ovat niukat, pyritään luvat myöntämään niiden tärkeys- ja kiireellisyysjärjestyksen perusteella. Asianomainen lääninhallitus asettaa ensin omassa läänissään vireillä olevat koulurakennushankkeet kiireellisyysjärjestykseen. Tämän jälkeen kouluhallitus määrittelee lääninhallitusten lausuntojen sekä kuntien hakemusten perusteella koko maan osalta koulurakennusten kiireellisyysjärjestyksen yksiselitteisesti siten, että jokaisella rakennustyöllä on oma kiireellisyysijansa. Kahta tai useampaa rakennushanketta ei saa katsoa yhtä kiireelliseksi. Kouluhallituksen laatiman kiireellisyysjärjestyksen sekä kuntien rakennussuunnitelmista mahdollisesti saamansa lisäinformaation perusteella opetusministeriö asettaa koulurakennushankkeet kiireellisyysjärjestykseen. Järjestystä määriteltessään ministeriö pyrkii ottamaan huomioon sekä sisäasiainministeriön lausunnon kuntauudistusta silmällä pitäen että työvoimaministeriön työllisyyden hoitoa koskevan kannanoton.

Opetusministeriön koulurakennuslupien kiireellisyysjärjestys pohjautuu kouluhallituksen laatimaan yhtenäiseen ehdotukseen. Ministeriö ei ole kuitenkaan esitellyt tätä sellaisenaan valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnalle. Keskimäärin 16 prosentissa myönnetyistä rakennusluvista ministeriö on poikennut kouluhallituksen kiireellisyysjärjestyksestä. Toisaalta vain harvoin rakennuslupa on myönnetty kunnalle, jonka rakennussuunnitelmaa kouluhallitus ei ole puoltanut. Opetusministeriön kouluhallituksen ehdotuksesta poikkeavaan kannanottoon ovat vaikuttaneet sen saama lisäinformaatio asianomaisesta kunnasta tai lääninhallituksesta.

Kun tarkastellaan lähemmin lääninhallitusten lausuntojen vaikutusta koulurakennuslupien kiireellisyysjärjestykseen, on havaittavissa se, että eräissä tapauksissa asianomaisen lääninhallituksen lausunto on vaikuttanut kiireellisyysjärjestyksen määräytymiseen enemmän kuin kouluhallituksen. Tämä on merkittävä havainto siinä mielessä, että lääninhallitus voi lausuntoa antaessaan ottaa huomioon vain oman lääninsä kouluraken-

nussuunnitelmat. Toisaalta lääninhallituksella lienee parhaat edellytykset määritellä kiireellisyysjärjestys oman lääninsä puitteissa. Yleisenä havaintona on myös nähtävissä, että lääninhallitus on pyrkinyt puoltamaan lähes kaikkia oman lääninsä koulurakennushankkeita. Tämä selittyy luonnollisesti sillä, että usein kunnat ovat ensimmäisenä neuvotelleet uuden koulun rakentamisesta juuri asianomaisen lääninhallituksen kouluosaston virkamiesten kanssa.

Opetusministeriö on koulurakennuslupapäätöstä tehdessään pyrkinyt ottamaan huomioon myös sisäasiainministeriön kuntauudistusta koskevan kannanoton. Vain harvoin, vajaassa kolmessa prosentissa myönnytyistä koulurakennusluvista opetusministeriö on poikennut sisäasiainministeriön lausunnossa esitetystä käsityksestä.

Työvoimapolitiittiset näkökohdat ovat erityisesti viime vuosina olleet esillä koulurakennuslupia koskevassa päätöksenteossa. Työvoimaministeriön käsitys rakennustöiden kiireellisyysjärjestyksestä on poikennut olenaisesti kouluviranomaisten käsityksistä. Opetusministeriö on myöntänyt tarkasteluajanjaksona koulurakennuslupan lähes 40 prosentissa tapauksia rakennushankkeille, joita työvoimaministeriö ei ole puoltanut. Opetukselliset tekijät ovat näin painaneet päätöksenteossa huomattavasti enemmän kuin työvoimapolitiittiset näkökohdat. Vuoden 1976 koulurakennuslupia myönnettäessä otettiin taloudellisen tilanteen vuoksi erityisesti työvoimapolitiittiset näkökohdat huomioon, kuten edellä on esitetty.

II. Koulurakennuslupa voidaan *poikkeuksellisessa menettelyssä* myöntää muunakin kuin normaalissa menettelyssä edellytettynä aikana tehdyn hakemuksen perusteella. Kunnan on kuitenkin hakemuksensa tueksi esitettävä 'erityisiä syitä'. Aina 1970-luvun taitteeseen tulkittiin kyseisessä säännöksessä olevaa edellytystä 'erityisestä syystä' ahtaasti. Tällaisten syiden tuli olla yleensä odottamattomia, kunnasta riippumattomia tapahtumia. Esimerkiksi koulun tuhoutuminen tulipalossa, koulun tai sen lisärakennuksen tuleminen paloturvallisesti vaaralliseksi taikka kunnan rakennuslupahakemuksen myöhästyminen kunnasta riippumattomista tekijöistä katsottiin asetuksen tarkoittamiksi erityisiksi syiksi. Sen sijaan esimerkiksi pedagogisia tekijöitä, kuten opetusryhmien suurentumisen tai vuoroluvun käyttöönoton välttämistä ei katsottu säännöksessä tarkoitetuiksi syiksi.

Edellä oleva tausta huomioon ottaen tarkastellaan seuraavassa poikkeuksellisessa menettelyssä myönnettyjä koulurakennuslupia vuosina 1971—1975 eli vastaavana aikana kuin edellä käsiteltiin normaalia me-

nettelyä. Poikkeuksellista menettelyä koskeva rakennuslupien myöntäminen eroaa normaalista menettelystä ensinnäkin siten, että kunta voi tehdä hakemuksensa mihin aikaan vuodesta tahansa. Asiasta hankitaan asianomaisen lääninhallituksen ja kouluhallituksen sekä usein myös työvoimaministeriön lausunto. Kunnan hakemus käsitellään valmistelevasti opetusministeriön esittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, mikäli ministeriö katsoo voivansa myöntää rakennuslupan. Kielteisessä tapauksessa ministeriö tekee päätöksensä ilman raha-asiainvaliokunnan lausuntoa.

Vuosina 1971—1975 opetusministeriö on tehnyt poikkeuksellisessa menettelyssä koulurakennuslupia koskevia päätöksiä kaikkiaan 47, joista 23 on ollut myönteistä³ ja niin ikään 23 kielteistä.⁴ Yksi hakemus on jätetty tutkimatta.⁵ Eniten koulurakennuslupia myönnettiin vuonna 1973, jolloin myönteisiä päätöksiä oli yhdeksän ja vähiten vuonna 1971, jolloin vain yksi kunta sai luvan aloittaa rakennustyöt. Myönteisten päätösten määrä koko viisivuotiskautena on ollut varsin suuri verrattuna aikaisempiin vuosiin, jolloin rakennuslupan myöntäminen poikkeuksellisessa järjestyksessä oli harvinaisuus.

Koulurakennuslupan saaneista kunnista oli runsaat 43 prosenttia kaupunkia ja vastaavasti yli 56 prosenttia maalaiskuntia. Rakennusluvut myönnettiin asukasluvultaan melko suurille kunnille, koska runsaassa 78 prosentissa luvan saaneista kunnista oli yli 8 000 asukasta. Koulurakennuslupan saaneiden kuntien joukossa oli kaksi pientä, vaikeissa olosuhteissa toimivaa kuntaa (Utsjoki ja Korppoo). Alueittain myönnettyjä koulurakennuslupia tarkasteltaessa kiinnittää huomiota se, että lähes 58 prosenttia luvista kanavoitui kehitysalueiden ulkopuolelle. Toisaalta Lapin ja Oulun läänin kunnat saivat lähes kolmasosan poikkeuksellisessa

³ Ks. OpMp 3. 11. 1971 n:o 6086/231/71, 22. 3. 1972 n:o 2538/231/72, 10. 5. 1972 n:o 590/231/72, 11. 10. 1972 n:o 5988/231/72, 30. 5. 1973 n:o 5223/231/73, 26. 9. 1973 n:o 10265/231/72, 21. 11. 1973 n:o 9367/231/73, 19. 12. 1973 n:o 10894/231/73, 26. 6. 1974 n:o 10894/231/73, 7322/231/74 ja 5964/28/74, 27. 11. 1974 n:o 9361/231/74 ja 11883/231/74, 12. 6. 1975 n:o 12846/231/74, 13. 8. 1975 n:o 9949/231/74 ja 12846/231/74, 19. 11. 1975 n:o —/231/75 ja 17. 12. 1975 n:o 12846/231/74.

⁴ Ks. OpMp 23. 6. 1971 n:o 4788/231/71, 14. 1. 1972 n:o 8761/231/73, 20. 10. 1972 n:o 5988/231/72, 27. 11. 1974 n:o 9365/231/73, 10858/231/73, 6626, 6627, 6628, 6682, 8449, 9359, 10808/231/74.

⁵ Ks. OpMp 15. 6. 1971 n:o 4788/231/71, jossa L:n kaupungin rakennuslupahakemus jätettiin tutkimatta, koska se ei vanhana kaupunkina tarvinnut selaista lupaa.

menettelyssä myönnettyistä luvista. Kokonaan ilman rakennuslupia jäivät Mikkelin, Pohjois-Karjalan ja Kuopion läänin kunnat.

Tarkasteltaessa koulurakennuslupan saaneita kuntia taloudelliselta kannalta on nähtävissä selvästi, että luvat myönnettiin verraten varakkailla kunnilla. Vain runsas viidesosa oli sellaisia kuntia, joiden kanto-kykyluokka oli 1—2. Puolet rakennusluvista myönnettiin kunnille, joiden kanto-kykyluokka oli 6—8 ja joiden veroäyrin hinta oli 13—14 penniä.

Onko edellä esitettyjen tietojen perusteella mahdollista tehdä joitakin johtopäätöksiä koulurakennuslupa-asetuksen 4 §:n 2 momentin tulkin-nasta. Pelkästään mainittujen empiiristen tietojen pohjalta ei voitane tehdä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä tulkintakysymyksistä. Ne kuitenkin vahvistavat sitä käsitystä, joka on saatavissa mainittuja päätöksiä koskevista asiakirjoista.⁶ Näyttää näet selvästi siltä, että koulu-rakennuslupa-asetuksen 4 §:n 2 momentin *tulkinta on muuttunut aikai-semmasta käytännöstä vuosina 1971—1975*. Tulkinna muutos johtunee paitsi peruskoulujärjestelmään siirtymisestä myös — ja voisi sanoa ennen kaikkea — yhteiskunnassa tapahtuneista muutoksista, kuten kaupungis-tumisesta.

Varsinkin maan sisäinen muuttoliike toisaalta Etelä-Suomeen ja toi-saalta muiden läänien kasvukeskuksiin on saanut selvästi aikaan koulu-rakentamisen tarvetta. 'Erityisenä syynä' poikkeuksellisessa menettelyssä myönnettyihin rakennuslupiin on ollut ensinnäkin väkiluvun poikkeuk-sellisen voimakas kasvu. Niin ikään asuntopoliittiset perusteet, ennen muuta aluerakentaminen on lisännyt koulutilojen tarvetta paitsi kaupun-geissa (esim. Espoo ja Vantaa) myös kehittyvissä maalaiskunnissa (esim. Kaarina). Samoin kiireelliseen rakentamistarpeeseen on vaikuttanut myös teollistuminen (esim. Olkiluodon ydinvoimala Eurajoella ja Neste Oy:n laajentaminen Porvoon maalaiskunnassa).

Uutena perusteena on tulkinnalla hyväksytty myös taloudelliset teki-jät. Rakennuslupan myöntämistä koskevaksi 'erityiseksi syyksi' on kat-sottu näet se, että "rakennustyö suoritetaan samanaikaisesti lukion raken-tamisen kanssa, jolloin kokonaiskustannuksia voidaan alentaa ja suorittaa työ lyhyemmässä ajassa". Muita perusteita, jotka poikkeavat aikaisemmin tulkinnassa käytetyistä, ovat olleet muun muassa koulutilojen ala-arvoi-suus, lupahakemuksen myöhästyminen ilman laillista syytä säännölli-sestä menettelystä, vaikeus saada vuokratiloja sekä sosiaaliset tekijät

⁶ Vrt. Aarnio, Laki, teko ja tavoite s. 324 s.

("Alueella asuu vähävaraisia lapsirikkaita perheitä."). Toisaalta hylätyissä koulurakennuslupahakemuksissa on esitetty näitä vastaavia perusteita, minkä vuoksi täsmällisten tulkintaperiaatteiden esittäminen on mahdollista. Vain muutaman kerran opetusministeriö on perustellut kielteistä päätöstään muutoin kuin "on katsottava" argumentaatiolla. Ensinnäkin ministeriö on katsonut, ettei kyseisessä tapauksessa "käyttökelpoisten opetustilojen puute" sekä "oppilasmäärien kasvu" olleet asetuksessa tarkoitettuja erityisiä syitä. Niin ikään eräiden kuntien hakemuksista ministeriö on katsonut, etteivät ne ole esittäneet "opetustilatarpeestaan asetuksessa tarkoitettuja erityisiä syitä".

Jokaisessa myönteisessä koulurakennuslupapäätöksessä olivat kouluhallitus ja asianomainen lääninhallitus puoltaneet kunnan hakemusta. Sen sijaan opetusministeriö usein poikkesi työvoimaministeriön kannasta. *Kaikkiaan 54.5 prosentissa myönteisiä koulurakennuslupapäätöksiä työvoimaministeriö oli lausunnossaan ilmoittanut, ettei se voi puolttaa niitä työvoimapolitiittisista syistä.* Niinpä yleensä Etelä-Suomessa sijaitseville kunnille myönnetyt rakennuslupapäätökset perustuivat pääasiassa opetuksellisiin näkökohtiin.

III. Erityisesti työvoimapolitiittisiin näkökohtiin liittyvät myös koulurakennuspäätöksiin sisältyvät ehdot. Julkisoikeudessa ehto ymmärretään yleensä laajempaan kuin yksityisoikeudessa.⁷ Yleensä se tarkoittaa kaikkia niitä ehtoja ja sivumääräyksiä, joita lupapäätökseen sisältyy sen välttämättömän yksilöinnin lisäksi.⁸ Vapaaharkintaiseen koulurakennuslupaan voidaan periaatteessa asettaa ehtoja, koska asianomaisista säädöksistä ja olosuhteista muuten ei käy ilmi, ettei sitä voisi tehdä ehdolliseksi. Ongelma onkin vain siinä, minkälaiset ehdot koulurakennuslupapäätöksissä tulevat kysymykseen.

Käytännössä koulurakennuslupapäätökseen on liitetty koulurakennuslupa-asetuksen 5 §:n (aikaisemmin lain 1 §:n 3 momentin) säännös, jonka mukaan rakennuslupa raukeaa, jollei työtä, jota varten rakennuslupa on myönnetty, ole aloitettu viimeistään sen kalenterivuoden loppuun mennessä, jonka aikana rakennusluvan myöntämisestä on kulunut kaksi vuotta. Mainitulla lupapäätökseen liitettyllä sanonnalla toistetaan vain sellaista, mitä on voimassa olevan lainsäädännön mukaan noudatettava.

⁷ Ks. Uotila, Elinkeinolupa s. 143, Merikoski s. 127 ja sama, Julkisoikeus II s. 50 ss.

⁸ Ks. Uotila, Elinkeinolupa s. 143.

Tällaisten määräysten kirjaamiselle ei ole luonnollisestikaan mitään estettä, joskin niiden oikeusvaikutukset tulisivat voimaan ilman lupapäätökseen otettua nimenomaista mainintaakin.

Vuonna 1976 tehdyissä opetusministeriön koulurakennuslupapäätöksissä asetettiin työvoimapoliittisista syistä ehdoksi, että rakennuslupa raukeaa, ellei rakennustyötä ole aloitettu tiettyyn ajankohtaan mennessä, joka oli lyhyempi kuin laissa säädetty. Vielä esimerkiksi vuosia 1971—1975 koskevan lainsäädännön mukaan tällaisten ehtojen asettaminen olisi ollut lainvastaista, koska lupapäätökseen ei olisi voitu asettaa sellaista ehtoa, jonka mukaan rakennuslupa raukeaisi lyhyemmässä ajassa kuin laissa oli säädetty. Mainittujen ehtojen asettamisen teki mahdolliseksi se, että annettaessa viisivuotiskautta 1976—1980 koskevia uusia säädöksiä tehtiin rakennusluvan voimassaoloaikaa koskeva muutos. Sen mukaan koulurakennuslupa raukeaa kahdessa vuodessa, "ellei ministeriön lupapäätöksessä ole toisin määrätty". Koulurakennuslupa-asetuksen 5 §:n säännöstä perusteltiin seuraavasti:

"Rakennusluvan raukeamista koskeva säännös oli aikaisemmin laissa. Niin kuin aikaisemmassakin lainsäädännössä oli raukeamisesta säädetty, ehdotetaan raukeamisajankohdaksi myös nyt säädettäväksi sen vuoden loppua, jonka päättyessä rakennusluvan myöntämisestä on kulunut kaksi vuotta. Ellei rakennustyön normaalihintaa määrätä ja valtionapupäätöstä tehdä samana vuonna, jona opetusministeriö on myöntänyt rakennusluvan, siirtyy rakennustyön valtionrahoitus seuraavan vuoden menoksi sen vuoden määrärahoista. Tällöin jää rakennusavustus- ja lainamäärärahoista rakennusluvan myöntämisvuonna käyttämättä seuraavaan vuoteen siirtyvä määrä. Tästä taas seuraa, että joku sellainen kiireellinen koulurakennushanke, jonka rakentamiseen olisi ollut valmius olemassa jo rakennuslupien myöntämisvuonna, siirtyy myönnettäväksi vasta vuoden päästä. Tällainen ei ole suotavaa eikä asianmukaista silloin kun rakennusavustusmääräraha on uusien lupien myöntämistä varten tarkoitettulta osaltaan kiinteä määräraha. Tämän vuoksi ehdotetaan asetuksen 5 §:ssä säädettäväksi opetusministeriölle valta määrätä rakennusluvan raukeamisesta toisinkin kuin kahden vuoden määräajan rajoissa."

Vaikka asetuksen muutosta perusteltiin lähinnä budjettiteknisillä syillä, on sen suomia mahdollisuuksia käytetty hyväksi nimenomaan työvoimapoliittisista syistä. Työllisyyden hoitoa silmällä pitäen on lupapää-

⁹ Asetusehdotuksen perusteluista ks. valtioneuvoston esittelylista 29.1.1976 (opetusministeriö, Laasonen).

töksiin otettu niin ikään määräys siitä, että myönnettyjen koulurakennuslupien edellyttämässä rakennustöissä on noudatettava valtionavustusten ja lainojen sekä korkotukilainojen työllisyys ehdoista annettua valtioneuvoston päätöstä (726/73). Samoin lupapäätöksessä on määrätty, että rakennustöissä on noudatettava työllisyyslain (946/71) 11 §:n säännöstä.¹⁰

Koulurakennuslupapäätöksiin on lisäksi asetettu ehtoja, joiden mukaan maan eteläosissa sijaitsevien työvoimapiirien alueella ei rakennustöitä saa aloittaa ennen tiettyä määräpäivää (1 päivää lokakuuta). Tällainen työvoimapolitiittinen ehto on ulotettu käytännössä koskemaan jopa tiettyä yksittäistä kuntaa Oulun työvoimapiirin alueella. Tällaiset ehdot ovat epäilemättä lainmukaisia ja työvoimapolitiittisista syistä tarkoituksemukaisia.

Viime vuosina ei ole muunlaisia kuin edellä esitettyjä ehtoja asetettu koulurakennuslupapäätöksiin.¹¹ Käytännössä esiintyneenä ongelmana on ollut, voiko opetusministeriö myöntää luvan ehdolla, että suunnitellun koulun rakennusohjelmaa muutetaan esimerkiksi sen ylimitoituksen tai vastaavasti alimitoituksen vuoksi. Tällainen ehto ei ole kuitenkaan mahdollinen, koska rakennusohjelman vahvistaa kouluhallitus eikä se tässä asiassa ole sidottu ministeriön kannanottoon. Opetusministeriö ei voi myöskään muuttaa rakennusohjelmaa, koska se ei kuulu sen toimivaltaan. Ministeriön on myönnettävä lupa vahvistetun rakennusohjelman mukaisena tai hylättävä se.

10.1.2. Keskiasteen koulutuksen käynnistämisen ja laajentamisen sääntely

Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus *perustaa* säädetty määrä ammattikoulupaikkoja. Muiden oppilaitosten perustamiseen kunnilla tai kun-

¹⁰ Lainkohdassa säädetään seuraavaa: "Kunnan rahoittamissa töissä työmäärärahoilla palkattujen työntekijöiden kokonaismäärä ei Kuopion, Joensuun, Kaajanin, Oulun ja Rovaniemen työvoimapiirien alueilla kesäkuun alun ja syyskuun lopun välisenä aikana saa keskimäärin ylittää vastaavaa työntekijäin keskimäärää edellisen lokakuun alun ja toukokuun lopun välisenä aikana, eikä muualla maassa työntekijäin kokonaismäärä kesäkuun alun ja lokakuun lopun välisenä aikana saa keskimäärin ylittää vastaavaa työntekijäin keskimäärää edellisen marraskuun alun ja toukokuun lopun välisenä aikana."

¹¹ Tarkastelukauden alkuvuosina oli rakennuslupapäätöksissä yleensä seuraava ehto: "Mikäli rakennushanke tarkoittaa kansakouluun kuuluvan keskikoulun rakentamista, on rakennuslupa myönnetty vain ehdolla, että kunta on tätä ennen saanut valtioneuvostolta luvan kansakouluun kuuluvan keskikoulun perustamiseksi."

tainliitoilla ei ole oikeudellista velvollisuutta. Kunnallisia ja yksityisiä oppilaitoksia on perustettu vapaaehtoisesti ilman kokonaissuunnitelmaa kulloisenkin koulutustarpeen perusteella. Valtion ylläpitämiä oppilaitoksia on perustettu sotien jälkeen etenkin Pohjois- ja Itä-Suomeen lähinnä aluepoliittisista syistä.

Mikäli oppilaitoksen toimintaa varten halutaan saada valtionapua, on sen perustamista varten saatava oppilaitostyyppistä riippuen joko valtioneuvoston tai opetusministeriön lupa. Perustamislupa myönnetään yksittäisen lupahakemuksen perusteella. Saatuaan perustamisluvan oppilaitoksella on oikeus saada valtionapua käyttökustannuksiansa varten.

Viime vuosina koulutus on *laajentunut* vain harvassa tapauksessa uusia oppilaitoksia perustamalla. Useimmissa tapauksissa on perustettu rinnakkaisluokkia tai vastaavia. Tällaisten luokkien perustamisen edellytyksenä on myös koulutuksen lisätarve. Luvan kysymyksessä olevaan laajentamiseen myöntää oppilaitostyyppistä riippuen valtioneuvosto, opetusministeriö tai asianomainen keskusvirasto. Lupa myönnetään yksittäisen hakemuksen tai esityksen perusteella. Saatuaan luvan oppilaitoksen laajentamiseen kysymyksessä olevalla tavalla, oppilaitoksen ylläpitäjällä on oikeus saada myös siitä aiheutuviin käyttökustannuksiin valtionapua.

Koulutuksen käynnistämisen tai laajentamisen edellytyksenä on usein se, että koululle *hankitaan tai rakennetaan oma huoneisto*. Menettelytavat valtionapuun oikeuttavaan omien huoneistojen rakentamiseen tai hankkimiseen poikkeavat oppilaitostyypeittäin. Oppikoulun, ja siis peruskoulujärjestelmään siirtymisen jälkeen lähinnä *lukion* omien koulutilojen hankkimiseen on saatava opetusministeriön lupa. Lupamenettelyssä noudatetaan samoja muotoja kuin kansa- ja peruskoululle rakennuslupaa myönnettäessä. Vuoden 1976 aikana on myönnetty vain joitakin lupia, minkä vuoksi tässä vaiheessa ei voida tehdä johtopäätöksiä lupamenettelyn vaikutuksista. Selvää kuitenkin on, että kysymyksessä oleva keino antaa mahdollisuudet valtion menojen sääntelyyn. Samoin sen avulla voidaan poistaa lukiokoulutuksessa olevia alueellisia eroja.

Ammatillisten oppilaitosten rakentamista koskeva menettely määräytyy ammatillisten oppilaitosten valtiosuuslain 3 luvun säännösten mukaisesti.¹² Opetusministeriön on ensin hyväksyttävä asianomaisen hank-

¹² Laki koskee yleisiä ammattikouluja, teknillisiä, kaupallisia, maataloudellisia sekä sairaanhoito-oppilaitoksia. Lain soveltamisalan ulkopuolella ovat muun muassa metsäoppilaitokset.

keen perustamissuunnitelma ja toteuttamishjelma, minkä jälkeen ammattikasvatushallitus tekee päätöksen valtionosuuden suorittamisesta perustamiskustannuksiin. Menettely ei poikkea edellä kuvatusta kuntien valtionosuuslain vastaavasta menettelystä.

10.2. Hankintojen sääntely

Kansa- ja peruskoulujen sekä lukion hankinnat suorittaa kunta tai muu oppilaitoksen ylläpitäjä. Valtionapuviranomaisilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa kovinkaan paljon siihen, mitä tavaroita tai laitteita kouluille hankitaan. Hankintojen tulee olla vain oppilaitokselle 'tarpeellisia'. Kyseinen tarpeellisuus arvioidaan vasta sen jälkeen, kun kunta on tehnyt valtionaputilityksen.

Ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslain 30 §:ssä on — kuntien valtionosuuslaista poiketen — säädetty, että eräisiin suurehkoihin tavara- ja laitehankintoihin on saatava *etukäteen ammattikasvatushallituksen hyväksyminen*, milloin hankintakustannukset ylittävät opetusministeriön vahvistaman enimmäismäärän. Kysymyksessä oleva menettely oli jo ennen ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslakia osoittautunut taroituksenmukaiseksi myös kuntien ja kuntainliittojen näkökulmasta. Ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslain 30 §:n 2 momentin mukaan ammattikasvatushallitus voi ohjata käyttökustannuksien hankintaa ratkaisemalla valtionavun hakijan pyynnöstä etukäteen, onko tiettyjä käyttökustannuksia pidettävä tarpeellisina ja suoritetaanko niihin valtionapua.

10.3. Henkilöstön sääntely

Erityisesti viime vuosina — esimerkiksi järjestelyasiakirjassa — on kiinnitetty huomiota henkilöstön kasvuun ja sen sääntelyyn. Perus- ja keskiasteen koulutuksessa henkilöstön palkkaaminen ei ole ongelmallinen kansa- ja peruskoulun sekä oppikoulun osalta, koska niissä henkilöstön määrä riippuu opetusryhmien koosta. Sen sijaan ammatillisia oppilaitoksia koskeva valtionapulainsäädäntö ei sisällä rajoituksia valtionapuun oikeuttavan henkilöstön palkkaamiselle.

Ammatillisten oppilaitosten valtionosuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan valtionavun suorittamisen edellytyksenä on, että kustannuksia on

pidettävä tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta 'tarpeellisina'. Myöskään kustannuksiin, jotka katsotaan määrältään liiallisiksi tai kohtuuttoman korkeiksi, ei suoriteta valtionosuutta siltä osin kuin ne ylittävät tarpeellisen määrän. Kysymyksessä olevan lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa pidetään käyttökustannuksina taas muun muassa palkkauksista aiheutuneita menoja. Säännöksen perusteella myönnetään oppilaitokselle laissa säädetyn määrän mukainen valtionapu, jonka määrä vaihtelee oppilaitostyypistä riippuen.¹³

Kysymyksessä olevat säännökset ovat hyvin yleisluontoisia. Niiden perusteella ei ole mahdollista muuten kuin *jälkikäteen* valvoa, onko henkilöiden palkkaaminen ollut tarkoituksenmukaista. Mainitut säännökset eivät anna mahdollisuutta ohjata henkilöstön määrällistä kehitystä esimerkiksi alueelliset näkökohdat huomioon ottaen.

Valtionapuun oikeuttavan uuden henkilöstön palkkaamista sääntelemään tähtäsi hallituksen syksyllä 1975 antama esitys laiksi valtion varoista suoritettavia henkilöstömenoja koskevista eräistä väliaikaisista järjestelyistä.¹⁴ Eduskunnan valtiovarainvaliokunta ei kuitenkaan mietinnössään yhtynyt hallituksen esityksen perusteluihin ehdotetun lain tarpeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. "Erityisesti valtionavun saajia koskevat säännökset antaisivat valtioneuvostolle tarpeettoman laajat... valtuudet puuttua valtionavun saajien toimintaan", toteaa valtiovarainvaliokunta mietinnössään.¹⁵ Laki- ja talousvaliokunta esitti lausunnossaan erityisesti valtion ja kuntien keskusjärjestöjen tekemän järjestelyasiakirjan sekä sen, että valiokunnan tietojen mukaan 94 prosenttia valtionapuviroista on "valtion viranomaisten välittömän valvonnan piirissä ja valvontajärjestelmän ulkopuolelle jää 6 prosenttia valtionapuviroista", perusteella lakiehdotuksen hylättäväksi. Valiokunnan mielestä ehdotettu lainsäädäntö on "jo periaatteelliselta kannalta arveluttava rajoittaessaan merkittävästi kunnallista itsehallintoa".¹⁶

Henkilöstön määrällisen sääntelyn vähäisiä mahdollisuuksia osoittaa kuitenkin se, että järjestelyasiakirjassa sovitut henkilöstön lisäyk-

¹³ Metsäoppilaitoksista annetun lain 11 §:n mukaan metsäoppilaitos saa valtionapuna oppilaitoksen tarkoituksen täyttämiseksi tarpeellisten ja ammattikasvatushallituksen hyväksymien johtajien, opettajien ja tuntiopettajien palkkauksiin tarvittavat varat.

¹⁴ Ks. HE 54/1975 II vp.

¹⁵ Ks. VaVM n:o 24/1975 II vp.

¹⁶ Ks. LtV:n lausunto 20. 11. 1975 n:o 1, 1975 II vp.

set kunnallissektori *ylitti 2 000—2 500 hengellä*.¹⁷ Lisäksi on huomattava yksitysten yhteisöjen henkilöstön lisäykset. Kehitys osoittanee jo, ettei henkilöstön määrällinen sääntely ehkä olekaan niin hyvin valtionapuviranomaisten ohjattavissa kuin eduskunnan valtiovarainvaliokunta sekä laki- ja talousvaliokunta näyttävät uskovan.

Syksyllä 1975 valmisteltaessa ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksilakia oli tarkoitus ottaa kysymyksessä olevaan lakiin opetus- ja muun henkilöstön määrällisen sääntelyn mahdollistava säännös. Kysymyksessä oleva säännös oli muotoiltu seuraavasti: "Uuden henkilökunnan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset oikeuttavat valtionosuuteen ja -avustukseen vain valtion tulo- ja menoarviossa osoitetuissa rajoissa." Säännöksen ottamisen perusteena oli valtion mahdollisuus voida kulloisenkin valtiontaloudellisen tilanteen sallimissa rajoissa ohjata valtionapuhenkilöstön palkkaamista. Kyseinen säännös jätettiin lakiehdotuksesta kuitenkin pois, koska vastaava säännös piti sisältyä mainittuun hallituksen esitykseen valtion varoista suoritettavia henkilöstömenoja koskevista eräistä väliaikaisista järjestelyistä.

11. Koulutuksen supistaminen ja lopettaminen

11.1. Pienten perusasteen koulujen lakkauttamisen sääntely

Kansa- ja peruskoulun perustaminen ja laajentaminen riippuu kunnassa asuvien oppilaiden määrästä. Koulua voidaan valtionavun turvin ylläpitää ainoastaan niin kauan kuin koulussa on tarvittava määrä oppilaita. Mikäli koulun oppilasmäärä laskee alle säädetyn vähimmäismäärän, koulu on *lakkautettava*. Tarkoituksenmukaisen yhteiskuntakehityksen turvaamiseksi valtionapuviranomaisilla on eräitä keinoja pienten perusasteen koulujen lakkauttamisen sääntelemiseen.

Kansakoulujen rakentaminen oli 1950-luvun taitteesta alkaen vilkasta. Suurta rakentamisvaihetta seurasi kansakoulujen lakkauttamisaalto. Erityisesti 1960-luvun puolivälin jälkeen kunnat lakkauttivat satamäärin pieniä kyläkouluja. Koulujen lopettamisen syynä olivat pienentyneet oppilasmäärät, mikä puolestaan johtui muuttoliikkeestä, syntyvyyden alenemisesta sekä koulujärjestelmässä odotettavissa olevasta muu-

¹⁷ Ks. Kangasniemi, SK 1976 s. 960.

toksesta. Koulujen lakkauttaminen oli eräs ilmenemismuoto tietyillä alueilla samaan aikaan tapahtuneesta autioitumiskehityksestä.

Lukuvuosien 1969—1970 ja 1974—1975 välisenä aikana lakkautettiin pitkälle toista tuhatta varsinaista kansakoulua tai peruskoulun ala-astetta. Ylivoimaisesti suurin osa lakkautetuista kouluista sijaitsi maalaiskunnissa. Huomattava osa koulujen lakkauttamisesta tapahtui kehitysalueilla, siis haja-asutusalueilla ja samalla muuttotappiokunnissa. Miellenkiintoinen piirre koulujen lakkauttamisessa oli kuitenkin se, että kouluja lakkautettiin myös runsaasti kehitysaluevyöhykkeisiin kuulumattomissa lääneissä. Erityisesti kiinnittää huomiota Turun ja Porin läänissä olleiden lakkautettujen koulujen suuri määrä. Suurin osa, yli 72 prosenttia lakkautetuista kouluista oli 2-opettajaisia kouluja. Toiseksi eniten lakkautettiin 1-opettajaisia kouluja. Niiden osuus oli runsas 17 prosenttia. Liitteenä olevista taulukoista V ja VI käy tarkemmin ilmi suomenkielisten varsinaisten kansakoulujen sekä peruskoulun ala-asteiden lakkauttamiset kuntamuodoittain ja lääneittäin.

Lukuvuonna 1974—1975 oli toiminnassa 4 036 varsinaista kansakoulua ja peruskoulun ala-astetta, joiden lukumäärä oli seuraavana lukuvuonna 1975—1976 jonkin verran vähemmän, 4 016. Maamme kouluista valtaosa, 43—45 prosenttia oli kaksioptettajaisia. Pienten, 2-opettajaisien koulujen¹⁸ osuus kaikista kouluista oli 12—14 prosenttia. Yksioptettajaisia kouluja oli tuolloin vain yksi prosentti. Näistä kouluista oli lähes puolet ruotsinkielisiä, minkä lisäksi useat koulut sijaitsivat saaristossa tai muilla vaikeakulkuisilla alueilla. Yksioptettajaisien koulujen määrä on pysynyt melko muuttumattomana viime vuosina.¹⁹

Oppilasikäluokkien pienentymisen, muuttoliikkeen yms. seikkojen vuoksi on erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomen sekä monien saaristokuntien kouluilla vaikeuksia saada kansakouluasetuksen 179 §:ssä ja peruskouluasetuksen 181 §:ssä säädettyjä määriä oppilaita, jotka ovat valtionavun edellytyksenä. Jos opettajan palkkaamiseen on aikaisemmin myönnetty valtionapua, ei sitä lakkauteta, mikäli oppilaiden lukumäärä ei ole

¹⁸ Opetusministeriön pienten koulujen asemaa selvittämään asettama työryhmä on määritellyt *pieneksi kouluksi* 2-opettajaisen varsinaisen kansakoulun tai peruskoulun ala-asteen, jonka oppilasmäärä on korkeintaan 20, sekä 1-opettajaisen koulun.

¹⁹ Tiedot, jotka on saatu opetusministeriön työryhmän muistiolounnoksesta, perustuvat lääninhallituksen laatimiin lukuvuosi-ilmoitusten yhdistelmiin lukuvuosilta 1974—1975 ja 1975—1976.

kolmena perättäisenä vuonna jäänyt säädettyä määrää pienemmäksi. Valtionavun saamisen edellytyksenä olevat oppilasmäärät ovat seuraavat:

- 1-opettajaisen koulun opettajan palkkaukseen 13;
- 2-opettajaisen koulun toisen opettajan palkkaukseen 20 tai, mikäli palkkaukseen on aikaisemmin myönnetty valtionapua, ei sitä lakkauteta, jos oppilasmäärä on vähintään 16;
- 3-opettajaisen koulun kolmannen opettajan palkkaukseen 40 tai, mikäli palkkaukseen on aikaisemmin myönnetty valtionapua, ei sitä lakkauteta, jos oppilasmäärä on vähintään 35;
- 4-opettajaisen koulun opettajan neljännen opettajan palkkaukseen 80;
- 5-opettajaisen koulun viidennen opettajan palkkaukseen 110;
- 6-opettajaisen koulun kuudennen opettajan palkkaukseen 140;
- useampiopettajaisen koulun viimeksi otetun opettajan palkkaukseen 30 kutakin opettajaa kohti yhtä lukuun ottamatta.

Vaikka koulun lakkauttamista koskevassa kysymyksessä on päätösvalta kunnalla, jonka tekemän päätöksen lääninhallitus vahvistaa ohjesäännön muutoksen yhteydessä, ei sillä ole tosiasiallisia edellytyksiä ylläpitää koulua tai vastaavasti opettajanvirkaa ilman valtionapua omalla kustannuksellaan. Riittävän kattava kansa- ja peruskouluverkko, joka tarjoaa samanvertaiset koulunkäyntimahdollisuudet maan kaikissa osissa asuville, on yleisesti hyväksytty päämäärä. Keinoja mainitun päämäärän saavuttamiseksi on kaksi. Ensinnäkin pienten koulujen säilymiseen voidaan vaikuttaa *lainsäädäntöä muuttamalla*, toisin sanoen alentamalla valtionavun edellytyksenä olevia oppilasmääriä.

Valtionapuun oikeuttavia oppilasmääriä on vuosien kuluessa jatkuvasti alennettu. Kansakoululaitoksen kustannusasetuksen (43/32) 17 §:n (894/45) mukaan mainitut oppilasmäärät olivat seuraavat: supistetun koulun opettajalle 13 ala- ja yläkouluikäistä yhteensä, yläkoulun yhdelle opettajalle 15 yläkouluikäistä ja kaksioptettajaisen koulun toiselle opettajalle 25 ala- ja yläkouluikäistä kutakin luokkaopettajaa kohti yhtä lukuun ottamatta. Milloin kunta oli aikaisemmin saanut valtionapua opettajan palkkaamiseen ei sitä lakkautettu, ellei lapsimäärä kolmena perättäisenä lukuvuotena tai muuten pysyväisesti ollut laskenut edellä sanottuja määriä alemmaksi.

Vastaavan sisältöinen säännös otettiin kansakouluasetuksen (321/58) 179 §:ään, jonka mukaan kunnan kansakoulupiirissä tuli olla varsinaiseen kansakouluun tulevia lapsia vähintään seuraavasti: 1-opettajaisen koulun opettajan palkkaukseen 13, 2-opettajaisen kou-

lun toisen opettajan palkkaukseen 55 ja useampiopettajaisen koulun viimeksi otetun opettajan palkkaukseen 30 kutakin luokanopettajaa kohti yhtä lukuun ottamatta. Säännöksen 2 momentin mukaan valtionapua ei lakkautettu, ellei oppilaiden luku kolmena perättäisenä vuotena tai muuten pysyvästi ollut jäänyt sanottuja määriä pienemmäksi.

Kansakouluasetuksen 179 §:n 2 momenttia muutettiin vuonna 1967 ensin siten, että oppilaiden lukumäärä tuli olla kolmena perättäisenä lukuvuotena säädettyjä määriä pienempi. Koulujen lakkauttamisen vähentämiseksi alennettiin vuonna 1968 annetulla asetuksella 2- ja 3-opettajaisten koulujen oppilasmääriä 23:een ja 48:aan, mikäli opettajan palkkaukseen oli aikaisemmin myönnetty valtionapua.

Peruskouluasetuksen (443/70) 181 §:ssä säädettiin 2- ja 3-opettajaisten koulujen vähimmäisoppilasmääräksi 20 ja 45. Vastaavaa muutosta ei tehty kansakouluasetukseen. Vuonna 1972 annetuilla kansakouluasetuksen 179 §:n 2 momentin ja peruskouluasetuksen 181 §:n 2 momentin muutoksilla tarkistettiin myös säännösten sisältöä. Aikaisemman sanamuodon mukaan opettajan palkkaukseen myönnetyn valtionavun saanti lakkasi, jos koulun oppilasmäärä oli kolmena perättäisenä lukuvuotena tai muutoin pysyvästi jäänyt säädettyjä vähimmäismääriä alhaisemmaksi. Sanonta 'muutoin pysyvästi' aiheutti käytännössä jonkin verran tulkintavaikeuksia. Eräissä tapauksissa koulu pyrittiin lakkauttamaan jo siinä vaiheessa, kun koulun oppilasmäärä ensimmäisen kerran jäi säädetyn rajan alapuolelle, vaikka käytännössä oli tuossa vaiheessa vaikeaa todeta, oliko aleneminen pysyvää vai ei. Tämän vuoksi ehdotettiin, että koulun tai viran lakkauttaminen määrättäisiin tapahtuvaksi aina silloin, kun vaadittava vähimmäisraja alitetaan kolmena perättäisenä lukuvuotena.²⁰

Liitteenä olevien taulukoiden V ja VI perusteella voidaan nähdä, että koulujen lakkauttaminen väheni selvästi 1970-luvun alkupuolella. Yhtenä tärkeänä syynä tähän oli vuonna 1972 tapahtunut oppilasminimien alentaminen. Toisaalta suurin lakkauttamisaalto lienee jo ollut ohi. Niin ikään ajattelutapa alkoi muuttua. Tiedostettiin koulujen lakkauttamiseen liittyvät monet ongelmat. Koulujen lakkauttamista vastaan puhuivat erityisesti pidentyneiden koulumatkojen myötä lisääntyneet kyydityskustannukset.

Toinen keino vaikuttaa pienten koulujen tai vastaavasti opettajanvirkojen säilymiseen on käyttää hyväksi kansakouluasetuksen 179 §:n

²⁰ Ks. tasavallan presidentin esittelylista 21. 1. 1972 (opetusministeriö, Kallio).

ja peruskouluasetuksen 181 §:ssä säädettyä *hallinnollista menettelyä*. Kyseisten säännösten mukaan "erityisestä syystä opetusministeriö voi myöntää poikkeuksia ... säädetyistä oppilasmääristä". Mahdollisuus oppilasminimejä koskevien poikkeusten tekemiseen tuli ensimmäistä kertaa lainsäädäntöön vuonna 1958 kansakouluasetuksen säätämällä. Kansakouluasetuksen 179 §:n 2 momentissa säädettiin, että erityisestä syystä valtioneuvosto voi myöntää poikkeuksia säädetyistä oppilasmääristä. Toimivalta kysymyksessä olevissa asioissa siirrettiin vuonna 1972 opetusministeriölle. Säännösten tavoitteena on säilyttää koulu tai opettajanvirka silloin, kun siihen ovat edellytykset olemassa. Erityisesti säännösten antamisen yhteydessä on kiinnitetty huomiota haja-asutusalueiden sekä muutenkin vaikeissa olosuhteissa toimivien koulujen säilymiseen.

Seuraavassa on tarkoitus lähemmin tutkia kansakouluasetuksen 179 §:n 2 momentin ja peruskouluasetuksen 181 §:n 2 momentin soveltamiskäytäntöä eli sitä, missä määrin valtioneuvoston ja sittemmin opetusministeriön päätöksellä on voitu säännellä koulujen lakkauttamisia. Pyrkimyksenä on selvittää muun muassa myönnettyjen poikkeuslupien määrällistä kehitystä, niiden kanavoitumista kuntamuodoittain ja alueittain. Erityisesti kiinnitetään huomiota siihen, miten kysymyksessä olevissa säännöksissä olevaa sanontaa 'erityisestä syystä' on tulkittu.

Vuosina 1970—1975 käsiteltiin 148 kansakouluasetuksen 179 §:n 2 momentissa ja peruskouluasetuksen 181 §:n 2 momentissa tarkoitettua opettajien palkkausta koskevaa valtionapuhakemusta. Huomattavan suuri osa, kaikkiaan 119 näistä ratkaistiin vuosina 1970—1972 eli ennen säännösten muutosta. Vuosina 1973—1975 ratkaistiin vain 31 hakemusta. Vuosina 1970—1972 ratkaistiin 74²¹ ja vuosina 1973—1975 20 hakemus-

²¹ Ks. VNp:t (OpM:n esittelystä) 19.2.1970 n:o 1505/232/70, 2.4.1970 n:o 494/232/70, 16.4.1970 n:o 2811/232/70, 22.4.1970 n:o 2902/232/70, 2902/232/70, 21.5.1970 n:o 3878/232/70, 3881/232/70, 27.5.1970 n:o 3992/232/70, 3996/232/70, 3998/232/70, 4001/232/70, 4.6.1970 n:o 873/232/70, 1367/232/70, 3672/232/70, 11.6.1970 n:o 4000/232/70, 4010/232/70, 4300/232/70, 17.6.1970 n:o 3674/232/70, 25.6.1970 n:o 4930/232/70, 4.7.1970 n:o 2999/232/70, 3995/232/70, 3997/232/70, 13.7.1970 n:o 5228/232/70, 5229/232/70, 5288/232/70, 22.7.1970 n:o 5370/232/70, 13.8.1970 n:o 2037/232/70, 19.8.1970 n:o 5711/232/70, 24.9.1970 n:o 5888/232/70, 15.10.1970 n:o 5667/232/70, 29.10.1970 n:o 6791/232/70, 23.12.1970 n:o 6979/232/70, 8078/232/70, 8079/232/70, 21.1.1971 n:o 8437/232/70, 18.2.1971 n:o 1252/232/71, 1469/232/71, 18.3.1971 n:o 2525/232/70, (Saarijärvi), 2525/232/70 (Velkua), 23.3.1971 n:o 2756/232/71, 29.4.1971 n:o 1792/232/71, 3540/232/70, 3609/

ta²² myönteisesti. Kielteisiä päätöksiä tehtiin vuosina 1970—1975 kaikkiaan 33²³ sekä muita ratkaisuja yhteensä 22.²⁴ Taulukoista 22 ja 23 käyvät ilmi opettajien palkkausta koskevat päätökset vuosina 1970—1975 erikseen vuosien 1970—1972 ja 1973—1975 osalta.

Taulukko 22. Opettajien palkkausta koskeneet valtionapupäätökset (KKouluA 179 § 2 mom.) vuosina 1970—1972.

Vuosi	Hakemuksia	Myönteisiä päätöksiä	Kielteisiä päätöksiä	Muita ratkaisuja
1970	55	31	16	8
1971	46	31	11	4
1972	18	12	1	5
Yhteensä	119	74	28	17

232/70, 3610/232/70, 3612/232/70, 3744/232/70, 6. 5. 1971 n:o 3613/232/71, 4007/232/71, 4009/232/71, 4010/232/70, 13. 5. 1971 n:o 4083/232/71, 19. 5. 1971 n:o 3005/232/71, 4264/232/71, 27. 5. 1971 n:o 3900/232/71, 4714/232/71, 3. 6. 1971 n:o 4835/232/71, 4836/232/71, 4856/232/71, 23. 6. 1971 n:o 4952/232/71, 5351/232/71, 1. 7. 1971 n:o 5546/232/71, 7. 7. 1971 n:o 5487/232/71, 23. 9. 1971 n:o 6878/232/71, 21. 10. 1971 n:o 6320/232/71, 9. 12. 1971 n:o 8051/232/71, 13. 1. 1972 n:o 9072/232/71, 9629/232/71, 20. 1. 1972 n:o 179/232/72, 10. 2. 1972 n:o 9377/232/71, 16. 2. 1972 n:o 178/232/71, 9. 3. 1972 n:o 1867/232/72, 13. 4. 1972 n:o 3001/232/72, 25. 5. 1972 n:o 4414/232/72, 4897/232/72, 4898/232/72, 15. 6. 1972 n:o —/232/72 (Ingå) ja 9557/32/72.

²² Ks. OpMp:t 27. 4. 1973 n:o 3334/232/73, 3. 7. 1973 n:o 2728/232/73, 16. 8. 1973 n:o 7868/232/73, 8. 11. 1973 n:o 6898/232/73, 22. 11. 1973 n:o 9689/232/73, 5. 12. 1973 n:o 10447/232/73, 5. 4. 1974 2959/232/74, 23. 5. 1974 n:o 5083/111/74, 2875/13/74, 30. 5. 1974 846/232/74, 3549/232/74, 3622/232/74, 6161/232/74, 13. 6. 1974 n:o 6229/232/74, 20. 6. 1974 n:o 7857/232/74, 14. 5. 1975 n:o 4360/232/75, 19. 5. 1975 n:o 6636/232/75, 29. 5. 1975 n:o 6829/13/75, 6886/13/75, 7. 8. 1975 n:o 9364/13/75 ja 17. 9. 1975 n:o 6654/233/75.

²³ Ks. VNp:t (OpM:n esittelystä) 12. 2. 1970 n:o 567/232/70, 16. 4. 1970 n:o 2810/232/70, 21. 5. 1970 n:o 3881/232/70, 27. 5. 1970 n:o 3996/232/70, 11. 6. 1970 n:o 2037/232/70, 3675/232/70, 3679/232/70, 3880/232/70, 17. 6. 1970 n:o 3673/232/70, 17. 6. 1970 n:o 3877/232/70, 4. 7. 1970 n:o 3671/232/70, 3676/232/70, 13. 7. 1970 n:o 5319/232/70, 22. 7. 1970 n:o 5367/232/70, 17. 12. 1970 n:o 5890/232/70, 27. 1. 1971 n:o 358/232/71, 358/232/71, 26. 2. 1971 n:o 8395/232/70, 18. 3. 1971 n:o 2127/232/71, 2524/232/71, 29. 4. 1971 n:o 3541/232/71, 3743/232/71, 6. 5. 1971 n:o 3539/232/71, 13. 5. 1971 n:o 4057/232/71, 27. 5. 1971 n:o 4590/232/71, 1. 7. 1971 n:o 5486/232/71, 16. 3. 1972 n:o 1664/232/72, — Ks. OpMp:t 27. 6. 1974 n:o 7854/232/74, 5. 8. 1974 n:o 9102/232/74, 2. 4. 1975 n:o 14004/232/74, 29. 5. 1975 n:o 6829/13/75, 4. 6. 1975 37/232/75 ja 3. 9. 1975 n:o 9675/232/75.

²⁴ Ks. VNp:t (OpM:n esittelystä) 19. 2. 1970 n:o 1504/232/70, 11. 6. 1970 n:o

Taulukko 23. Opettajien palkkausta koskeneet valtionapupäätökset (PKouluA 181 § 2 mom.) vuosina 1973—1975.²⁵

Vuosi	Hakemuksia	Myönteisiä päätöksiä	Kielteisiä päätöksiä	Muita ratkaisuja
1973	7	6	1	—
1974	10	8	2	—
1975	12	6	2	5
Yhteensä	29	20	5	5

Vuosina 1970—1975 annetut valtioneuvoston ja opetusministeriön opettajien palkkausta koskeneet myönteiset valtionapupäätökset koskivat lähinnä yksi- ja kaksiopettajaisia kouluja. Yksiopettajaisia kouluja oli tutkituista päätöksistä 38 prosenttia ja kaksiopettajaisia 43 prosenttia. Kolmiovetajaisia kouluja oli runsaat 11 prosenttia sekä sitä useampiopettajaisia kouluja vain hieman yli viisi prosenttia. Poikkeuslupa myönnettiin useimmiten lukuvuodeksi kerrallaan ja enimmilläänkin se annettiin vain kolmeksi lukuvuodeksi.

Lähes kaikki myönteiset valtionapupäätökset koskivat maalaiskunnissa olevia kouluja. Vain joissakin harvoissa tapauksissa lupa myönnettiin kaupungin tai kauppalan ylläpitämän koulun opettajan palkkaukseen. Näissäkin tapauksissa oli kysymys yleensä kielellisen vähemmistön koulunkäyntimahdollisuuksien turvaamisesta.²⁶

Alueellisesti valtioneuvoston ja opetusministeriön päätökset kanavoituivat pääasiassa kehitysalueille. Joskin Etelä-Suomen rannikkoseuduilla sijaitseville saaristokouluille myönnettiin useita poikkeuslupia. Myös Tu-

4393/232/70, 13. 7. 1970 n:o 4367/232/70, 5230/232/70, 22. 7. 1970 n:o 5368/232/70, 19. 8. 1970 n:o 4969/232/70, 5517/232/70, 10. 12. 1970 n:o 7787/232/70, 18. 2. 1971 n:o 1310/232/71, 6. 5. 1971 n:o 4008/232/71, 1. 7. 1971 n:o 5485/232/71, 20. 1. 1972 n:o 177/232/72, 5. 4. 1972 n:o 2311/232/72, 25. 5. 1972 n:o 2567/232/72, 26. 10. 1972 n:o 8180/232/72 ja 8182/232/71. — Ks. OpMp 30. 8. 1971 n:o 6531/232/71, 10. 6. 1975 n:o 3849/232/75, 15. 10. 1975 n:o 6173/232/75 ja 26. 11. 1975 n:o 9532/13/75.

²⁵ D:n kunnan hakemukseen, joka koski kahden eri koulun opettajaa, annettiin sekä myönteinen että kielteinen päätös.

²⁶ Ks. VNp 4. 6. 1970 n:o 873/232/70 (K:n kauppa) ja OpMp 17. 9. 1975 n:o 6654/233/75 (V:n kaupunki). Vrt. kuitenkin 4. 7. 1970 n:o 3997/232/70 (K:n kaupunki).

**Kartta 1. Opettajien palkkausta koske-
neiden myönteisten valtionapupäätös-
ten jakautuminen lääneittäin ja kehitys-
aluevyöhykkeittäin.**

Läänit

L 201/62

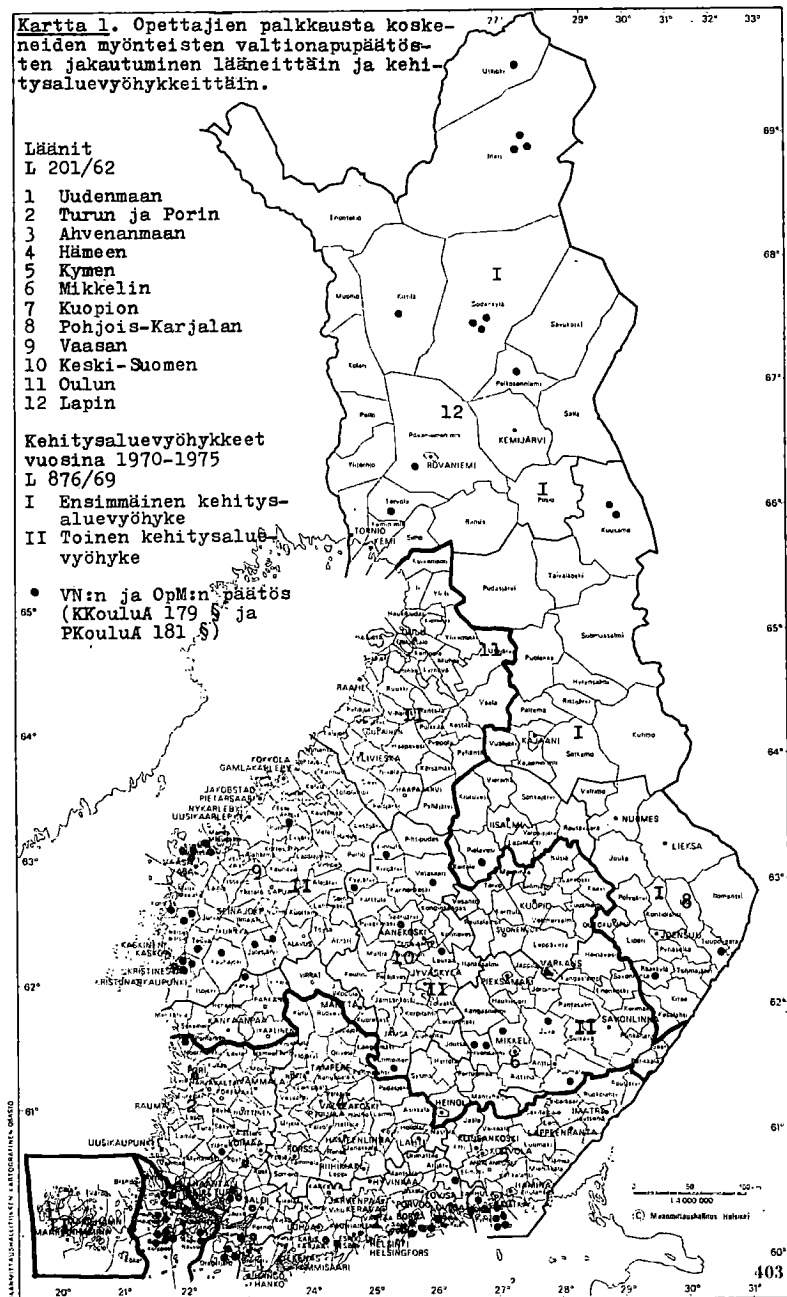
- 1 Uudenmaan
- 2 Turun ja Porin
- 3 Ahvenanmaan
- 4 Hämeen
- 5 Kymen
- 6 Mikkelin
- 7 Kuopion
- 8 Pohjois-Karjalan
- 9 Vaasan
- 10 Keski-Suomen
- 11 Oulun
- 12 Lapin

Kehitysaluevyöhykkeet
vuosina 1970-1975

L 876/69

- I Ensimmäinen kehitys-
aluevyöhyke**
**II Toinen kehitysalue-
vyöhyke**

- VN:n ja OpM:n päätös
(KKoulua 179 § ja
PKoulua 181 §)



MAANMITTAUSALLIITTIEN KARTTAPAINO HELSINKI 1976

run ja Porin läänin kunnille myönnettiin verraten useita lupia. Tämä selittyy pyrkimyksenä säilyttää kouluja läänissä, jossa koulujen lakkauttamisten määrä oli ollut poikkeuksellisen suuri. Opettajien palkkausta koskevien myönteisten valtionapupäätösten jakautuminen lääneittäin ja kehitysaluevyöhykkeittäin käy ilmi oheisesta kartasta.

Lähes kaikissa niissä tapauksissa, joissa valtioneuvosto ratkaisi myönteisesti opettajan palkkausta koskevan valtionapuasian, puolsivat myös kouluhallitus ja lääninhallitus hakemusta.²⁷ Kielteisissä tapauksissa lääninhallitus ja kouluhallitus olivat lausunnoissaan myönteisempiä kuntien hakemuksia kohtaan kuin valtioneuvosto tai opetusministeriö. Erityisesti asianomainen lääninhallitus suhtautui ymmärtämyksellä oman lääninsä kuntien hakemuksiin.²⁸ Lääninhallitus puolsi kunnan hakemusta kaikkiaan 2/3 kielteisistä päätöksistä. Sen sijaan kouluhallitus oli useammin samaa mieltä kuin valtioneuvosto tai opetusministeriö, mutta sekin puolsi 2/5 kielteisesti ratkaistuista hakemuksista.

Minkälaiset perustelut katsottiin kansakouluasetuksen 179 §:n 2 momentissa ja peruskouluasetuksen 181 §:ssä tarkoitetuiksi erityisiksi syiksi? Yleensä hakemuksia perusteltiin useilla toisistaan eroavilla argumenteilla, jotka saattoivat yhdessä vaikuttaa päätökseen. Pääasiallisimmiksi 'erityisiksi syiksi' katsottiin seuraavat:

- I. saaristo-olosuhteet
- II. pitkät ja vaikeat matkat
- III. oppilasmäärän vähentyminen tilapäisesti alle säädetyn rajan
- IV. vireillä oleva kouluohjesäännön muutos koulupiirin lakkauttamisesta tai muuttamisesta
- V. kielikysymykset.

I. *Saaristo-olosuhteet* katsottiin noin puolessa tutkituista tapauksista kysymyksessä olevissa säännöksissä tarkoitetuiksi 'erityisiksi syiksi'. Erit-

²⁷ Ks. kuitenkin *OpMp* 7. 8. 1975 n:o 9364/13/75, jossa kouluhallitus ei puoltanut opetusministeriön myönteisesti ratkaisemaa opettajan palkkausta koskevaa valtionapuasiam. Ministeriö perusteli ratkaisuaan erityisesti sillä, että kysymyksessä oli saamenkielisen vähemmistön koulusta.

²⁸ Ks. esimerkiksi *VNp* 29. 4. 1971 n:o 3610/232/71, jossa K:n kunnan U:n koululle oli myönnetty oikeus valtionapuun opettajan palkkaukseen, vaikka koulun oppilasmäärä oli vain kolme. Koulu oli tyypillinen ulkosaariston koulu. Pääosa saaren asukkaista oli luotseja, luotsikutterin kuljettajia ja majakan henkilökuntaa, jotka elivät siellä perheineen ympäri vuoden. Merenkulkuhallitus antamassaan lausunnossa piti koulun säilymistä U:n saarella erittäin tärkeänä luotsi- ja majakkalaitoksen henkilökunnan saarella pysyvyyden kannalta.

täin vähäistenkin oppilasmäärien katsottiin oikeuttavan valtionapuun, koska olosuhteet olivat monessa tapauksessa vaikeat. Tieyhteydet puutuivat, minkä vuoksi koululaiskuljetukset jouduttiin järjestämään moottoriveneillä. Toisaalta koulun lakkauttaminen olisi merkinnyt pitempiä matkoja mantereelle, jonne olisi yleensä ollut järjestettävä majoitus. Erityisiä vaikeuksia saaristokouluille aiheuttavat kelirikkoajat, jolloin koululaiskuljetukset sekä tilapäiset majoittumiset aiheuttavat ongelmia.

II. *Pitkät ja vaikeat matkat* olivat keskeisimpiä syitä vajaalla neljänneksellä tutkituista tapauksista. Varsinkin Pohjois-Suomessa koulun lakkauttaminen olisi merkinnyt useiden kymmenien kilometrien kyydityksiä tai majoittumista kouluun. Jo pelkästään kyydityskustannusten vuoksi näyttää usein tarkoituksenmukaisemmalta säilyttää kuin lakkauttaa koulu tai vastaavasti opettajanvirka.

III. Myös *oppilasmäärän vähentyminen tilapäisesti* alle säädetyn vähimmäismäärän katsottiin usein kysymyksessä olevassa säännöksessä tarkoitetuksi erityiseksi syyksi. Edellytyksenä kuitenkin oli, että kunta saattoi oppilasennusteilla osoittaa oppilasmäärän alituksen olevan tilapäistä.

IV. *Kouluohjesäännön muuttamisen*, jolla kysymyksessä oleva koulupiiri lakkautetaan tai järjestetään toisin, vireilläolo katsottiin yleensä kysymyksessä olevissa säännöksissä tarkoitetuksi erityiseksi syyksi. Useimmiten oli käynyt niin, että asiaa koulupiirin muuttamisesta — esimerkiksi tehdyn valituksen vuoksi — ei ollut ehditty lopullisesti ratkaista ennen lukuvuoden alkua. Näissä tapauksissa koulun toiminnan jatkaminen katsottiin yleensä välttämättömäksi.

V. *Kielikysymykset* useissa tapauksissa joko yksinään tai muiden syiden ohella katsottiin kansa- ja peruskouluasetuksessa tarkoitetuiksi erityisiksi syiksi. Kysymys oli kolmenlaisista kielellisistä vähemmistöistä, joiden kouluolot tahdottiin turvata, nimittäin suomen-, ruotsin- ja saamenkielisistä lapsista. Näissä tapauksissa koulun lakkauttaminen olisi merkinnyt koulumatkojen huomattavaa pitenemistä sekä hankalien kyyditysten järjestämistä. Usein lähin koulu olisi ollut lisäksi vieraan kunnan alueella.

Kansakouluasetuksen 179 §:n 2 momentissa ja peruskouluasetuksen 181 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi 'erityisiksi syiksi' ei sen sijaan katsottu seuraavia seikkoja:

- perusteeton optimismi oppilasmäärän kasvusta
- oppilasmäärän yllättävän nopea lasku

- opettajien virkajärjestelyt
- koulurakennuksen hyvä kunto
- pedagogiset tekijät.

Kuntien hakemuksissa oli usein optimistisesti esitetty, että koulun oppilasmäärä tulee vastaisuudessa kasvamaan. Oppilasennusteet eivät tätä juuri kuitenkaan osoittaneet. Näissä tapauksissa ei kunnan hakemukseen voitu suostua. Myönteisesti ei myöskään suhtauduttu niihin hakemuksiin, joita perusteltiin oppilasmäärän yllättävän nopealla, ennalta aavistamattomalla laskulla. Näin oli saattanut tapahtua joidenkin perheiden paikkakunnalta muuton tai oppikouluun siirtymisen vuoksi. Vain siinä tapauksessa voitiin hakemukseen suostua, kun kunta saattoi osoittaa oppilasmäärän vähenemisen olleen vain tilapäistä. Väliaikaiseksi oppilasmäärän väheneminen saattaa muodostua silloin, kun kuntaan on tulossa esimerkiksi uutta teollisuutta ja sen mukana uusia asukkaita.

Kunnat perustelivat hakemuksiaan myös sillä, että koulun tai opettajanviran lakkauttaminen aiheuttaisi vaikeita virkajärjestelyjä kunnassa. Vaikka näin usein olikin, ei hakemuksiin tällä perusteella kuitenkaan suostuttu kuin poikkeustapauksissa, jolloin perusteena oli muita lisänäkökohtia. Myöskään koulurakennuksen hyvää kuntoa ja muita vastavia seikkoja ei katsottu kansa- ja peruskouluasetuksessa tarkoitetuiksi erityisiksi syiksi. Kunnan kannalta on luonnollisesti ongelmallista tyhjen hyväkuntoisten koulurakennusten käyttö. Kun ne säännöllisesti sijaitsevat kaukana kuntakeskuksista, ei niitä useinkaan voida käyttää muihin kunnallisiin toimintoihin.

Kunnat katsoivat hakemuksissaan erilaiset pedagogiset tekijät kansa- ja peruskouluasetuksessa tarkoitetuiksi erityisiksi syiksi. Vaikka haja-asutusalueiden koulutuspalveluja selvästikin heikentävät esimerkiksi yhdysluokkien lisääntyminen, oppilasryhmien suurentuminen, opetuksen tehon lasku, vieraan kielen opetuksen vaikeutuminen, ei tällaisia tekijöitä kuitenkaan katsottu lainsäädännössä tarkoitetuiksi erityisiksi syiksi.²⁹

²⁹ Ks. myös KHO 9. 9. 1975 taltio 3348: Koulun oppilasmäärä oli jäänyt alle säädetyn vähimmäismäärän, minkä vuoksi kunnalla ei ollut oikeutta saada valtionapua viimeksi otetun eli kahdeksannen opettajan palkkaukseen. Se seikka, että koulun opettajanvirkoja oli tuona aikana hoitanut tosiasiallisesti vain seitsemän opettajaa, ei vaikuttanut siihen, että valtionapua ei saatu viimeksi otetun opettajan palkkaukseen.

11.2. Muun koulutuksen supistamisen ja lopettamisen sääntely

Muiden kuin valtion omistamien keskiasteen oppilaitosten toiminnan supistaminen tai lopettaminen ei ole nykyisen lainsäädännön mukaan mahdollista kuin oppilaitoksen ylläpitäjän toimenpitein. Kun oppilaitos on saanut perustamisluvan, se voi jatkaa toimintaansa ja saada sitä varten valtionapua täyttäessään vain valtionavun saamisen ehdot. Valtionapuviranomaisilla ei ole toisin sanoen käytettävissään *keinoja*, joilla voitaisiin — esimerkiksi työvoimapolitiittisista syistä — supistaa tai lakkauttaa epätarkoituksenmukaista koulutusta. Vastaavasti ei myöskään ole käytettävissä *keinoja*, joilla voitaisiin estää epätarkoituksenmukaisena pidettävän koulutuksen jatkuminen.

12. Koulutuksen määrällinen sääntely

Koulutuksen määrällinen sääntely, joka on edellä ymmärretty paitsi oppilasvirtojen ohjailuna myös rakentamisen, hankintojen sekä henkilöstön sääntelynä, on tullut entistä tärkeämmäksi monestakin syystä. Määrälliseen sääntelyyn liittyvät ongelmat ovat luonteeltaan erilaisia toisaalta *perusasteen koulutuksessa* sekä toisaalta *keskiasteen koulutuksessa*. Lukionkäynnin lisääntyminen, eri alojen ammatillisen koulutuksen saaneiden tarjonnan ja kysynnän vastaavuudessa ilmenevät tasapainottomuudet sekä koulutusmahdollisuuksien alueelliset erot ovat saaneet aikaan sen, että yhä enemmän on alettu kiinnittää huomiota keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn ongelmiin. Kysymyksen on tehnyt vielä tärkeämmäksi oppilasikäluokkien jatkuva pientyminen, joka edellyttää entistäkin suunnitelmallisempaa ikäluokkien jakamista kulloinkin tarkoituksenmukaisena pidettävään koulutukseen. Vastaavaa ongelmaa ei ole perusasteen koulutuksessa, koska jokaiselle oppivelvolliselle on järjestettävä koulutusta. Seuraavassa tarkastellaan erikseen

I. perusasteen koulutusta

II. keskiasteen koulutusta.

I. *Perusasteen koulutuksessa* on määrällisen sääntelyn kannalta kaksi toisistaan poikkeavaa ilmiötä. Toinen niistä on uusien koulutilojen rakentaminen, joka liittyy läheisesti yleiseen kaupungistumiskehitykseen. Toinen on yhteiskunnan alueelliseen autioitumiskehitykseen liittyvä pienten koulujen lakkauttaminen.

1. Perusasteen *koulurakennustarvetta* ovat lisänneet paitsi itse koulujärjestelmässä tapahtuneet muutokset myös ne yhteiskunnan muutosprosessit, jotka ovat nopeuttaneet muun muassa maan sisäistä muuttoliikettä. Koulurakentamista vaikeuttavat tarkoitusta varten osoitetut niukat määrärahat. Koulurakentamisen valtakunnallinen ohjailu on tapahtunut *koulurakennuslupamenettelyllä*. Sitä koskevat tutkimustulokset osoittavat järjestelmän toimineen suhteellisen hyvin. Lupamenettely on ollut varsin joustava. Tätä käsitystä tukevat myös ne rakennuslupia koskevasta poikkeuksellisesta menettelystä hankitut tiedot, jotka osoittavat, että voimassa oleva lainsäädäntö on mukautunut yhteiskunnan kehitykseen ja sen mukanaan tuomiin kiireellisiin koulurakennustarpeisiin.

Tutkimuksen valossa näyttää siltä, että *koulurakennuslupajärjestelmällä on edellytykset toimia paremmin kuin kuntien valtionosuuslain 3 luvussa säädettyllä, kolme vaihetta käsittävällä järjestelmällä*. Kuntien valtionosuuslain mukaisella perustamiskustannusten ennakko hyväksymismenettelyllä ei todennäköisesti olisi kyetty yhtä nopeasti käynnistämään koulurakennushankkeita kuin on tehty nykyisen järjestelmän puitteissa. Kuitenkin nykyistä järjestelmää tulisi kehittää edelleen, jotta se täyttäisi entistä paremmin sille asetetut vaatimukset. Järjestelmää voitaisiin uudistaa ensinnäkin siten, että menettely pohjautuisi yhtä vuotta pitemmälle ulottuviin koulurakennussuunnitelmiin. Samoin menettelyä olisi kehitettävä niin, että sen yhteydessä voitaisiin nykyistä paremmin ottaa huomioon työvoimapoliittiset ja suhdannepoliittiset näkökohdat.

2. Toinen perusasteen koulutukseen liittyvä ongelma on *pienten koulujen lakkauttamisen sääntely*, joka vasta 1970-luvulla tiedostettiin vakavaksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi. Tutkimustulokset osoittavat, että 1970-luvun alkupuolella lainsäädäntöä muuttamalla suoritettut valtionapuun oikeuttavien oppilasmäärien alentamiset pysäyttivät koulujen laajamittaisen lakkauttamisen. Lisäksi useille lakkauttamisuhan alaisille kouluille on annettu poikkeuslupia toiminnan jatkamiseen. Nykyinen lakkauttamisen sääntelyä koskeva normisto näyttää riittävän joustavalta, jotta se voisi ottaa huomioon muuttuvat olosuhteet.

Kysymys pienten koulujen olemassaolosta on kuitenkin ongelmallinen. Toiselta puolen pienet koulut eivät ole opetuksen tehon kannalta kovinkaan suositeltavia. Toisaalta taas saaristoalueilla sekä pitkien matkojen päässä kuntakeskuksesta asuville lapsille kyläkoulut tarjoavat turvallisen vaihtoehdon. Kyläkoulujen lakkauttamisen vaihtoehto on oppilaiden kuljettaminen kotoa pitkien matkojen päähän. Koulun lakkautta-

mista harkittaessa olisikin otettava huomioon koululaiskyyditysten rasittavuus pienille lapsille sekä jatkuvasti nousevat kyydityskustannukset.

II. *Keskiasteen koulutuksen* sääntelyä pyritään tarkastelemaan seuraavassa ennen muuta suunnitelmallisuuden sekä tehtävien ja toimivallan jaon kannalta. Lisäksi pyritään hahmottelemaan keinoja koulutuksen määrälliseksi sääntelyksi sekä arvioimaan tältä kannalta valtionapujen yleistä merkitystä.

1. Uusia lukioita sekä ennen muuta niiden rinnakkaisluokkia on viime vuosina perustettu ilman valtakunnallisia tai alueellisia kokonaissuunnitelmia. Niin ikään ammatillista koulutusta on jatkuvasti laajennettu ilman, että koulutuspaikkojen lisäys olisi perustunut mihinkään kokonaissuunnitelmaan. *Suunnitelmallisuuden* kannalta tapahtunut kehitys on ollut epätydyttävä. Ammatillisen koulutuksen laajentaminen ei ole kuitenkaan johtanut sanottaviin koulutuksellisiin vinoutumiin, koska ammattikoulutuspaikkojen puutteen vuoksi jokainen toimenpide kyseisen koulutuksen laajentamiseksi on osoittautunut tarpeelliseksi. Lukion osalta tilanne on toinen, koska läheskään kaikille lukion käyneille ei ole tarjottavana enää ylioppilasphojaista jatkokoulutuspaikkaa.

Opetusministeriön hallinnonalan yleissuunnitelmissa, joiden mukaisesti koulutusta on pääasiassa kehitetty, esitetty tavoitteenasettelu ei ole luonut riittäviä takeita lukion ja ammatillisen koulutuksen määrälliselle sääntelylle. Suurin syy tavoitteiden ja myös suoritettujen toimenpiteiden selkiintymättömyyteen on ilmeisesti poliittisella tasolla tehtyjen päätösten puuttuminen. Toinen merkittävä tekijä kokonaissuunnittelun vaikeuksiin on, että keskiasteen oppilaitoksia ylläpitävät monet eri omistajayhteisöt. Valtion kouluviranomaiset voivat vaikuttaa ainoastaan omissa oppilaitoksissaan annettavaan koulutukseen. Hallintokoneistolla ei ole myöskään mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, minkälaisia koulutuksen laajennussuunnitelmia sille esitetään.

Kuvatussa kehityksessä näyttää tapahtuneen orastava muutos kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen tavoiteohjelman sekä ammatillisen peruskoulutuksen väliaikaista laajentamista koskevien säännösten antamisen myötä. Niillä pyritään tietoisesti määrättyihin päämääriin. Edellisessä tapauksessa päämääränä on kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen kehittäminen ja jälkimmäisessä nuorten työttömien henkilöiden kouluttaminen. Kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen tavoiteohjelmassa esitettyjen tavoitteiden saavuttaminen pyritään varmistamaan siten, että valtionapua myönnetään vain ohjelman kanssa sopusoinnussa olevaan

koulutukseen. Ammatillisen peruskoulutuksen väliaikaisessa laajentamisessa taas pyritään 100 prosentin valtionavulla korvaamaan oppilaitoksen ylläpitäjälle tällaisesta koulutuksesta aiheutuvat haitat ja näin kannustamaan kyseisen koulutuksen järjestämistä.

2. Keskiasteen koulutuksen määrällistä sääntelyä koskeva järjestelmä ei *tehtävien ja toimivallan jaon* näkökulmasta ole toiminut tyydyttävästi. Ensinnäkin eduskunnan vaikutusmahdollisuudet keskiasteen koulutuksen kehitykseen ovat olleet vähäiset. Käytännössä vuosittaisessa tulo- ja menoarviossa olevien valtionapumäärärahojen sekä valtion oppilaitoksille osoitettujen määrärahojen hyväksyminen on ollut eduskunnan ainoa tehokas keino vaikuttaa koulutuksen määrälliseen sääntelyyn.

Koulutuksen laajentamista koskevista asioista uusien oppilaitosten perustaminen ja vanhojen oppilaitosten laajentaminen kuuluvat valtioneuvoston tai opetusministeriön toimivaltaan. Kyseinen ratkaisuvallta on käytännössä kuitenkin osittain menettänyt merkityksensä siksi, että uusia oppilaitoksia perustetaan nykyisin vain suhteellisen harvoin. Ehkä tärkein koulutuksen laajentamisen muoto on ollut uusien rinnakkaisosastojen tai vastaavien perustaminen jo olemassa oleviin oppilaitoksiin. Näissä tapauksissa toimivalta on usean toiminnon osalta asianomaisella keskusvirastolla. Kun niillä on toimivalta asiassa, valtioneuvosto tai ministeriö ei voi puuttua asiaan. Silloinkin kun toimivalta kuuluu valtioneuvostolle tai ministeriölle, niiltä puuttuvat todelliset mahdollisuudet koulutuksen sääntelyyn, koska ne joutuvat keskusvirastojen esityksestä ottamaan kantaa yksittäisiin suunnitelmiin, jotka eivät pohjaudu mihinkään koko valtakuntaa tai jotain sen aluetta koskevaan yhtenäiseen suunnitelmaan.

3. Koulutuspoliittisesti merkittävimmän keskiasteen määrälliseen sääntelyyn liittyvän ongelman muodostaa *lukion ja ammatillisen koulutuksen välinen suhde*. Kyseisen ongelman ratkaiseminen on tärkeä ja seurausvaikutuksiltaan laajakantoinen toimenpide. Tästä syystä keskiasteen koulutuksen tärkeimmät periaatteelliset kysymykset olisi syytä keskeisimmiltä osin saattaa *eduskunnan* päätettäväksi. Eduskunnan määrittelemien kehysten rajoissa laadittaisiin tämän jälkeen valtakunnallinen suunnitelma sekä sen pohjalle alueelliset kehittämisohjelmat. Valtakunnallisessa suunnitelmassa tulisi määritellä lukion ja ammatillisen koulutuksen keskinäissuhde sekä viimeksi mainitun eri sektoreiden väliset suhteet. Alueellisissa kehittämisohjelmissa otettaisiin huomioon alueelliset erikoisolosuhteet.

Keskiasteen koulutuksen suunnittelujärjestelmän tulisi perustua jatkuvaan monitasosuunnittelun periaatteella toimivaan prosessiin. Suunnittelun tulisi rakentua *valtakunnallisen kokonaissuunnitelman ja alueellisten kehittämisohjelmien yhteensovittamiselle*. Valtakunnallisen suunnitelman vahvistaisi opetusministeriön esityksestä *valtioneuvosto*, joka määritteli kantansa koulutuksen kehittämiseen keskipitkällä aikavälillä. Valtakunnallisessa suunnitelmassa määrättäisiin koulutuspaikkojen suuntaamisesta valtion oppilaitoksien osalta. Muiden yhteisöjen ylläpitämien oppilaitoksien antamaan koulutukseen pyritäisiin ohjelmassa vaikuttamaan siten, että perustamis- ja käyttökustannuksia koskevat valtionapumäärärahat suunnattaisiin niille alueille, joilla on puutetta koulutuspaikoista. Koulutuksen rakenteellisesti tasapainoista jakautumista ohjattaisiin myös tietyn suuntaisella henkilöstön määrällisellä laajentamisella.

Alueelliset kehittämisohjelmat vahvistaisi väliportaan hallinnossa *lääninhallitus*. Kehittämisohjelmien tulisi olla sopusoinnussa valtakunnallisen suunnitelman kanssa. Ne pohjautuisivat kuntien ja kuntainliittojen tekemiin suunnitelmiin. Onnistuneen kokonaistuloksen saavuttamiseksi voitaisiin yksityisten yhteisöjen ylläpitämät oppilaitokset lainsäädännöllä velvoittaa laatimaan suunnitelma tulevasta toiminnastaan.

Alueelliset kehittämisohjelmat ja valtionavut tulisi yhteensovittaa siten, että *valtionapua myönnettäisiin vain kehittämisohjelmassa määritettyä toimintaa varten*. Tällä tavoin varmistettaisiin koulutuksen taroituksenmukainen tarjonta.

Koulutuksen pohjautuessa sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla vahvistettuihin suunnitelmiin helpottuisi yksittäistä tapausta koskeva päätöksenteko. Sen seurauksena toimivaltaa voitaisiin siirtää huomattavassa määrin hierarkkisesti alemmanasteisille viranomaisille: valtioneuvostolta ja opetusministeriöltä kouluhallitukselle ja ammattikasvatushallitukselle sekä mainituilta keskusvirastoilta edelleen väliportaan hallinnolle. Päätösvallan siirtäminen väliportaan hallinnolle edellyttää kuitenkin sitä, että lääninhallituksesta luodaan myös ammattikasvatushallituksen alainen piirihallintoviranomainen.

Edellä esitetty malli keskiasteen koulutuksen määrällisestä sääntelystä ei ole periaatteellisesti uusi. Se muistuttaa huomattavassa määrin kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen osalta voimassa olevaa järjestelmää. Kyseistä koulutusta varten eduskunta on kehitysalueiden ammatillisen koulutuksen edistämistä koskevassa laissa ensin määritellyt *kehittämistavoitteet*, jonka jälkeen valtioneuvosto on vahvistanut viideksi vuo-

deksi *tavoiteohjelman*. Kyseisen ohjelman *käytännön toteuttamisesta* vastaa pääasiassa ammattikasvatushallitus. Lisäksi *valtionapua* suoritetaan vain tavoiteohjelman kanssa sopusoinnussa olevaa koulutusta varten.

VI LUKU

VALTIONAPUINSTITUUTION YHTEISKUNNALLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIA

13. Valtionapuinstituution tavoitteiden toteutuminen

13.1. *Valtionavut yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen keinona*

Valtionapuinstituutiota on edellä tarkasteltu erityisesti julkisten palvelujen tuotantoa ja jakelua silmällä pitäen. Tutkimuksen tematiikan kannalta on tärkeätä se, miten valtionavut ovat edistäneet eri hallinnonaloilla asetettujen yleisesti hyväksyttyjen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Erityisesti on kiinnitetty huomiota siihen, miten valtionapuinstituutio on edesauttanut määrällisten tavoitteiden saavuttamista.

Tavoitteiden ymmärtämiseksi valtionapuinstituutiota lähestyttiin historiasta käsin. Kyseisen instituution kehitystä tarkasteltaessa oli nähtävissä kolme toisistaan erottuvaa vaihetta, nimittäin (1) aktiivisia ja varakkaita kuntia suosiva valtionapupolitiikka, (2) kuntien varallisuuden osittain huomioon ottava valtionapupolitiikka sekä (3) kuntien taloudellisen kantokyvyn huomioon ottamaan pyrkivä valtionapupolitiikka. Varhaisimpina kehitysvaiheina käytettävissä olleet keinot kuntien taloudellisten mahdollisuuksien tasoittamiseen olivat vähäiset, mutta ovat lisääntyneet sitten lähestyttäessä nykyaikaa.

I. Jo 1950-luvulla asetettiin yleiseksi tavoitteeksi *kuntien kantokykyluokituksen* voimaansaattaminen. Sitä koskeva laki säädettiin vuonna 1967 ja ensimmäinen kantokykyluokitus toimitettiin vuonna 1969. Kyseisen lain valmisteluasiakirjoista sen enempää kuin lakiin myöhemmin tehtyjen muutosten perusteluista ei käy selkeästi ilmi niitä tavoitteita, joihin kyseisellä luokituksella pyritään. Luokitusta tarkistettaessa hallituk-

sen esityksen perusteluissa esiintyy useasti ilmaistuna pyrkimys kuntien väliseen "oikeudenmukaisuuteen". Mainitun merkityssisällöltään avoimen termin pohjalta ei perustelujen kirjoittajien tavoitteenasettelusta voida päätellä kovinkaan paljon.

Kuntien kantokykyluokituksen tavoitteiden lisäksi epäselväksi on jäänyt kantokykyluokituksen suhde valtionapunormistoon ja laajemmin suhde valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon yleensä. Vaikka kantokykyluokituksella pyritäänkin mitä ilmeisimmin tasoittamaan myös eri alueiden välisiä eroja, jää yhteys aluepolitiikkaan verraten löyhäksi. Tämä johtunee osaltaan siitä, että aluepoliittisen lainsäädännön ja kuntien kantokykyluokituksen valmistelun suorittavat eri viranomaiset eikä niiden välillä näytä olleen sanottavia yhteyksiä.

Kuntien kantokykyluokitusjärjestelmää ja sen vaikutuksia on yhteiskuntatieteiden piirissä tutkittu toistaiseksi riittämättömästi. Rönkön tutkimustulokset osoittavat, ettei kuntien kantokykyluokitus ilmaise kuntien markkamääräistä valtionaputarvetta. Kantokykyluokituksen tuloksena saatua vertauslukua voidaan käyttää vain kuntien keskinäiseen vertailuun. Kantokykyluokituksen avulla ei Rönkön mukaan voida myöskään arvioida sitä, mitkä kunnat ovat jo nykyisillä taloudellisilla resursseillaan saavuttaneet kohtuullisen palvelutason. Luokitus ei osoita myöskään niitä kuntia, joiden palvelutaso tulisi kohottaa, jotta niissä asuva väestö olisi kuntien tuottamien peruspalvelujen osalta tasavertaisessa asemassa muissa kunnissa asuvien kanssa. Rönkön mukaan kantokykyluokitus ei täytä empiiriselle mittaukselle asetettavaa luotettavuutta, minkä vuoksi luokitus voi kuntien menoista riippuen mitata kuntien valtionosuustarvetta epäyhtenäisin perustein.¹

Julkisten palvelujen tuotantoa ja jakelua tutkiessaan *Martikainen* ja *Yrjönen* ovat puolestaan katsoneet keskeiseksi tavoitteeksi kustannusrasittavuuden alentamisen. Mainitut kirjoittajat selvittäessään kantokykyluokituksen vaikutuksia ovat tulleet siihen tulokseen, että kuntien kantokykyluokitus tasoittaa kustannusrasittavuutta paremmin kuin aikaisempi järjestelmä. Yleensä *Martikainen* ja *Yrjönen* näkevät kuntien kantokykyluokituksen käänteentekeväksi uudistukseksi valtion ja kuntien välisessä kustannusten jaossa. He puhuvat siirtymisestä "liberaalisesta" "egalitääriseen" järjestelmään.²

¹ Ks. Rönkkö s. 154 ss., 211 ss.

² Ks. *Martikainen* — *Yrjönen* s. 73 ss.

Jo lähes notorisiksi ovat käyneet kuntien kantokykyluokituksen monet puutteet, esimerkiksi luokituksen veroäyrin hintaa nostava vaikutus ja kuntien menojen lisäämispyrkimykset. Samoin on selvästi osoitettu kuntien siirtyminen korkeammista kantokykyluokista alempiin, mikä on saanut aikaan valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon muuttumisen sekä näin valtion menojen lisääntymisen. Lisäksi lain suomaa harkintaa on käytetty vain harvoin kunnan kantokykyluokan nostamiseen, mutta sitäkin useammin laskemiseen.

Kantokykyluokitusta luotaessa eräänä pyrkimyksenä oli ilmeisesti tukea niitä kuntia, jotka ovat taloudelliselta kantokyvyltään heikoimpia. Kantokykyluokituksen soveltaminen on kuitenkin osoittanut, että verotuspohjaltaan kaikkein heikoimmat kunnat ovat huonoimmassa asemassa. Niiden ei ole mahdollista edes veroäyrin hintaa korottamalla lisätä julkisia palveluita vastaavassa määrin kuin suhteellisen varakkaiden kuntien. Tältä kannalta katsottuna kuntien kantokykyluokituksen vaikutukset ovat selvästi ristiriidassa yleisten aluepoliittisten toimenpiteiden kanssa.

Tutkimuksessa asetettujen peruslähtökohtien mukaan valtionapuinstituutiolla tulisi pyrkiä edistämään taloudellisten voimavarojen, henkilöresurssien sekä koulutuspaikkojen alueellisesti tasaista jakautumista. Tässä työssä on etsitty vastausta siihen, onko valtionapuinstituutio onnistunut myötävaikuttamaan kysymyksessä olevien tavoitteiden toteuttamiseen. Jo edellisessä luvussa on osoitettu, että valtionapuinstituutiolla on voitu verraten vähäisessä määrin vaikuttaa erityisesti keskiasteen koulutuksen osalta mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Valtionavuilla on kyetty vähentämään valtionaputoimintoja harjoittavien yhteisöjen kustannusrasitusta. Sen sijaan esimerkiksi ammatilliset koulutuspaikat eivät ole lisääntyneet alueellisesti tasaisesti.

Hyvän esimerkin valtionapuinstituution mahdollisuuksista edistää tutkimuksessa asetettuja tavoitteita tarjoaa terveydenhuollon valtionavut. Erityisesti 1950- ja 1960-luvulla harjoitetun valtionapupolitiikan seurauksena maamme terveydenhuolto kehittyi "kärjellään seisovaksi pyramidiksi": perushoito- ja avohoitopalveluksia oli vähän, mutta erikoishoito- ja laitospalveluksia sitäkin enemmän. Sairaalalaitoksen yhä kasvavat kustannukset tuntuivat raskaina varsinkin köyhien kuntien taloudessa. Terveydenhoitopoliittinen rakennemuutos toteutettiin 1970-luvun alussa kansanterveyslailla ja sen mukanaan tuomilla uusilla valtioapusäännöksillä sekä suunnittelujärjestelmällä.

Terveydenhoitopoliittinen vinoutuma on poistumassa. Kuntien kanto-

kykyluokituksen mukaan porrastetuilla valtionavuilla kyetään tasoittamaan kuntien terveydenhuollon kustannusrasittavuutta. *Valtionavuilla ei kuitenkaan voida taata sitä, että julkisia palveluksia alettaisiin tarjota siellä, missä niitä on tarjolla niukasti.* Selvästi on nähtävissä, että nimenomaan terveydenhoitoa koskevilla suunnittelujärjestelmillä on voitu tasoittaa alueellisia eroja. Suunnittelujärjestelmä on tehnyt mahdolliseksi valtionapujen sekä henkilöstön ohjauksen niille alueille, joissa tarve on ollut suurin. Vastaavasti jo nyt on nähtävissä, että esimerkiksi ammattikoulutuksen määrälliseen laajentamiseen eivät riitä pelkästään valtionavut. Valtionavut eivät yksinään voi nähtävästi taata edellä tässä tutkimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumista.

II. *Valtionapumenettelyn* asianmukainen järjestäminen edistää myös yleisesti hyväksyttyjen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumista. Vuonna 1973 säädetty kuntien valtionosuuslaki säädettiin poistamaan valtionapumenettelyssä olleita puutteita. Tässä vaiheessa on ehkä ennenaikaista pyrkiä arvioimaan kysymyksessä olevan lain tavoitteiden toteutumista. Tutkimuksessa edellä esitetyt tulokset osoittavat kuitenkin, että *ainoastaan valtionapujen maksattamisen nopeuttamista koskeva tavoite näyttää toteutuneen odotetulla tavalla.* Samoin valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon säilyttämistä koskeva tavoite on toteutunut, mihin lieinee vaikuttanut erityisesti valtiontalouden heikko tila.

Muut uudistukselle asetetut tavoitteet, yhdenmukaistamistavoite, yksinkertaistamistavoite sekä yhdistämistavoite ovat toteutuneet huonosti. Monessa suhteessa näyttää siltä, että uusi järjestelmä vain korostaa aikaisemmin valtionapujärjestelmässä arvosteltuja puutteita. Esimerkiksi perustamiskustannuksia koskeva ennakkohyväksymisjärjestelmä lisännee vain menettelyn byrokraattisuutta. Samoin on huomattava, että kuntien valtionosuuslain voimaantulo edellyttää kahden lain, erityislain ja valtionosuuslain, yhtäaikaista soveltamista, mikä tuskin helpottanee valtion ja kuntien viranomaisten toimintaa.

Kuntien valtionosuuslaki yksinkertaistaa kaikkien hallinnonalojen muutoksenhakumenettelyä. Kouluhallituksen oikaisuvaatimusmenettelystä saatujen tutkimustulosten perusteella ei uusi järjestelmä, varsinkaan sen joutuisuutta ajatellen lisää oikaisuvaatimuksen tekijän oikeusturvaa. Tämän vuoksi tulisikin kiinnittää erittäin vakavaa huomiota oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämiseen sen toimivuuden kannalta sekä sen vuoksi, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tulisi mahdollisimman vähän yleiseltä kannalta vähäpätöisiä valtionapuasioita. Tarkoi-

tuksenmukaisena ei voida pitää sitä, että korkein hallinto-oikeus joutuu ratkaisemaan vuosittain useita tutkimuksessa esimerkinluontoisesti tarkasteltuja kansakoululain 78 §:ssä tarkoitettuja asioita.

Kuntien valtionosuuslaki antaa vain muodolliset puitteet valtionapuasoiden käsittelylle. Se ei muuttane itse hallintotoiminnan luonnetta tai sen ratkaistavaksi tulevia ongelmia. Hallintokoneisto joutuu ilmeisesti edelleenkin muun muassa harkitsemaan, onko tietty meno perustamiskustannus vai käyttökustannus, onko se tarpeellinen sekä onko se hyväksyttävä. Tulkintatoimintaa tulee edelleenkin jäykistämään tieto siitä, että valtiontalouden tarkastusvirasto kannattaa äärimmäisen tiukkaa laintulkintalinjaa. Muutokseen tarvitaan ilmeisesti muuta kuin kuntien valtionosuuslain kaltainen säädös; tarvitaan toisenlainen hallintotyyli, joka voinee syntyä vasta päätösvallan delegoimisen ja suunnittelujärjestelmien kehittymisen myötä.

13.2. Valtionavut hallinnon sekä suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän kannalta

Myönteisen kehityksen valtionapuasioita koskevaan hallintomenetelyyn voi saada aikaan tarkistus *tehtävien ja toimivallan jaossa*. Aina näihin päiviin asti on katsottu, että päätösvalta valtionapuasioissa tulee olla keskushallinnolla. Muutos toimivallan jakoon on tulossa. Vuoden 1977 alusta lukien siirretään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla käyttökustannuksiin myönnettävien valtionapuasoiden ratkaiseminen lääninhallituksille. Kysymyksessä oleva toimenpide näyttää oikeaan osuneelta. Kun päätökset tehdään lähempänä valtionavun saajia, ratkaistaan asiatkin mitä todennäköisemmin nopeammin kuin nykyisessä järjestelmässä. Yleiseltäkin kannalta toimivallan siirto lääninhallinnolle on omiaan edistämään läänitason vahvistumista, mihin on pyritty useissa viime vuosina tehdyissä ehdotuksissa.

Tehtävien ja toimivallan siirtäminen keskushallinnosta lääninhallinnolle ei kuitenkaan saa merkitä sitä, että samalla katkaistaisiin mahdollisuudet valtakunnantaseiseen julkisten palveluksien ohjaukseen. Jotta taloudellisten voimavarojen sekä henkilöstön ja koulutuspaikkojen jakautumisessa voitaisiin tasoittaa alueellisia eroja, tulee keskushallinnolla olla keinot asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tähänastisten kokemusten perusteella näyttävät valtakunnalliset sekä alueelliset ja paikalliset suunnitelmat täyttävän valtakunnallisen suunnitelmallisuuden sekä

kuntien ja kuntainliittojen erityisolosuhteiden huomioon ottavan päätöksenteon edellytykset.

13.3. Valtionapujen vaikutuksista kunnallissektoriin ja kuntalaisiin

Valtionapujen vaikutukset kohdistuvat välittömästi kuntiin ja kuntainliittoihin. Ne vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös kunnan jäseniin. Näitä kysymyksiä tarkastellaan seuraavassa ainoastaan julkisten palvelujen määrällisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

I. Valtionavulla on katsottu olevan erityisen haitallisia vaikutuksia *kuntien itsehallintoon* nähden. Valtionapujen samoin kuin mainittujen suunnittelujärjestelmien on katsottu kaventaneen kuntien itsehallintoa. Kunnista on katsottu muodostuneen vain valtion "satelliitteja". Perin ongelmallista on, mitä mainitut väitteet pitävät sisällään. Lähtökohdaksi on kuitenkin otettava hallitusmuodon kunnallista itsehallintoa koskevat säännökset. Niiden pohjalta asiaa tarkastellen valtionapulainsäädäntö tai hallintokäytäntö ei näytä olevan hallitusmuodon vastaista. Luonnollisesti on myönnettävä, että tosiasiaassa kuntien — tai oikeammin kuntalaisten — mahdollisuudet saada päättää omista asioistaan ovat jatkuvasti kaventuneet.

Kuntien päätösvalan kaventuminen on tapahtunut ensinnäkin kuntasektorin sisällä. Jatkuvasti laajentunut kuntainliittoverkosto hoitaa kuntalaisten kannalta tärkeitä tehtäviä. Kuntalaisilla ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia välittömästi — välittömillä vaaleilla — vaikuttaa kyseisten kuntainliittojen toimintaan. Usein varsinkin pienten kuntien ainoaksi todelliseksi osallistumismahdollisuudeksi jää osallistuminen kuntainliiton kustannuksiin kuntien maksuosuuksien kautta.

Valtionapujen vuoksi kunnat joutuvat alistumaan muun muassa moniin valtionavun ehtoihin, jotka vähentävät kuntien ratkaisujen liikkumavaraa. Samoin kunnat ovat — nykyisin ehkä liiallisenkin — valtionaputilitysten valvonnan kohteena. Viime vuosina valtionapujen ehdoilla ja muilla toimenpiteillä on pyritty myös tärkeinä pidettäviin yhteiskuntapolitiittisiin, esimerkiksi aluepolitiittisiin, työvoimapolitiittisiin ja talouspolitiittisiin tavoitteisiin. Luonnollisesti mainitut ehdot ja muut toimenpiteet kaventavat kuntien mahdollisuuksia päättää omista asioistaan, esimerkiksi siitä, milloin valtionavun turvin suoritettavat rakennustyöt aloitetaan. Myös esimerkiksi uusien virkojen perustamista koskevat rajoituk-

set kaventavat kuntien itsehallintoa. Voidaan kuitenkin kysyä, mitä reaalista sisältöä väitteellä kunnan itsehallinnon kaventumisesta on pyritty edistämään esimerkiksi taloudellisesti vaikeana aikana työvoimapolitiittisten tavoitteiden toteuttamista.

Valtionapujen on katsottu vaikeuttavan myös *kuntasuunnittelua*, mikä pitänee paikkansa erityisesti sen vuoksi, että valtionapusäädökset muuttuvat suhteellisen usein. Samoin ennustaminen valtionapuhankkeiden hyväksytyksi tulemisesta on vaikeaa ja haittaa luonnollisesti kuntasuunnittelua. Valtionapujen ottaminen huomioon kuntasuunnittelussa ei liene kuitenkaan sen vaikeampaa kuin muidenkaan tulolähteiden.

Lisäksi peräti neljällä valtionapusäännöksellä on pyritty edistämään *kuntauudistusta*. Valtionapusäädösten kuntauudistuksen toteuttamista edistävä vaikutus on kyseenalainen. Erityisen huonoja kokemuksia on kuntien yhdistymiskorvauksia ja -avustuksia koskevan lain soveltamisesta, joka on vain tuonut yhden uuden byrokraattisen järjestelmän. Näyttääkin siltä, että valtionavut ovat olleet pikemminkin omiaan säilyttämään nykyistä, julkisten palvelujen tarjonnan kannalta suhteellisiin pieniin kuntiin pohjautuvaa kuntajakoa. Itse asiassa — verotulojen ollessa vähäiset — valtionavut on haja-asutusalueen pienen kunnan tärkein tulolähde.

II. *Yksityisen kansalaisen* kannalta valtionavut ovat keskeinen tekijä julkisten palvelujen tuotannon ja jakelun rahoittamisessa. Valtionapujen avulla voidaan jossain määrin taata, että kunnallisverotus muodostuu kuntalaisen kannalta kohtuulliseksi. Samoin valtionavut voivat edistää julkisten palvelujen saavutettavuutta: uusien toimintojen käynnistäminen sekä entisten toimintojen kehittyminen edellyttävät valtion osallistumista kustannuksiin.

Yksityisen kansalaisen kannalta välittömästi tärkeitä ovat sellaiset valtionapusäädökset, joilla pyritään takaamaan joitakin sosiaalipoliittisia etuuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi ilmaiset matkat ja kuljetukset oppilaitoksiin sekä ilmainen majoitus. Samoin julkisista palveluksista perittävien maksujen hinnat ovat yksityiselle kansalaiselle keskeisiä kysymyksiä. Kohtuullisen hintaisten palvelusten tuottaminen kuntien ja kuntainliittojen ylläpitämissä laitoksissa on mahdollista vain riittävän suurilla valtionavuilla.

13.4. Kokonaisarvio

Valtionapuinstituutio on tärkeä keino julkisten palvelujen tuotannon ja jakelun kannalta. Se ei kuitenkaan nykyisellään monista osittaisuudistuksista huolimatta toimi sille asetettujen odotusten mukaisesti. Parhaimmillaankaan valtionapuinstituutio ei voine olla riittävä keino pyrittäessä yleisesti hyväksyttäviin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Sen avulla kantokykyluokituksesta — tai muusta vastaavasta porrastuksesta — huolimatta ei voida ohjata julkisia palveluja valtakunnallisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaisena pidettävään suuntaan. Valtionapujen lisäksi tarvitaan lainsäädäntöä sekä sitä joustavampia valtakunnallisia sekä niihin sopeutuvia alueellisia ja paikallisia suunnitelmia.

Valtionapuinstituutiota on kehitetty irrallaan muista siihen kytkeytyvistä tekijöistä. Sillä on kuitenkin välittömiä yhteyksiä hallinnon kehittämiseen, esimerkiksi väliportaan hallinnon uudistamiseen, kuntauudistukseen sekä tehtävien ja toimivallan siirtämiseen hierarkkisesti alemmille hallinnon tasoille. Lisäksi valtionapuinstituutiolla on luonnolliset yhteytensä aluepolitiikkaan. Se kytkeytynee entistä selvemmin aikaisemmin sille vieraisiin yhteiskuntapolitiikan tavoitteisiin. Tällä hetkellä ovat työvoimapolitiittiset ja talouspolitiittiset toimenpiteet tulleet olennaiseksi osaksi valtionapuinstituutiota.

Monista puutteistaan huolimatta näyttää siltä, että valtionapuinstituutiolla on kyetty jossain määrin estämään yhteiskunnallisen hyvinvoinnin epätasainen alueellinen jakautuminen. Valtionapujärjestelmällä on siten toisin sanoen pystytty torjumaan muutoin odotettavissa olleita haitallisia seuraamuksia. Instituutio on toiminut epäedullisten ilmiöiden torjuntajärjestelmänä. Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi näyttää kuitenkin olevan yhä tärkeämpää, että valtionapuinstituutiolla pyritään aktiivisesti *varmistamaan julkisten palvelujen tarkoituksenmukainen valtakunnallinen ja alueellinen kehittyminen*. Eräässä hyvin etäisessä mielessä tilanne muistuttaa 1800-luvun viimeistä vuosikymmentä, jolloin ryhdyttiin yleisesti vaatimaan, että valtio velvoittaisi kunnat rakentamaan kansakouluja. Rinnastus ehkä auttaa ymmärtämään, minkälaisen tilanteen edessä olemme lähtiessämme kehittämään valtionapuinstituutiota tämän vuosisadan viimeisellä neljänneksellä.

SUMMARY

1. Aims of the study

The developments which have taken place in Finnish society since the end of the Second World War have been, even in comparison to those which have taken place in other countries, rapid and intensive. As well as having had an effect on legislation, the changes have also affected the governmental machinery for realising the aims of social policy, and its activities. The changes which have taken place in the structure of the economy and the population have been reflected, especially at the regional and local levels, in the emergence of a number of different problems. This has become evident, above all in sparsely populated rural municipalities, as a trend towards depopulation of the area. The resident population have moved to the south and the south-western parts of Finland or, in the worst cases, emigrated. The remaining population have subsequently been beset by all kinds of problems, for instance deterioration in local services and longer journeys to school. In addition, the municipalities receiving this influx have not been spared from certain problems, which however, have been of a different nature. The construction of additional housing accommodation and the lack of suitable school premises, for instance, serve as examples.

Neither legislation nor the government machinery have been able to check the unfavourable trend. Attempts have been made, especially since the latter half of the 1960's, to overcome the most serious defects in regional development by means of a regional policy. The granting of State subsidies to municipalities and inter-municipal corporations has been introduced in order to assist in the formation of positive developments. This *system of State subsidies* has been in use since the end of the 19th century, but attempts have been made only during the last few years

to develop it into a system which would level off the economic capabilities of different municipalities to provide public services.

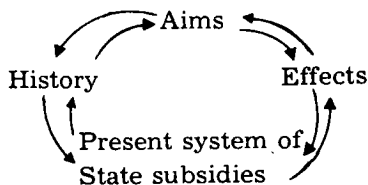
The division of the tasks and expenses between the State and municipalities, and the State subsidies involved, have been topics of lively discussion for many years in Finland. However State subsidies and the ensuing problems have never been taken as objects of systematic juridical research or, except during the last couple of years, of research within the field of social sciences.

Discussions concerning State subsidies have primarily concentrated on the division of the tasks and expenses between the State and the municipalities. An attempt has been made in this study to approach State subsidies, from a wider viewpoint, however, than the research earlier carried out, by considering among other things delegation of authority and fusion of municipalities. For instance in Denmark at the start of the 1970's such measures were carried out together with the division of tasks and expenses between the State and the municipalities. Many other factors concerning society and its structure have also been considered in this study, although questions concerning State subsidies, according to the task division between different sciences, have been examined in particular from the point of view of legal norms.

The main starting point of the study has been that State subsidies to municipalities and inter-municipal corporations are a *means* for achieving the generally accepted aims of social policy. The adopted point of departure presupposes that State subsidies would be regarded as a *social institution*. Thus an attempt is made to define more precisely the aims to which State subsidies have been applied. In order to gain an understanding of the system of State subsidies the development of the system of State subsidies has first been studied, followed by the present system of State subsidies and the way it works in practice, and finally, the effect of the State subsidy system.

In order to *understand* and *explain* the system of State subsidies, it is essential to know its history. It is essential to know the various developments in the system State of subsidies before it is possible to find out how and above all why the system of State subsidies has obtained the form it has now. Moreover the development of the system of State subsidies cannot be understood unless the aims to which State subsidies have been applied are known. Understanding the aims may be difficult unless the effects which the State subsidies have brought about are clear.

Conversely it is also true that the effects cannot be understood unless the aims are known; the aims again cannot be understood if we are not familiar with the development of the State subsidy system, and knowing the development is again an essential premise for understanding the present system of State subsidies. This phenomenon, which is also sometimes called the Hermeneutic circle, can be depicted in the following manner:



When estimating the role of *legal doctrine* from the point of view of understanding and explaining the system of State subsidies, we are faced with a problematic question. At first it appears that legal doctrine has an exceedingly important part to play in analysing the norms of State subsidies. Legal doctrine which systematizes and interpretes legal provisions concerning State subsidies has thus been an *essential* premise for total analysis of State subsidies. Because the study endeavours to consider the question from a wider viewpoint than merely that of legal dogmatics, legal doctrine has not however proved to be a *sufficient* premise for understanding the system of State subsidies. In addition, the coupling of other earlier mentioned factors such as history, aims, actual present-day situation and the effect of society, to juridical research into the system of State subsidies has been needed.

During the last few years, the importance of the theory of action in research concerning juridical decision-making has been emphasized in jurisprudence, in Finland especially by *Aulis Aarnio*. The study has however shown that the theory in question does not provide the necessary theoretical tools for examining the system of State subsidies from a wider viewpoint than the approach used in legal dogmatics. For this reason, in order to gain an understanding of the system of State subsidies it is not suitable to approach this question by examining the separate actions of different authorities. Although within the framework of the theory of action, describing a number of actions can to some extent explain

the whole system, the theory does not however represent a fruitful starting point for elucidating the system of State subsidies. As far as the State subsidy system is concerned, it is broadly speaking a question of events which for example practical syllogism is not suited to elucidate.

An attempt has been made in the study to explain the State subsidy system by means of a number of different explaining models, since the focus of research is on several objects. The structure of society has first been examined. A structural explanation has been needed to explain this. Likewise, the study has dealt with institutions. Institutional explanations have been applied to explain these. Owing to the nature of the study, it has been important to explain legislative aims, which means that the behaviour of the legislator had to be examined. This on the other hand has presupposed a teleological explanation model to elucidate tendencies to be found in the behaviour of the legislator.

The importance of *aims* has been stressed in the study. Since it is a question of a juridical system, an attempt has been made in the study to find out whether justice should be considered to be the hierarchially highest goal of the system. *Edmund Cahn's* finding, that »Justice is unwilling to be captured in a formula« is surely justified. Owing to the great difficulty of expressing justice in concrete terms, only *how State subsidies implement justice* has been considered in the study. No formal or materialistic concepts of justice have been used as bases in the study since it has been considered that the former concept is lacking in content and no concrete results about the State subsidy system are gained by means of the latter. Justice has not represented a basis through which the questions could be dealt with in the study. On the other hand, an attempt has been made in the study to elucidate concretely some questions concerning State subsidies. The aim has been to produce some hypotheses, fixed points, from which justice could be evaluated. It has been possible using concrete examples to examine in detail the consequences of State subsidies. Using the criteria derived from the consequence examples, a person can, by means of his own concepts of justice, evaluate the State subsidies in question.

In order to carry out the study, the use of a number of parallel approaches has been necessary. These can be divided into three groups as follows:

1. Concept analysis examinations
2. Approaches to historical research

3. Utilization of research results obtained in the social sciences.

The system of State subsidies has been examined in the study as an entirety. Owing to the broadness of the norms concerning State subsidies, the examination has concentrated on education, public health and social welfare work, which from the economic point of view are considered to cover the greatest part of the State subsidies. The supply system of these services has been the *research viewpoint* of the study. The study strives to determine how the *quantitative aims* of these services have been achieved. The most central part of the research results have been restricted to the quantitative regulation of education. These research results have not however been described here since the problems particular to the Finnish educational system have been and still are in many respects different from those for instance in other Nordic countries. For similar reasons the systems of State subsidies prevailing in other countries have not been dealt with in this study.

2. Development of the system of State subsidies

In order to elucidate the State subsidies system, how and why this kind of support has developed has first been studied. One attempt has been to put the instigation and development of the State subsidies system into an understandable form and then to present an explanation for them. The study has shown that development of the State subsidy system can apparently be divided into three separate periods as follows: 1) the period in which State subsidy policy favoured the active and affluent municipalities, 2) the period in which State subsidy policy partly took into account the affluence of the municipalities, and 3) the period in which State subsidy policy attempted to take into account the financial carrying capacity of the municipalities. The earliest development stage started around the latter half of the 19th century and continued at least up until the time when Finland became independent, around 1919. Following independence, the 1920's represented a period during which it became much easier to enact new legislation; this led to many reforms in social policy. At the same time the legislator became aware of the need for social justice. The period during which State subsidy policy took partly into account the affluence of the municipalities ceased in the postwar years and changed gradually into the State subsidies policy which takes into

account the financial carrying capacity of all the municipalities, especially at the beginning of the 1950's.

Development of the State subsidy system was naturally connected with other developments in society. In the first development stage the changes in local administration (1863 and 1873), to some extent later than in other Nordic countries, formed the normative bases for the system of State subsidies. Conforming to liberalistic ideas State subsidies were used to support the active municipalities, especially their public education the development of which was considered important, partly as a corollary of the prevailing cultural tendencies.

Following independence, the new social and cultural trend was reflected at the start of the 1920's in legislation. State subsidy policy started to take into account the different financial possibilities of the municipalities. Positive developments which were taking place in the administration of the municipalities were interrupted however by the world-wide depression, which was also reflected in State subsidy policy. Attempts to increase State subsidies were rebuffed by the depression. At the end of the 1930's, when the economic situation had improved, strong demands arose for the implementation of social justice and the levelling-off of the tax burden placed on the members of the municipalities. Corresponding phenomena were to be seen at the same time also in other Nordic-countries.

Although the second important stage in State subsidy policy was characterised by an attempt to even out the financial possibilities of different municipalities, there were no financial or other possibilities for carrying this out. Only after the war did it become possible for all the political groups to take part in decision-making. Demands for social equality were obviously also reflected in State subsidy policy. The time was gradually approaching when the State subsidies policy takes into account the economic carrying capacity of the municipalities. This became a reality in 1967 with the enactment of a bill concerning the classification of the carrying capacity of the municipalities.

3. Present system of State subsidies and how it works in practice

In order to achieve the set aims of the study, it is necessary to move on from a historical examination to an elucidation of the prevailing system. In doing this, the present system of State subsidies becomes the

study object. This first required a systematization of the norms relating to State subsidies. In addition, an attempt has been made to elucidate the contents of the legal provisions by means of juridical interpretation. The research approach used for dealing with both these questions pertains to legal dogmatics.

The starting point of the study has been that by defining the concept of *State subsidies* it is not possible to make research problems vanish into the background. When considering the term, State subsidy, an attempt has been made to determine how this word is actually used. The answers to this question point out that in practice there are many contexts — which are quite different from each other — where this term is used in juridical language. It has been found in the study that the term, State subsidy, is used in contexts where there are no features in common which could be precisely expressed. On the other hand, there are definitely many analogous features. It has been concluded in the study that there is no point in trying to define the concept State subsidies.

There are at the present time in Finland about 140 valid statutory texts concerning the allowance of State subsidies. Systematizing this material is one important task of legal doctrine. Systematization in the study has been applied to *decision-making in practice* and is done in such a way that it has an important role to play in elucidating the content of statutory texts concerning State subsidies. For this reason, no concept constructions have been made in this study, based on general concepts, which would cover all State subsidies in the field of administration. Instead, the statutory material used as the study object has been divided into three groups, namely (1) general provisions concerning State subsidies, (2) specific provisions prevailing in different fields of administration, and (3) State subsidy provisions which supplement the previous provisions. An attempt has first been made to interpret and elucidate the internal connections between these provisions. Furthermore, the relationships between State subsidy provisions and other norms and the connection between the State subsidy provisions and the funds allocated for State subsidies also been examined.

Decision-making in State subsidy matters has also been considered in the study. In order to analyse the provisions concerning State subsidies, the following have been separated: (1) the level of civil behaviour, (2) the administrative level, and (3) the level of administrative jurisdiction. When making an application for a State subsidy, the applicant behaves

in a way which is comparable to *civil behaviour*, for instance like driving according to the traffic regulations. The applicant's behaviour follows the norms when the application is made within the set time limits, while also conforming to the other legal provisions and stipulations to be applied. His behaviour goes against the norm when the application is made too later or is otherwise incomplete. *Administration* has been regarded as meaning that an authority competent to grant State subsidies makes a decision about an application for a State subsidy. The actual decision-making may in some cases be relatively simple, in which case it involves only the institutional behavior of an authority competent to grant State subsidies. The authority only needs to consult the provision to find out how to proceed. In most cases, however, applying the law requires profound interpretation of the law. *Administrative jurisdiction* means that the Supreme Administrative Court gives legal security to the applicant when he makes an appeal against a decision made by an administrative authority. In Finland, a so-called correction procedure is also practised in which the authority who has granted a State subsidy first decides on the applicant's claim for correction of the decision. Only after this stage, if the applicant is still dissatisfied, can he appeal against the decision made by the official to the Supreme Administrative Court.

Decision-making which concerns State subsidies has been elucidated by studying administration procedures, administrative jurisdiction and the supervision of the State subsidies, in the same way as the provisions concerning State subsidies, the way in which the present system of State subsidies works in practice. This has also required research into the way State subsidies are actually used, in other words how State support materializes.

4. Evaluation of the social effects of the system of State subsidies

Elucidation of the development and present state of the State subsidy system has been an essential, but not a sufficient premise for carrying out the study. The third point to be elucidated has been what are the effects of the measures in question. This has presupposed combining the set of norms relating to State subsidies and social reality; an attempt has thus been made to elucidate the beneficial and detrimental effects of the State subsidy system. In this part the study has returned to the original aims and has led above all to the question — has the State

subsidy system fulfilled the aims set on it? The second question has been — has it been in agreement with the other aims of social policy?

On the basis of the results, it can be seen that the State subsidy system is an important measure from the point of view of production and distribution of public services. However, in its present form it does not, despite several partial reforms, work in the way it was expected to. At its best, the State subsidy system is not likely to be a sufficient measure when striving to attain the generally accepted aims of social policy. Despite classification of the financial carrying capacity, or other corresponding measures, public services cannot be guided by it in a direction which is considered to be nationally or regionally appropriate. In addition to State subsidies, legislation and national plans which are more flexible than it, as well as regional and local plans geared to the national plan, are required.

The State subsidy system has been developed in Finland separately from other factors which are closely connected to it. It has, however, direct connections to administrative development, for instance to the reform of the provincial administration, the fusion of municipalities and to the delegation of functions and jurisdiction to hierarchically lower levels of administration. In addition, the State subsidy system has its natural connections to regional policy. It appears to be connected more clearly than before to the aims of social policy alien to it. At the present time, the employment policy and economic policy measures have become an essential part of the State subsidy system.

Despite its many drawbacks, it appears that it has been possible using the State subsidy system to prevent to some extent regional inequality in the distribution of social welfare. In other words, through the State subsidy system it has been possible to prevent otherwise expected detrimental results. The system has acted as a measure for preventing the development of unfavourable trends. In order to obtain social justice, however, it appears to be more and more important to try the State subsidy system to *consolidate actively appropriate national and regional development of public services*. It is important to pay attention to this fact when starting to develop further the State subsidy system in the last quarter of this century in Finland.

LIITETAULUKOT

1. Tietoja perus- ja keskiasteen koulutuksesta

Taulukko I. Kansa- ja peruskoululaitokseen kuuluvat koulut lääneittäin lukuvuonna 1974—1975.

Lääni	Koulut		Yhteensä
	Suomenkieliset	Ruotsinkieliset	
Uudenmaan	398	139	531
Turun ja Porin	639	37	676
Hämeen	479	1	480
Kymen	305	2	307
Mikkelin	306	—	306
Pohjois-Karjalan	303	—	303
Kuopion	351	1	352
Keski-Suomen	304	—	304
Vaasan	455	134	589
Oulun	368	1	369
Lapin	371	—	371
Ahvenanmaan	—	31	31
Koko maa	4574	346	4920

Lähde: Kouluhallituksen tilastotietoja s. 4—5.

*Taulukko II. Eräiden ammatillisten oppilaitosten omistussuhteet luku-
vuonna 1973—1974.*

Oppilaitos	Valtio	Ylläpitäjä		Yhteensä
		Kunta tai kuntain- liitto	Yksityinen yhteisö	
Ammattioppilaitokset	16	89	68	173
Teknilliset oppilaitokset	17	9	3	29
Kauppaoppilaitokset	—	40	31	71
Maatalousoppilaitokset	44	—	20	64
Kotitalousoppilaitokset	25	6	27	58
Kotiteollisuusoppilaitokset	1	29	23	53
Metsäoppilaitokset	20	—	7	27
Sairaanhoito-oppilaitokset	24	1	8	33

Lähde: Km 1974: 83 s. 11—12.

*Taulukko III. Valtion, kuntien ja muiden yhteisöjen osuus keskiasteen
oppilaitosten käyttömenoista vuonna 1969.*

Oppilaitos	Valtion osuus		Muu rahoitusosuus		Yhteensä	
	milj. mk	%	milj. mk	%	milj. mk	%
Valtion oppikoulujen lukiot	38.90	95	2.20	5	41.10	100
Yksityisten oppikoulujen lukiot	53.10	91	5.00	9	58.10	100
Keskusammattikoulut	16.68	90	1.77	10	18.45	100
Kuurojen ammattikoulut	0.36	100	—	—	0.36	100
Yleiset ammattikoulut	65.46	52	60.41	48	125.87	100
Erikoisalojen ammattikoulut	7.67	49	7.85	51	15.52	100
Ammattiopistot	0.70	53	0.62	47	1.32	100
Ammattioppilaskoulut	0.92	53	0.82	47	1.74	100
Invalidien amm. oppilaitokset	8.93	100	—	—	8.93	100
Teknilliset oppilaitokset, valtion	23.84	100	—	—	23.84	100
muiden	6.22	71	2.53	29	8.75	100
Kauppaoppilaitokset, kuntien	15.95	75	5.32	25	21.27	100
muiden	9.69	75	3.23	25	12.92	100
Merenkulkuoppilaitokset	2.19	100	—	—	2.19	100
Sairaanhoito-oppilaitokset	24.16	96	0.88	4	25.04	100
Kotiteollisuus- ja koti- talousoppilaitokset, valtion	7.38	100	—	—	7.38	100
muiden	5.96	87	0.93	13	6.89	100

Maatalousalan oppilaitokset,							
	valtion	14.56	100	—	—	14.56	100
	muiden	5.96	87	0.93	13	6.89	100
Metsäalan oppilaitokset, valtion							
		5.90	100	—	—	5.90	100
	muiden	2.32	82	0.51	18	2.83	100
Yhteensä		316.85	77	93.00	23	409.85	100

Lähde: Km 1973: 52 s. 44.

2. Tietoja kansa- ja peruskoulujen rakentamisesta ja lakkauttamisesta

Taulukko IV. Valtionavuin tuettu koulurakennustoiminta vuosina 1950—1970.

Vuosi	Uudet koulu- rakennukset	Lisärakennus- ja muutostyöt	Tilavuus m ³
1950	252	359	1 210 000
1952	331	236	815 000
1954	135	644	1 105 000
1956	312	309	835 000
1958	165	127	535 000
1960	125	155	535 000
1962	80	304	385 000
1964	51	326	865 000
1966	43	260	555 000
1968	30	148	580 000
1970	41	173	225 000

Lähde: Taulukko on muodostettu Kähkösen, Kasvatus 1/1974 s. 3 esittämistä tiedoista.

Taulukko V. Lakkautetut suomenkieliset varsinaiset kansakoulut ja peruskoulun ala-asteet kuntamuodoittain lukuvuosien 1967—1968 ja 1974—1975 välisenä aikana.

Lukuvuosi	Kaupungit	Kauppalat	Maalaiskunnat	Yhteensä
1967—1968	2	7	242	251
1968—1969	10	8	188	206
1969—1970	3	3	224	230
1970—1971	7	4	197	208
1971—1972	3	2	68	73
1972—1973	10	2	20	32
1973—1974	3	6	27	36
1974—1975	4	1	18	23
Yhteensä	42	33	1 084	1 159

Lähde: Tiedot, jotka perustuvat kuntien vahvistettuihin kouluohjesääntöihin, on saatu kouluhallituksen toimistopäällikkö Pekka Silventoiselta.

Taulukko VI. Lakkautetut suomenkieliset varsinaiset kansakoulut ja peruskoulun ala-asteet lääneittäin lukuvuosien 1969—1970 ja 1974—1975 välisenä aikana.

Lääni	1969— 1970	1970— 1971	1971— 1972	1972— 1973	1973— 1974	1974— 1975
Uudenmaan	8	3	—	3	2	1
Turun ja Porin	40	17	21	10	1	3
Hämeen	28	18	12	4	9	3
Kymen	23	13	3	2	3	—
Mikkelin	25	40	6	2	1	—
Kuopion	27	24	10	8	1	1
Pohjois-Karjalan	20	14	1	3	7	6
Keski-Suomen	7	16	4	—	1	1
Vaasan	13	15	8	—	1	—
Oulun	24	30	7	—	10	7
Lapin	15	18	1	—	—	1
Koko maa	230	208	73	32	36	23

Lähde: Tiedot, jotka perustuvat kuntien vahvistettuihin kouluohjesääntöihin, on saatu kouluhallituksen toimistopäällikkö Pekka Silventoiselta.

RATKAISULUETTELO

1. Korkein hallinto-oikeus

1931

II 130
II 706
II 972
II 1042

1932

II 1249

1933

II 225
II 1182

1935

II 3881

1936

II 2048

1938

II 2639

1952

II 678

1956

II 40
II 153
II 379
II 691

1957

II 35
II 84
II 116
II 152
II 189
II 297

1958

II 269

1959

II 315
II 402
II 472
II 485
II 491
II 535

1960

II 22
II 59
II 60
II 166
II 314
II 600
II 654
II 787
II 838

1961

II 172
II 223
II 273
II 275
II 319
II 343
II 400
II 401
II 416
II 492
II 517
II 518
II 526
II 539
II 550
II 551
II 624
II 648

II 670
II 671
II 684
28. 4. t. 1714

1962

II 5
II 70
II 91
II 324
II 328
II 442
II 526
II 675
II 728
28. 3. t. 1221
16. 5. t. 1976
13. 6. t. 2408
28. 8. t. 2886
6. 11. t. 3991
15. 11. t. 4151

1963

II 6
II 177
II 223
II 249
II 327
II 343
II 349
II 458
II 459

1964

II 189
II 204
15. 5. t. 2298

1965

II 137
II 138
II 145
II 146
II 147
II 162
10. 8. t. 3062
7. 10. t. 3881
26. 11. t. 4932

1966

II 62
II 63
II 73
II 86
II 88

28. 4. t. 2031
10. 5. t. 2231
1. 6. t. 2646
2. 8. t. 3310
22. 8. t. 3437
7. 9. t. 3658
18. 11. t. 5042

1967

II 72
II 82
14. 2. t. 848
16. 3. t. 1582
5. 5. t. 2723
10. 5. t. 2805
12. 6. t. 3597

1968

23. 1. t. 437
23. 1. t. 438
20. 8. t. 3974
20. 8. t. 3975
9. 9. t. 4268
29. 11. t. 5218

1969

II 73
II 74
II 75
II 76
26. 9. t. 4903
26. 9. t. 4904
26. 9. t. 4905
26. 9. t. 4906
26. 9. t. 4907
26. 9. t. 4908
12. 12. t. 6579

1970

II 80
12. 1. t. 84
19. 1. t. 241
22. 1. t. 284
22. 1. t. 285
22. 1. t. 286
26. 1. t. 350
26. 1. t. 351
28. 1. t. 421
28. 1. t. 422
28. 1. t. 423
28. 1. t. 424
2. 2. t. 516
5. 2. t. 573
9. 2. t. 618
9. 2. t. 620
9. 2. t. 621

9. 2. t.	623	14. 5. t.	2495
16. 2. t.	794	14. 5. t.	2501
16. 2. t.	795	15. 5. t.	2504
16. 2. t.	796	15. 5. t.	2505
16. 2. t.	797	15. 5. t.	2506
23. 2. t.	941	20. 5. t.	2547
26. 2. t.	1008	20. 5. t.	2548
2. 3. t.	1070	20. 5. t.	2549
9. 3. t.	1189	21. 5. t.	2580
10. 3. t.	1221	22. 5. t.	2607
16. 3. t.	1354	25. 5. t.	2681
16. 3. t.	1356	25. 5. t.	2682
16. 3. t.	1357	25. 5. t.	2683
16. 3. t.	1358	25. 5. t.	2684
17. 3. t.	1392	25. 5. t.	2692
23. 3. t.	1495	1. 6. t.	2838
23. 3. t.	1496	6. 5. t.	2839
23. 3. t.	1497	1. 6. t.	2840
23. 3. t.	1498	8. 6. t.	2969
23. 3. t.	1499	8. 6. t.	2970
23. 3. t.	1500	8. 6. t.	2972
23. 3. t.	1501	11. 6. t.	3056
6. 4. t.	1652	11. 6. t.	3057
6. 4. t.	1653	11. 6. t.	3062
6. 4. t.	1654	11. 6. t.	3062a
6. 4. t.	1655	11. 6. t.	3062b
6. 4. t.	1656	11. 6. t.	3062c
6. 4. t.	1657	16. 5. t.	3098
6. 4. t.	1658	15. 6. t.	3099
7. 4. t.	1685	15. 6. t.	3100
20. 4. t.	1766	15. 6. t.	3101
20. 4. t.	1766a	16. 6. t.	3121
20. 4. t.	1766b	16. 6. t.	3125
13. 4. t.	1797	24. 6. t.	3209
13. 4. t.	1798	24. 6. t.	3210
14. 4. t.	1842	24. 6. t.	3211
20. 4. t.	1963	24. 6. t.	3212
20. 4. t.	1965	30. 6. t.	3275
20. 4. t.	1967	30. 6. t.	3276
21. 4. t.	2002	30. 6. t.	3277
21. 4. t.	2005	30. 6. t.	3278
22. 4. t.	2029	6. 7. t.	3299
27. 4. t.	2129	6. 7. t.	3300
27. 4. t.	2130	6. 7. t.	3301
27. 4. t.	2131	6. 7. t.	3302
4. 5. t.	2269	8. 7. t.	3312
4. 5. t.	2271	13. 7. t.	3329
4. 5. t.	2272	13. 7. t.	3330
4. 5. t.	2273	13. 7. t.	3331
6. 5. t.	2340	13. 7. t.	3332
6. 5. t.	2341	12. 8. t.	3514
11. 5. t.	2393	12. 8. t.	3515
11. 5. t.	2394	12. 8. t.	3515a
11. 5. t.	2395	17. 8. t.	3569
11. 5. t.	2395a	31. 8. t.	3807
11. 5. t.	2396	31. 8. t.	3811

3. 9. t. 3888
 3. 9. t. 3889
 3. 9. t. 3891
 10. 9. t. 4040
 21. 9. t. 4214
 21. 9. t. 4216
 21. 9. t. 4217
 24. 9. t. 4295
 24. 9. t. 4302
 28. 9. t. 4368
 1. 10. t. 4456
 1. 10. t. 4459
 5. 10. t. 4511
 5. 10. t. 4512
 8. 10. t. 4583
 8. 10. t. 4584
 13. 10. t. 4670
 13. 10. t. 4671
 13. 10. t. 4672
 13. 10. t. 4673
 19. 10. t. 4771
 19. 10. t. 4772
 22. 10. t. 4851
 22. 10. t. 4852
 22. 10. t. 4854
 23. 10. t. 4882
 26. 10. t. 4910
 26. 10. t. 4911
 26. 10. t. 4912
 5. 11. t. 5102
 5. 11. t. 5103
 5. 11. t. 5138
 5. 11. t. 5139
 9. 11. t. 5140
 9. 11. t. 5141
 9. 11. t. 5142
 12. 11. t. 5202
 12. 11. t. 5203
 12. 11. t. 5205
 19. 11. t. 5322
 19. 11. t. 5323
 23. 11. t. 5372
 25. 11. t. 5420
 30. 11. t. 5486
 30. 11. t. 5487
 30. 11. t. 5488
 30. 11. t. 5489
 30. 11. t. 5490
 7. 12. t. 5591
 7. 12. t. 5595
 14. 12. t. 5717
 14. 12. t. 5719
 17. 12. t. 5809

1971

27. 1. t. 329

27. 1. t. 330
 27. 1. t. 333
 27. 1. t. 334
 27. 1. t. 354
 2. 2. t. 428
 2. 2. t. 432
 2. 2. t. 433
 4. 2. t. 476
 11. 2. t. 619
 11. 2. t. 620
 18. 2. t. 722
 18. 2. t. 723
 18. 2. t. 724
 18. 2. t. 724a
 25. 2. t. 811
 25. 2. t. 812
 25. 2. t. 813
 25. 2. t. 814
 25. 2. t. 814a
 25. 2. t. 814b
 25. 2. t. 814c
 25. 2. t. 814d
 25. 2. t. 832
 25. 2. t. 834
 4. 3. t. 957
 4. 3. t. 960
 5. 3. t. 1018
 5. 3. t. 1019
 5. 3. t. 1020
 5. 3. t. 1021
 5. 3. t. 1022
 11. 3. t. 1096
 17. 3. t. 1214
 17. 3. t. 1215
 25. 3. t. 1365
 25. 3. t. 1365a
 30. 3. t. 1443
 19. 4. t. 1693
 22. 4. t. 1760
 29. 4. t. 1885
 4. 5. t. 1977
 4. 5. t. 1980
 4. 5. t. 1981
 6. 5. t. 1966
 10. 5. t. 2056
 13. 5. t. 2116
 18. 5. t. 2215
 18. 5. t. 2216
 18. 5. t. 2217
 18. 5. t. 2219
 18. 5. t. 2220
 19. 5. t. 2255
 19. 5. t. 2256
 19. 5. t. 2257
 24. 5. t. 2292
 26. 5. t. 2371

27. 5. t. 2405	6. 9. t. 3426
4. 6. t. 2494	7. 9. t. 3449
8. 6. t. 2526	7. 9. t. 3450
17. 6. t. 2705	7. 9. t. 3451
30. 6. t. 2854	7. 9. t. 3452
30. 6. t. 2856	7. 9. t. 3454
30. 6. t. 2856a	7. 9. t. 3455
6. 7. t. 2894	13. 9. t. 3584
8. 7. t. 2926	13. 9. t. 3585
11. 8. t. 3090	13. 9. t. 3586
17. 8. t. 3132	15. 9. t. 3649
17. 8. t. 3133	16. 9. t. 3689
17. 8. t. 3134	16. 9. t. 3690
17. 8. t. 3135	16. 9. t. 3691
17. 8. t. 3136	29. 9. t. 3742
18. 8. t. 3151	22. 9. t. 3817
18. 8. t. 3152	22. 9. t. 3818
26. 8. t. 3242	22. 9. t. 3819
26. 8. t. 3244	22. 9. t. 3820
31. 8. t. 3280	22. 9. t. 3821
6. 9. t. 3390	22. 9. t. 3822
6. 9. t. 3391	22. 9. t. 3823
6. 9. t. 3392	23. 9. t. 3860
6. 9. t. 3393	23. 9. t. 3861
6. 9. t. 3394	30. 9. t. 3991
6. 9. t. 3395	30. 9. t. 3992
6. 9. t. 3396	30. 9. t. 3993
6. 9. t. 3397	30. 9. t. 3994
6. 9. t. 3398	1. 10. t. 4008
6. 9. t. 3399	7. 10. t. 4156
6. 9. t. 3400	7. 10. t. 4157
6. 9. t. 3401	7. 10. t. 4158
6. 9. t. 3402	7. 10. t. 4159
6. 9. t. 3403	7. 10. t. 4160
6. 9. t. 3404	7. 10. t. 4161
6. 9. t. 3405	12. 10. t. 4239
6. 9. t. 3406	12. 10. t. 4240
6. 9. t. 3407	12. 10. t. 4241
6. 9. t. 3408	21. 10. t. 4413
6. 9. t. 3409	21. 10. t. 4413a
6. 9. t. 3410	21. 10. t. 4414
6. 9. t. 3411	21. 10. t. 4418
6. 9. t. 3412	29. 10. t. 4533
6. 9. t. 3413	5. 11. t. 4642
6. 9. t. 3414	9. 11. t. 4704
6. 9. t. 3415	9. 11. t. 4705
6. 9. t. 3416	9. 11. t. 4706
6. 9. t. 3417	9. 11. t. 4707
6. 9. t. 3418	9. 11. t. 4708
6. 9. t. 3419	9. 11. t. 4711
6. 9. t. 3420	11. 11. t. 4767
6. 9. t. 3421	11. 11. t. 4768
6. 9. t. 3422	16. 11. t. 4836
6. 9. t. 3423	16. 11. t. 4837
6. 9. t. 3424	16. 11. t. 4838
6. 9. t. 3425	16. 11. t. 4839

16. 11. t. 4840
 16. 11. t. 4840a
 18. 11. t. 4886
 18. 11. t. 4888
 18. 11. t. 4889
 18. 11. t. 4890
 24. 11. t. 4952
 24. 11. t. 4954
 25. 11. t. 4979
 25. 11. t. 4981
 25. 11. t. 4982
 1. 12. t. 5083
 7. 12. t. 5150
 9. 12. t. 5198
 9. 12. t. 5199
 9. 12. t. 5200
 16. 12. t. 5347
 16. 12. t. 5348
 16. 12. t. 5349

1972

11. 1. t. 17
 11. 1. t. 18
 14. 1. t. 72
 18. 1. t. 110
 18. 1. t. 111
 18. 1. t. 112
 18. 1. t. 113
 21. 1. t. 173
 21. 1. t. 174
 21. 1. t. 175
 24. 1. t. 191
 24. 1. t. 192
 27. 1. t. 243
 27. 1. t. 244
 1. 2. t. 311
 1. 2. t. 312
 1. 2. t. 314
 1. 2. t. 315
 3. 2. t. 332
 3. 2. t. 333
 7. 2. t. 380
 15. 2. t. 489
 15. 2. t. 490
 24. 2. t. 662
 28. 2. t. 704
 28. 2. t. 705
 1. 3. t. 758
 9. 3. t. 854
 9. 3. t. 856
 16. 3. t. 968
 22. 3. t. 1073
 28. 3. t. 1183
 29. 3. t. 1188
 6. 4. t. 1242
 10. 4. t. 1291

11. 4. t. 1314
 11. 4. t. 1315
 13. 4. t. 1359
 17. 4. t. 1401
 20. 4. t. 1476
 26. 4. t. 1552
 26. 4. t. 1553
 26. 4. t. 1555
 26. 4. t. 1556
 26. 4. t. 1567
 26. 4. t. 1570
 27. 4. t. 1574
 3. 5. t. 1677
 4. 5. t. 1684
 4. 5. t. 1686
 8. 5. t. 1754
 12. 5. t. 1823
 24. 5. t. 2001
 24. 5. t. 2002
 26. 5. t. 2067
 26. 5. t. 2070
 30. 5. t. 2117a
 30. 5. t. 2120a
 2. 6. t. 2206
 6. 6. t. 2272
 8. 6. t. 2324
 8. 6. t. 2326
 19. 6. t. 2484
 20. 6. t. 2519
 18. 7. t. 2667
 19. 7. t. 2697
 26. 6. t. 2738
 26. 7. t. 2739
 26. 7. t. 2744
 26. 7. t. 2746
 26. 7. t. 2747
 27. 7. t. 2783
 2. 8. t. 2808
 2. 8. t. 2809
 2. 8. t. 2810
 3. 8. t. 2839
 29. 8. t. 2979
 29. 8. t. 2980
 29. 8. t. 2981
 29. 8. t. 2989
 30. 8. t. 3025
 30. 8. t. 3026
 4. 9. t. 3110
 4. 9. t. 3112
 4. 9. t. 3113
 4. 9. t. 3114
 4. 9. t. 3115
 4. 9. t. 3116
 4. 9. t. 3117
 4. 9. t. 3118
 6. 9. t. 3142

6. 9. t. 3143
 6. 9. t. 3144
 6. 9. t. 3145
 12. 9. t. 3257
 12. 9. t. 3258
 15. 9. t. 3316
 15. 9. t. 3317
 15. 9. t. 3318
 15. 9. t. 3319
 19. 9. t. 3400
 19. 9. t. 3401
 27. 9. t. 3619
 28. 9. t. 3653
 28. 9. t. 3656
 2. 10. t. 3731
 11. 10. t. 3879
 16. 10. t. 3979
 23. 10. t. 4105
 24. 10. t. 4132
 24. 10. t. 4133
 30. 10. t. 4210
 6. 11. t. 4291
 8. 11. t. 4359
 20. 11. t. 4499
 20. 11. t. 4500
 20. 11. t. 4501
 20. 11. t. 4518
 21. 11. t. 4574
 23. 11. t. 4622
 23. 11. t. 4623
 23. 11. t. 4624
 28. 11. t. 4685
 30. 11. t. 4744
 5. 12. t. 4795
 7. 12. t. 4844
 7. 12. t. 4845
 18. 12. t. 4989a

1973

15. 1. t. 127
 23. 1. t. 240
 23. 1. t. 241
 23. 1. t. 242
 29. 1. t. 339
 29. 1. t. 340
 29. 1. t. 343
 29. 1. t. 344
 29. 1. t. 345
 2. 2. t. 446
 13. 2. t. 589
 14. 2. t. 590
 14. 2. t. 591
 16. 2. t. 639
 23. 2. t. 763
 23. 2. t. 765
 26. 2. t. 790

26. 2. t. 794
 6. 3. t. 913
 12. 3. t. 1011
 16. 3. t. 1114
 16. 3. t. 1115
 21. 3. t. 1170
 21. 3. t. 1171
 21. 3. t. 1172
 21. 3. t. 1173
 21. 3. t. 1174
 26. 3. t. 1257
 27. 3. t. 1307
 9. 4. t. 1488
 9. 4. t. 1490
 12. 4. t. 1534
 12. 4. t. 1535
 16. 4. t. 1607
 4. 5. t. 1820
 4. 5. t. 1821
 7. 5. t. 1899
 9. 5. t. 1929
 9. 5. t. 1930
 11. 5. t. 1985
 15. 5. t. 2025
 21. 5. t. 2150
 21. 5. t. 2151
 21. 5. t. 2157
 23. 5. t. 2231
 23. 5. t. 2232
 31. 5. t. 2375
 31. 5. t. 2376
 7. 6. t. 2522
 7. 6. t. 2523
 7. 6. t. 2524
 13. 6. t. 2609
 13. 6. t. 2615
 13. 6. t. 2617
 13. 6. t. 2618
 18. 6. t. 2669
 26. 7. t. 2879
 6. 8. t. 2928
 7. 8. t. 2953
 7. 8. t. 2954
 20. 8. t. 3068
 21. 8. t. 3104
 21. 8. t. 3116
 28. 8. t. 3251
 29. 8. t. 3258
 30. 8. t. 3278
 30. 8. t. 3279
 30. 8. t. 3282
 3. 9. t. 3329
 4. 9. t. 3360
 4. 9. t. 3363
 6. 9. t. 3408
 6. 9. t. 3409

7. 9. t. 3436
 10. 9. t. 3442
 10. 9. t. 3443
 10. 9. t. 3444
 10. 9. t. 3445
 11. 9. t. 3456
 14. 9. t. 3534
 17. 9. t. 3574
 17. 9. t. 3575
 17. 9. t. 3576
 18. 9. t. 3588
 18. 9. t. 3590
 21. 9. t. 3663
 26. 9. t. 3726
 26. 9. t. 3727
 1. 10. t. 3780
 1. 10. t. 3781
 1. 10. t. 3800
 2. 10. t. 3826
 5. 10. t. 3867
 5. 10. t. 3868
 9. 10. t. 3945
 9. 10. t. 3946
 10. 10. t. 3981
 12. 10. t. 4020
 15. 10. t. 4035
 24. 10. t. 4244
 26. 10. t. 4255
 26. 10. t. 4256
 29. 10. t. 4310
 30. 10. t. 4321
 6. 11. t. 4409
 6. 11. t. 4427
 6. 11. t. 4431
 6. 11. t. 4432
 7. 11. t. 4453
 7. 11. t. 4456
 20. 11. t. 4649
 20. 11. t. 4650
 20. 11. t. 4651
 20. 11. t. 4652
 20. 11. t. 4653
 20. 11. t. 4655
 23. 11. t. 4723
 23. 11. t. 4724
 23. 11. t. 4725
 26. 11. t. 4763
 26. 11. t. 4764
 26. 11. t. 4772
 26. 11. t. 4773
 27. 11. t. 4779
 27. 11. t. 4780
 30. 11. t. 4841
 30. 11. t. 4842
 30. 11. t. 4843
 30. 11. t. 4844

5. 12. t. 4886
 10. 12. t. 4944
 10. 12. t. 4945
 10. 12. t. 4946
 14. 12. t. 5036
 17. 12. t. 5069
 17. 12. t. 5070
 20. 12. t. 5112

1974

9. 1. t. 65
 11. 1. t. 92
 14. 1. t. 108
 14. 1. t. 117
 14. 1. t. 118
 16. 1. t. 176
 16. 1. t. 177
 23. 1. t. 304
 23. 1. t. 314
 23. 1. t. 316
 23. 1. t. 317
 30. 1. t. 435
 30. 1. t. 436
 4. 2. t. 483
 13. 2. t. 669
 13. 2. t. 671
 15. 2. t. 714
 15. 2. t. 716
 18. 2. t. 727
 18. 2. t. 728
 18. 2. t. 733
 20. 2. t. 789
 20. 2. t. 793
 20. 2. t. 793a
 20. 2. t. 793b
 20. 2. t. 793c
 20. 2. t. 794
 27. 2. t. 880
 27. 2. t. 881
 27. 2. t. 882
 27. 2. t. 883
 27. 2. t. 884
 27. 2. t. 885
 27. 2. t. 886
 28. 2. t. 887
 28. 2. t. 888
 28. 2. t. 889
 6. 3. t. 992
 13. 3. t. 1088
 13. 3. t. 1089
 13. 3. t. 1090
 14. 3. t. 1100
 14. 3. t. 1101
 14. 3. t. 1102
 14. 3. t. 1103
 14. 3. t. 1116

14. 3. t. 1117	6. 8. t. 2892
14. 3. t. 1118	7. 8. t. 2898
18. 3. t. 1145	7. 8. t. 2899
18. 3. t. 1146	7. 8. t. 2901
19. 3. t. 1191	7. 8. t. 2902
19. 3. t. 1192	7. 8. t. 2903
19. 3. t. 1197	15. 8. t. 2959
20. 3. t. 1214	20. 8. t. 3010
25. 3. t. 1298	20. 8. t. 3011
25. 3. t. 1299	22. 8. t. 3026
27. 3. t. 1363	22. 8. t. 3027
27. 3. t. 1364	22. 8. t. 3028
27. 3. t. 1365	22. 8. t. 3036
2. 4. t. 1471	28. 8. t. 3122
2. 4. t. 1473	29. 8. t. 3152
2. 4. t. 1474	29. 8. t. 3153
10. 4. t. 1586	30. 8. t. 3166
10. 4. t. 1587	30. 8. t. 3168
17. 4. t. 1609	3. 9. t. 3230
19. 4. t. 1646	5. 9. t. 3271
23. 4. t. 1693	5. 9. t. 3272
29. 4. t. 1812	5. 9. t. 3273
29. 4. t. 1813	9. 9. t. 3321
2. 5. t. 1876	11. 9. t. 3351
2. 5. t. 1878	11. 9. t. 3352
2. 5. t. 1879	11. 9. t. 3353
2. 5. t. 1880	11. 9. t. 3354
2. 5. t. 1881	11. 9. t. 3355
3. 5. t. 1916	11. 9. t. 3359
9. 5. t. 2038	18. 9. t. 3458
9. 5. t. 2039	18. 9. t. 3459
13. 5. t. 2078	18. 9. t. 3460
20. 5. t. 2194	19. 9. t. 3494
20. 5. t. 2210	23. 9. t. 3537
21. 5. t. 2223	23. 9. t. 3554
21. 5. t. 2224	26. 9. t. 3595
21. 5. t. 2225	26. 9. t. 3596
24. 5. t. 2283	26. 9. t. 3597
24. 5. t. 2284	1. 10. t. 3690
24. 5. t. 2286	1. 10. t. 3691
24. 5. t. 2287	1. 10. t. 3692
24. 5. t. 2288	1. 10. t. 3693
24. 5. t. 2289	2. 10. t. 3703
24. 5. t. 2290	7. 10. t. 3807
28. 5. t. 2346	7. 10. t. 3808
29. 5. t. 2368	7. 10. t. 3809
5. 6. t. 2454	9. 10. t. 3848
5. 6. t. 2455	18. 10. t. 4005
16. 7. t. 2813	18. 10. t. 4007
23. 7. t. 2832	18. 10. t. 4008
23. 7. t. 2833	18. 10. t. 4009
23. 7. t. 2834	23. 10. t. 4072
30. 7. t. 2862	25. 10. t. 4125
30. 7. t. 2863	25. 10. t. 4126
2. 8. t. 2875	29. 10. t. 4193
6. 8. t. 2890	4. 11. t. 4277

4. 11. t. 4287
4. 11. t. 4288
19. 11. t. 4540
20. 11. t. 4555
29. 11. t. 4662
2. 12. t. 4710
3. 12. t. 4724
3. 12. t. 4725
11. 12. t. 4826
16. 12. t. 4900
16. 12. t. 4901
16. 12. t. 4909
20. 12. t. 5014
20. 12. t. 5015
20. 12. t. 5016
20. 12. t. 5017
20. 12. t. 5018

1975

13. 1. t. 112
13. 1. t. 113
13. 1. t. 139
17. 1. t. 223
17. 1. t. 226
17. 1. t. 228
5. 2. t. 557
12. 3. t. 1120
28. 4. t. 1730
2. 6. t. 2274
9. 6. t. 2394
28. 8. t. 3143
9. 9. t. 3348
4. 12. t. 4770

1976

4. 2. t. 457
18. 5. t. 1993

2. Valtioneuvosto

Valtioneuvoston päätökset ovat tehty opetusministeriön esittelystä, ellei erikseen ole toisin mainittu.

1968

1. 2. n:o 176/437 KD OpM 1967
16. 2. n:o 15/402 KD OpM 1968
20. 6. n:o 77/416 KD OpM 1968
20. 6. n:o 86/419 KD OpM 1968
20. 6. n:o 88/419 KD OpM 1968
27. 6. n:o 1355/265 AD OpM 1968
24. 7. n:o 83/419 KD OpM 1968
1. 8. n:o 99/427 KD OpM 1968

1. 8. n:o 100/427 KD OpM 1968
1. 8. n:o 101/427 KD OpM 1968
1. 8. n:o 102/427 KD OpM 1968
1. 8. n:o 103/427 KD OpM 1968
1. 8. n:o 104/427 KD OpM 1968
1. 8. n:o 105/427 KD OpM 1968
1. 8. n:o 106/427 KD OpM 1968
1. 8. n:o 107/427 KD OpM 1968
1. 8. n:o 108/427 KD OpM 1968
1. 8. n:o 109/427 KD OpM 1968
1. 8. n:o 110/427 KD OpM 1968
1. 8. n:o 111/427 KD OpM 1968
3. 10. n:o 115/425 KD OpM 1968
10. 10. n:o 57/412 KD OpM 1968
10. 10. n:o 58/413 KD OpM 1968
10. 10. n:o 79/413 KD OpM 1968
10. 10. n:o 80/417 KD OpM 1968
10. 10. n:o 81/417 KD OpM 1968
10. 10. n:o 91/420 KD OpM 1968
10. 10. n:o 92/420 KD OpM 1968
10. 10. n:o 93/420 KD OpM 1968
10. 10. n:o 91/421. KD OpM 1968
10. 10. n:o 97/421 KD OpM 1968
21. 11. n:o 152/533 KD OpM 1968
21. 11. n:o 2784/528 AD OpM 1968
19. 12. n:o 164/436 KD OpM 1968
27. 12. n:o 171/437 KD OpM 1968

1969

20. 2. n:o 153/232/69
20. 2. n:o 154/232/69
27. 3. n:o 2281/232/69
27. 3. n:o 3380/649 AD OpM 1968
10. 4. n:o 2599/232/69
10. 4. n:o 2600/232/69
17. 4. n:o 3000/232/69
23. 5. n:o 4016/232/69
23. 5. n:o 4017/232/69
23. 5. n:o 4018/232/69
5. 6. n:o 4080/232/69
5. 6. n:o 4081/232/69
5. 6. n:o 4082/232/69
6. 8. n:o 5476/232/69
26. 6. n:o 5548/232/69
16. 10. n:o 5045/231/69

1970

14. 1. n:o 7919/232/69
14. 1. n:o 17/232/70
14. 1. n:o 18/232/70
12. 2. n:o 567/232/70
19. 2. n:o 1504/232/70
19. 2. n:o 1505/232/70
9. 4. n:o 494/232/70
16. 4. n:o 2425/232/70

16. 4. n:o 2810/232/70
 16. 4. n:o 2811/232/70
 22. 4. n:o 2902/232/70 (Korsnäs)
 22. 4. n:o 2902/232/70 (Houtskär)
 14. 5. n:o 2695/232/70
 21. 5. n:o 3878/232/70
 21. 5. n:o 3881/232/70
 27. 5. n:o 3992/232/70
 27. 5. n:o 3996/232/70
 27. 5. n:o 3998/232/70
 27. 5. n:o 4001/232/70
 4. 6. n:o 873/232/70
 4. 6. n:o 1367/232/70
 4. 6. n:o 3672/232/70
 11. 6. n:o 2037/232/70
 11. 6. n:o 3675/232/70
 11. 6. n:o 3879/232/70
 11. 6. n:o 3880/232/70
 11. 6. n:o 4000/232/70
 11. 6. n:o 4010/232/70
 11. 6. n:o 4300/232/70
 11. 6. n:o 4393/232/70
 17. 6. n:o 3673/232/70
 17. 6. n:o 3674/232/70
 17. 6. n:o 3877/232/70
 25. 6. n:o 4930/232/70
 4. 7. n:o 2999/232/70
 4. 7. n:o 3671/232/70
 4. 7. n:o 3676/232/70
 4. 7. n:o 3995/232/70
 4. 7. n:o 3997/232/70
 13. 7. n:o 4367/232/70
 13. 7. n:o 5228/232/70
 13. 7. n:o 5229/232/70
 13. 7. n:o 5230/232/70
 13. 7. n:o 5288/232/70
 13. 7. n:o 5319/232/70
 22. 7. n:o 5367/232/70
 22. 7. n:o 5368/232/70
 22. 7. n:o 2370/232/70
 31. 7. n:o 2351/231/70
 31. 7. n:o 3448/231/70
 31. 7. n:o 3449/231/70
 13. 8. n:o 2037/232/70
 19. 8. n:o 4969/232/70
 19. 8. n:o 5517/232/70
 19. 8. n:o 5711/232/70
 27. 8. n:o 5745/232/70
 27. 8. n:o 5747/232/70
 17. 9. n:o 6133/232/70
 24. 9. n:o 5888/232/70
 1. 10. n:o 6351/232/70
 15. 10. n:o 5667/232/70
 29. 10. n:o 6791/232/70
 10. 12. n:o 7372/232/70
 10. 12. n:o 7787/232/70

17. 12. n:o 5890/232/70
 23. 12. n:o 6978/232/70
 23. 12. n:o 8079/232/70

1971

21. 1. n:o 8437/232/70
 27. 1. n:o 6255/232/70
 27. 1. n:o 358/232/71
 27. 1. n:o 359/232/71
 18. 2. n:o 1252/232/71
 18. 2. n:o 1310/232/71
 18. 2. n:o 1469/232/71
 26. 2. n:o 8393/232/71
 18. 3. n:o 2127/232/71
 18. 3. n:o 2524/232/71
 18. 3. n:o 2525/232/71 (Saarijärvi)
 18. 3. n:o 2525/232/71 (Velkua)
 23. 3. n:o 2756/232/71
 1. 4. n:o 1609/232/71
 29. 4. n:o 1792/232/71
 29. 4. n:o 3540/232/71
 29. 4. n:o 3541/232/71
 29. 4. n:o 3609/232/71
 29. 4. n:o 3610/232/71
 29. 4. n:o 3612/232/71
 29. 4. n:o 3743/232/71
 29. 4. n:o 3744/232/71
 6. 5. n:o 3539/232/71
 6. 5. n:o 3615/232/71
 6. 5. n:o 4007/232/71
 6. 5. n:o 4008/232/71
 6. 5. n:o 4009/232/71
 6. 5. n:o 4010/232/71
 13. 5. n:o 4057/232/71
 13. 5. n:o 4083/232/71
 19. 5. n:o 3005/232/71
 19. 5. n:o 4264/232/71
 27. 5. n:o 3900/232/71
 27. 5. n:o 4590/232/71
 27. 5. n:o 4714/232/71
 3. 6. n:o 4835/232/71
 3. 6. n:o 4836/232/71
 3. 6. n:o 4856/232/71
 23. 6. n:o 4952/232/71
 23. 6. n:o 5351/232/71
 1. 7. n:o 5485/232/71
 1. 7. n:o 5486/232/71
 1. 7. n:o 5546/232/71
 7. 7. n:o 5487/232/71
 23. 9. n:o 6878/232/71
 21. 10. n:o 6320/232/71
 9. 12. n:o 8051/232/71

1972

13. 1. n:o 9072/232/71
 13. 1. n:o 9629/232/71

20. 1. n:o 6890/231/71
 20. 1. n:o 9259/232/71
 20. 1. n:o 177/232/72
 20. 1. n:o 179/232/72
 10. 2. n:o 9377/232/71
 16. 2. n:o 178/232/72
 9. 3. n:o 1867/232/72
 16. 3. n:o 1664/232/72
 5. 4. n:o 2311/232/72
 13. 4. n:o 356/232/72
 13. 4. n:o 3001/232/72
 25. 5. n:o 2567/232/72
 25. 5. n:o 4414/232/72
 25. 5. n:o 4897/232/72
 25. 5. n:o 4898/232/72
 15. 6. n:o —/232/72 (Ingå)
 15. 6. n:o 9557/232/72
 22. 6. n:o 293/232/72
 6. 7. n:o 8774/231/72
 26. 10. n:o 8180/232/72
 26. 10. n:o 8182/232/72

1973

17. 5. n:o 8588/232/72
 17. 5. n:o 8925/232/72
 23. 11. n:o 7393/201/73 (SisM)

1975

12. 6. n:o 7905/252/73
 12. 6. n:o 13890/232/74

1976

27. 2. n:o 11695/39 /75
 13. 5. n:o 5376/32 /76
 17. 6. n:o 6674/32 /76
 8. 7. n:o 5379/32 /76
 5. 8. n:o 8035/32 /76

3. Sisäasiainministeriö

1975

3. 9. n:o 497/212/74
 27. 11. n:o 2046/212/74
 27. 11. n:o 4756/212/74

1976

23. 6. n:o 7307/212/76
 25. 6. n:o 1451/212/76

4. Opetusministeriö

1969

30. 12. n:o 8079—8085/232/69

1970

16. 1. n:o 74/232/70, 2894/70,
 2898/232/70, 3446/231/70,
 3446/232/70, 3447/231/70,
 3837/232/70, 3838/232/70,
 3839/232/70, 3840/232/70,
 3841/232/70, 3842/232/70,
 3960/232/70
 9. 9. n:o 6009/232/70
 28. 8. n:o 5744/232/70, 5746/232/70
 24. 9. n:o 6276/232/70
 22. 10. n:o 6734/232/70, 6735/232/70,
 6555/232/70

1971

29. 1. n:o 8407/232/70, 362/232/71
 24. 2. n:o 7667/231/70
 7. 4. n:o 2679/232/71
 14. 5. n:o 2948/232/71, 3542/232/71,
 3949/232/71
 15. 6. n:o 4788/231/71
 18. 6. n:o 4682/232/71, 4683/232/71,
 4837/232/71, 5151/232/71
 23. 6. n:o 4788/231/71
 30. 8. n:o 6531/232/71
 16. 9. n:o 6282/232/71, 6283/232/71,
 6284/232/71, 6767/232/71,
 6768/232/71
 22. 10. n:o 7368/232/71, 7386/232/71
 3. 11. n:o 6086/231/71
 24. 11. n:o 8061/232/71, 8269/232/71,
 8440/232/71, 8441/232/71
 9. 12. n:o 8583/232/71, 8584/232/71,
 8585/232/71
 30. 12. n:o 9044/232/71, 9045/232/71,
 9046/232/71, 9252/232/71,
 9253/232/71, 9254/232/71,
 9255/232/71, 9256/232/71,
 9257/232/71, 9258/232/71,
 9260/232/71

1972

13. 1. n:o 9456/232/71, 9457/232/71,
 9461/232/71
 14. 1. n:o 8761/231/71
 20. 1. n:o 52/232/72, 54/232/72,
 55/232/72
 2. 2. n:o 8760/231/71
 9. 2. n:o 839—843/232/72
 8. 3. n:o 1332/232/72, 1829/232/72
 1830/232/72, 2108/232/72,
 2110/232/72
 22. 3. n:o 2538/31/72
 12. 4. n:o 2587/232/72, 2716/232/72,

- 3533/232/72, 3534/232/72,
3535/232/72
3. 5. n:o 3922/232/72, 3923/232/72,
3924/232/72, 3925/232/72,
3927/232/72, 3928/232/72,
4039/232/72, 4040/232/72,
4041/232/72, 4415/231/72
10. 5. n:o 590/231/72
25. 5. n:o 4671—4675/232/72,
4804/232/72
30. 8. n:o 5539/232/72, 6544—6546/
232/72,
7430/232/72, 7435/232/72,
7436/232/72
27. 9. n:o 7644—7645/232/72,
7767—7768/232/72
11. 10. n:o 5988/231/72
19. 10. n:o 8267/232/72, 8471/232/72,
8585/232/72, 8598/232/72
20. 10. n:o 5988/231/72
26. 10. n:o 8917—8924/232/72
1. 11. n:o 5528/231/72
13. 12. n:o 8262/232/72, 10290—10292/
232/72

1973

14. 2. n:o 10265/231/72
15. 2. n:o 9237—9238/232/72,
463—464/232/73
13. 4. n:o 2244/232/73, 3531—3533/
231/73,
3864/232/73, 3866/232/73
27. 4. n:o 3334/232/73
30. 5. n:o 5223/231/73
3. 7. n:o 2728/232/73
3. 7. n:o 5224/232/73, 5269/232/73,
6677/232/73
16. 8. n:o 7868/232/73
31. 8. n:o 8217/232/73
6. 9. n:o 8033—8035/231/73,
8342/231/73
26. 9. n:o 8397/231/73, 8501—8502/
231/71,
8746/232/73
26. 9. n:o 10265/231/73
8. 11. n:o 6898/232/73
8. 11. n:o 9208—9209/232/73,
9190/231/73
20. 11. n:o 6625/232/73
21. 11. n:o 9367/231/73
22. 11. n:o 9689/232/73
5. 12. n:o 10447/232/73
19. 12. n:o 10891/231/73

1974

31. 1. n:o 10425/232/73, 10734/231/73

14. 2. n:o 10894/231/73
5. 4. n:o 2959/232/74
7. 4. n:o 1301/232/74, 2031—2033/
232/74,
2035/232/74
23. 5. n:o 5083/111/74, 2875/13 /74
(Sodankylä)
30. 5. n:o 846/232/74
30. 5. n:o 3549/232/74
30. 5. n:o 3622/232/74
30. 5. n:o 6161/232/74
13. 6. n:o 6229/232/74
20. 6. n:o 7857/232/74
26. 6. n:o 10894/231/73, 7322/231/74,
5964/28 /74
27. 6. n:o 7622/231/74, 7628/232/74,
7637/232/74, 2145/232/74
27. 6. n:o 7654/232/74
5. 8. n:o 9102/232/74
2. 9. n:o 8928/232/74
16. 9. n:o 8777/231/74, 8927/232/74,
8929/232/74, 9110/232/74,
9947/232/74, 10200/231/74
30. 10. n:o 8448/231/74, 10987—10988/
231/74,
11366/232/74
27. 11. n:o 9365, 10858/231/73, 6626,
6627, 6628, 6682, 8449, 9359,
9365, 10808/231/74
27. 11. n:o 9361/231/74, 11882/231/74

1975

14. 2. n:o 12846/231/74
2. 4. n:o 14004/232/74
10. 4. n:o 12474/261/74, 4787—4789/
232/75,
4791/232/75
14. 5. n:o 4360/232/74
19. 5. n:o 6636/232/74
29. 5. n:o 6829/13 /75
29. 5. n:o 6886/13 /75
4. 6. n:o 37/232/75
10. 6. n:o 3846/232/75
12. 6. n:o 12846/231/74
7. 8. n:o 9364/13 /75
3. 9. n:o 9675/232/75
17. 9. n:o 6654/233/75
15. 10. n:o 6173/232/75
19. 11. n:o —/231/75
26. 11. n:o 9532/13 /75
4. 12. n:o 12067/231/75
17. 12. n:o 12846/231/74

1976

23. 4. n:o 5124/32 /76
5. 5. n:o 5527—5528/32 /76

26. 5. n:o 6160—6161/32 /76,
6451—6452/32 /76
8. 6. n:o 6813—6819/32 /76
21. 6. n:o 7161—7163/32 /76
7. 7. n:o 7893—7896/32 /76,
7013—7017/32 /76
7. 7. n:o 12592/231/75,
5593/231/76
14. 7. n:o 8082, 8084/32 /76
29. 7. n:o 8178—8181/32 /76
13. 8. n:o 8379—8382/32 /76
- 5. Oikeuskansleri**
4. 12. 1975 n:o 3693
- 6. Eduskunnan oikeusasiamies**
12. 5. 1976 n:o 839
- 7. Valtiontalouden tarkastusvirasto**
(tarkastuskertomukset)
- 1948**
17/404 KDVT 48
- 1949**
136/432 KDVT 49
207/454 KDVT 49
- 1951**
144/535 KDVT 51
- 1952**
113/501 KDVT 52
- 1953**
78/442 KDVT 53
- 1954**
9/433 KDVT 54
14/435 KDVT 54
45/445 KDVT 54
89/460 KDVT 54
211/501 KDVT 54
- 1955**
176/494 KDVT 55
- 1956**
13/440 KDVT 56
- 1957**
72/463 KDVT 57
- 1958**
61/470 KDVT 58
- 1959**
28/459 KDVT 59
- 1963**
167/520 KDVT 63
- 1964**
64/486 KDVT 64
- 1966**
26/458 KDVT 66
- 1970**
30/279 KDVT 70
- 1971**
24/321 KDVT 71
- 1972**
71/59/72
- 1973**
59/51/73
154/52/73
778/51/73
- 1974**
350/51/74
- 1975**
7/51/75
- 8. Kouluhallitus**
- 1970**
8. 1. n:o 11063/525 1969
8. 1. n:o 11776/525 1969
8. 1. n:o 11777/525 1969
15. 1. n:o 3444/525 1967
15. 1. n:o 3446/525 1967
15. 1. n:o 6329/525 1967
15. 1. n:o 7633/525 1967
15. 1. n:o 2416/525 1968
15. 1. n:o 2724/525 1968
15. 1. n:o 3122/525 1968

15. 1. n:o 3123/525 1969
 15. 1. n:o 3623/525 1969
 15. 1. n:o 5283/525 1969
 15. 1. n:o 7414/525 1969
 15. 1. n:o 8164/525 1969
 15. 1. n:o 8352/525 1969
 15. 1. n:o 9412/525 1969
 15. 1. n:o 9541/525 1969
 15. 1. n:o 10563/525 1969
 22. 1. n:o 2281/525 1967
 22. 1. n:o 3364/525 1967
 22. 1. n:o 9818/525 1967
 22. 1. n:o 4535/525 1968
 22. 1. n:o 2491/525 1969
 22. 1. n:o 6945/525 1969
 29. 1. n:o 4611/525 1967
 29. 1. n:o 5102/525 1967
 29. 1. n:o 5889/525 1967
 29. 1. n:o 7515/525 1967
 29. 1. n:o 7251/525 1967
 29. 1. n:o 3103/525 1968
 29. 1. n:o 2202/525 1969
 29. 1. n:o 473/525 1970
 12. 2. n:o 791/34 1966 (SA)
 12. 2. n:o 2469/525 1967
 12. 2. n:o 5295/525 1967
 12. 2. n:o 5887/525 1967
 12. 2. n:o 7033/525 1967
 12. 2. n:o 7363/525 1967
 12. 2. n:o 7600/525 1967
 12. 2. n:o 4512/525 1968
 12. 2. n:o 1038/525 1969
 12. 2. n:o 3734/525 1969
 12. 2. n:o 10254/525 1969
 19. 2. n:o 2289/525 1969
 26. 2. n:o 4417/525 1967
 26. 2. n:o 4419/525 1967
 26. 2. n:o 1553/525 1968
 26. 2. n:o 957/525 1969
 26. 2. n:o 6672/525 1969
 30. 4. n:o 1899/523 1965
 30. 4. n:o 3030/525 1966
 30. 4. n:o 7420/525 1966
 30. 4. n:o 3332/525 1967
 30. 4. n:o 3556/525 1967
 30. 4. n:o 7582/525 1967
 30. 4. n:o 3868/525 1968
 30. 4. n:o 4541/525 1968
 30. 4. n:o 4731/525 1968
 30. 4. n:o 3509/523 1969
 30. 4. n:o 9661/525 1969
 30. 4. n:o 9886/525 1969
 30. 4. n:o 233/525 1970
 30. 4. n:o 3121/525 1970
 30. 4. n:o 3257/525 1970
 14. 5. n:o 3717/525 1968

14. 5. n:o 332/525 1969
 14. 5. n:o 3154/523 1969
 14. 5. n:o 5398/525 1969
 14. 5. n:o 6534/525 1969
 14. 5. n:o 7339/523 1969
 14. 5. n:o 8036/525 1969
 14. 5. n:o 10477/525 1969
 14. 5. n:o 3805/525 1970
 14. 5. n:o 3821/525 1970
 18. 6. n:o 5775/525 1967
 18. 6. n:o 5795/525 1970
 2. 7. n:o 3230/525 1967
 23. 7. n:o 778/34 1968 (SA)
 23. 7. n:o 1433/525 1969
 23. 7. n:o 9951/525 1969
 23. 7. n:o 2028/525 1970
 24. 9. n:o 2158/525 1970
 24. 9. n:o 4880/525 1970
 1. 10. n:o 7475/511 1966
 1. 10. n:o 9535/525 1969
 1. 10. n:o 4679/525 1970
 1. 10. n:o 4391/525 1970
 8. 10. n:o 4680/525 1967
 8. 10. n:o 8488/523 1970
 15. 10. n:o 5066/525 1967
 15. 10. n:o 2664/525 1968
 15. 10. n:o 1377/525 1969
 22. 10. n:o 2506/525 1967
 22. 10. n:o 3293/525 1968
 22. 10. n:o 4280/525 1970
 26. 11. n:o 1073/34 1968 (SA)
 22. 12. n:o 5456/525 1969

1971

14. 1. n:o 5297/325 1967
 14. 1. n:o 6519/525 1969
 14. 1. n:o 4376/525 1970
 14. 1. n:o 10981/525 1970
 28. 1. n:o 7053/525 1969
 28. 1. n:o 2514/523 1970
 28. 1. n:o 7699/523 1970
 28. 1. n:o 8351/523 1970
 28. 1. n:o 12405/523 1970
 28. 1. n:o 12407/523 1970
 28. 1. n:o 12483/523 1970
 28. 1. n:o 12535/523 1970
 28. 1. n:o 12536/523 1970
 28. 1. n:o 12570/523 1970
 28. 1. n:o 12581/523 1970
 28. 1. n:o 12606/523 1970
 28. 1. n:o 196/523 1971
 4. 2. n:o 3773/523 1970
 4. 2. n:o 4137/523 1970
 4. 2. n:o 6762/523 1970
 4. 2. n:o 7158/523 1970
 4. 2. n:o 7276/523 1970

4.	2.	n:o	8867/523	1970	
4.	2.	n:o	10129/523	1970	
4.	2.	n:o	11568/523	1970	
4.	2.	n:o	12083/523	1970	
4.	2.	n:o	12084/523	1970	
4.	2.	n:o	12139/523	1970	
4.	2.	n:o	12140/523	1970	
4.	2.	n:o	12188/523	1970	
4.	2.	n:o	12203/523	1970	
4.	2.	n:o	12204/523	1970	
4.	2.	n:o	12229/523	1970	
4.	2.	n:o	12232/523	1970	
4.	2.	n:o	12326/523	1970	
4.	2.	n:o	359/525	1971	
11.	2.	n:o	9885/523	1969	
11.	2.	n:o	986/34	1970	(SA)
11.	2.	n:o	333/523	1971	
11.	2.	n:o	358/523	1971	
18.	2.	n:o	440/34	1968	(SA)
18.	2.	n:o	1331/523	1970	
25.	2.	n:o	1482/523	1971	
25.	2.	n:o	1531/523	1971	
11.	3.	n:o	8868/523	1970	
11.	3.	n:o	1260/523	1971	
11.	3.	n:o	1274/523	1971	
11.	3.	n:o	1373/525	1971	
18.	3.	n:o	6564/523	1970	
25.	3.	n:o	790/34	1967	(SA)
25.	3.	n:o	4478/525	1970	
25.	3.	n:o	9861/525	1970	
25.	3.	n:o	12212/525	1970	
25.	3.	n:o	610/525	1971	
25.	3.	n:o	1838/525	1971	
1.	4.	n:o	1951/525	1970	
1.	4.	n:o	11746/525	1970	
1.	4.	n:o	2765/525	1971	
1.	4.	n:o	2861/525	1971	
7.	4.	n:o	361/525	1969	(Rova- niemi 1966)
7.	4.	n:o	361/525	1969	(Rova- niemi 1967)
7.	4.	n:o	2944/523	1971	(Alavieska)
7.	4.	n:o	2944/253	1971	(Ilomantsi)
15.	4.	n:o	10314/525	1970	
15.	4.	n:o	320/525	1971	
15.	4.	n:o	3161/523	1971	
22.	4.	n:o	7641/525	1970	
22.	4.	n:o	1630/525	1971	
22.	4.	n:o	2722/525	1971	
22.	4.	n:o	3364/525	1971	
22.	4.	n:o	3404/525	1971	
22.	4.	n:o	3617/525	1971	
22.	4.	n:o	3633/525	1971	
22.	4.	n:o	3634/525	1971	
29.	4.	n:o	751/525	1971	(SA)
28.	4.	n:o	2419/252	1971	
6.	5.	n:o	2938/525	1968	
6.	5.	n:o	596/525	1970	
6.	5.	n:o	6714/525	1970	
6.	5.	n:o	11032/525	1970	
6.	5.	n:o	11230/525	1970	
13.	5.	n:o	765/34	1966	(SA)
13.	5.	n:o	749/525	1971	(SA)
13.	5.	n:o	750/525	1971	(SA)
13.	5.	n:o	4624/525	1971	
21.	5.	n:o	5578/525	1970	
21.	5.	n:o	6362/525	1970	
21.	5.	n:o	9820/525	1970	
21.	5.	n:o	1226/525	1971	
21.	5.	n:o	1520/525	1971	
21.	5.	n:o	3072/525	1971	
21.	5.	n:o	3125/525	1971	
21.	5.	n:o	4431/525	1971	
21.	5.	n:o	4513/525	1971	
27.	5.	n:o	7458/525	1966	
27.	5.	n:o	11033/525	1969	
27.	5.	n:o	1203/525	1971	
27.	5.	n:o	2375/525	1971	
27.	5.	n:o	9128/525	1971	
3.	6.	n:o	1902/523	1966	
3.	6.	n:o	3002/523	1966	
3.	6.	n:o	4464/523	1967	
3.	6.	n:o	3509/523	1969	
3.	6.	n:o	3709/522	1969	
10.	6.	n:o	789/34	1966	(SA)
10.	6.	n:o	4990/525	1971	
17.	6.	n:o	2725/525	1963	
17.	6.	n:o	2373/560	1965	
17.	6.	n:o	6233/525	1965	
17.	6.	n:o	11229/525	1970	
6.	7.	n:o	3716/523	1967	
6.	7.	n:o	4166/523	1971	
29.	7.	n:o	675/34	1968	(SA)
19.	8.	n:o	7479/611	1966	
19.	8.	n:o	5021/525	1971	
19.	8.	n:o	5068/525	1971	
19.	8.	n:o	5240/525	1971	
19.	8.	n:o	5242/525	1971	
23.	9.	n:o	3559/525	1967	
23.	9.	n:o	7554/525	1967	
23.	9.	n:o	3753/525	1968	
23.	9.	n:o	5796/525	1970	
23.	9.	n:o	11260/525	1970	
23.	9.	n:o	11567/525	1970	
23.	9.	n:o	548/525	1971	
23.	9.	n:o	1372/525	1971	
23.	9.	n:o	2122/523	1971	
23.	9.	n:o	3570/525	1971	
23.	9.	n:o	3618/525	1971	
23.	9.	n:o	4737/525	1971	
23.	9.	n:o	5911/525	1971	
23.	9.	n:o	5912/525	1971	

23. 9. n:o 6837/525 1971
 23. 9. n:o 8207/523 1971
 23. 9. n:o 8328/525 1971
 7. 10. n:o 1580/525 1970
 7. 10. n:o 164/525 1971
 14. 10. n:o 7720/523 1970
 14. 10. n:o 8860/525 1970
 14. 10. n:o 9819/525 1970
 14. 10. n:o 987/525 1971
 14. 10. n:o 3254/523 1971
 14. 10. n:o 3282/525 1971
 14. 10. n:o 9587/525 1971
 21. 10. n:o 2236/523 1971
 21. 10. n:o 2897/523 1971
 21. 10. n:o 3635/523 1971
 21. 10. n:o 4084/523 1971
 21. 10. n:o 7225/523 1971
 28. 10. n:o 4183/523 1970
 28. 10. n:o 4265/523 1970
 28. 10. n:o 6326/523 1970
 28. 10. n:o 8741/523 1970
 28. 10. n:o 2256/525 1971
 28. 10. n:o 4962/525 1971
 28. 10. n:o 4963/525 1971
 28. 10. n:o 5292/525 1971
 28. 10. n:o 9546/525 1971
 4. 11. n:o 226/525 1969
 4. 11. n:o 3888/525 1969
 4. 11. n:o 145/523 1971
 4. 11. n:o 10574/525 1971
 11. 11. n:o 3657/525 1967
 11. 11. n:o 4122/525 1968
 11. 11. n:o 3154/523 1969
 11. 11. n:o 2420/523 1970
 11. 11. n:o 10128/525 1970
 11. 11. n:o 3619/525 1971
 11. 11. n:o 4468/525 1971
 11. 11. n:o 10571/525 1971
 18. 11. n:o 2535/525 1968
 18. 11. n:o 9672/525 1969
 18. 11. n:o 8489/523 1970
 18. 11. n:o 10651/525 1970
 25. 11. n:o 7213/525 1970
 25. 11. n:o 7890/525 1970
 25. 11. n:o 2961/525 1971
 25. 11. n:o 2962/525 1971
 28. 11. n:o 4688/523 1971

1972

13. 1. n:o 255/525 1969
 13. 1. n:o 343/525 1970
 13. 1. n:o 2570/525 1970
 13. 1. n:o 2940/525 1970
 13. 1. n:o 7082/523 1970
 13. 1. n:o 11171/523 1970
 13. 1. n:o 5539/523 1971

20. 1. n:o 2772/523 1970
 20. 1. n:o 11962/525 1971
 10. 2. n:o 2722/525 1971
 17. 2. n:o 4578/525 1971
 17. 2. n:o 895/525 1972
 16. 3. n:o 10537/525 1970
 20. 4. n:o 7373/525 1969
 20. 4. n:o 8828/525 1969
 20. 4. n:o 9809/525 1969
 20. 4. n:o 1178/525 1970
 20. 4. n:o 6611/525 1970
 20. 4. n:o 2721/525 1971
 3. 7. n:o 1377/525 1969
 6. 7. n:o 9833/523 1969
 6. 7. n:o 9952/525 1969
 6. 7. n:o 3486/525 1970
 6. 7. n:o 8325/525 1970
 6. 7. n:o 5936/523 1971

1973

24. 5. n:o 10229/525 1972
 24. 5. n:o 1487/525 1973
 24. 5. n:o 14514/525 1973
 31. 5. n:o 4287/525 1972
 31. 5. n:o 4288/525 1972
 31. 5. n:o 5767/525 1973
 14. 6. n:o 10848/525 1971
 14. 6. n:o 10981/525 1972
 14. 6. n:o 13945/525 1972
 14. 6. n:o 3540/525 1973
 14. 6. n:o 4739/525 1973
 28. 6. n:o 2029/525 1970
 28. 6. n:o 4261/525 1970
 28. 6. n:o 1137/525 1971 (SA)
 28. 6. n:o 8336/525 1972
 28. 6. n:o 14515/525 1972
 28. 6. n:o 3854/525 1973
 5. 7. n:o 3481/523 1967
 5. 7. n:o 4083/525 1971
 5. 7. n:o 7253/523 1971
 5. 7. n:o 7418/525 1971
 5. 7. n:o 12486/525 1971
 19. 7. n:o 850/34 1968 (SA)
 19. 7. n:o 6565/525 1970
 19. 7. n:o 7693/525 1970
 19. 7. n:o 702/525 1971 (SA)
 19. 7. n:o 9181/525 1971
 2. 8. n:o 4539/525 1970
 2. 8. n:o 11198/523 1970
 2. 8. n:o 1631/525 1971
 2. 8. n:o 5022/525 1971
 2. 8. n:o 5548/525 1972
 9. 8. n:o 11655/525 1970
 9. 8. n:o 2412/525 1971
 9. 8. n:o 2689/525 1972
 9. 8. n:o 3773/525 1972

9. 8. n:o 7170/525 1972
 23. 8. n:o 3717/525 1972
 23. 8. n:o 6630/525 1972
 23. 8. n:o 9818/525 1972
 23. 8. n:o 13291/525 1972
 23. 8. n:o 4220/525 1973
 6. 9. n:o 3553/525 1967
 6. 9. n:o 4223/523 1970
 6. 9. n:o 5580/525 1970
 6. 9. n:o 6638/525 1970
 6. 9. n:o 2123/525 1971
 6. 9. n:o 10012/525 1971
 6. 9. n:o 4254/523 1971
 6. 9. n:o 5315/525 1972
 6. 9. n:o 5817/525 1972
 6. 9. n:o 7983/525 1972
 6. 9. n:o 12839/525 1972
 6. 9. n:o 2935/525 1973
 13. 9. n:o 11150/525 1969
 13. 9. n:o 2827/523 1970
 13. 9. n:o 3144/525 1971
 13. 9. n:o 6905/525 1971
 13. 9. n:o 3716/525 1972
 13. 9. n:o 4471/525 1972
 13. 9. n:o 4768/525 1972
 13. 9. n:o 6377/525 1972
 13. 9. n:o 7382/525 1972
 13. 9. n:o 10901/525 1972
 13. 9. n:o 549/525 1973
 13. 9. n:o 3672/525 1973
 13. 9. n:o 2725/525 1973
 13. 9. n:o 8598/523 1973
 20. 9. n:o 271/525 1969
 20. 9. n:o 282/525 1971
 20. 9. n:o 5022/525 1971
 20. 9. n:o 11944/525 1971
 20. 9. n:o 6263/525 1971
 20. 9. n:o 6918/525 1972
 20. 9. n:o 7224/525 1972
 20. 9. n:o 7605/525 1972
 20. 9. n:o 10071/525 1972
 20. 9. n:o 11288/525 1972
 20. 9. n:o 11929/525 1972
 20. 9. n:o 12895/525 1972
 20. 9. n:o 13994/525 1972
 20. 9. n:o 14517/525 1972
 4. 10. n:o 2494/523 1965
 4. 10. n:o 11709/525 1970
 4. 10. n:o 1720/525 1971
 4. 10. n:o 8889/525 1971
 4. 10. n:o 10901/525 1971
 4. 10. n:o 11750/525 1971
 4. 10. n:o 12403/525 1971
 4. 10. n:o 5390/525 1972
 4. 10. n:o 5603/525 1972
 4. 10. n:o 6430/525 1972

4. 10. n:o 6928/525 1972
 4. 10. n:o 7223/525 1972
 4. 10. n:o 11593/525 1972
 4. 10. n:o 11622/525 1972
 4. 10. n:o 12628/525 1972
 29. 11. n:o 10101/525 1973
 29. 11. n:o 11634/525 1973
 29. 11. n:o 12543/525 1973

1974

21. 2. n:o 10277/525 1971
 21. 2. n:o 10870/525 1971
 21. 2. n:o 12751/525 1972
 21. 2. n:o 35/525 1973 (SA)
 14. 3. n:o 2882/523 1966
 14. 3. n:o 3231/525 1967 (Sotkamo
 1967)
 14. 3. n:o 3231/525 1967 (Sotkamo
 1968)
 14. 3. n:o 305/525 1969
 14. 3. n:o 7278/523 1970
 14. 3. n:o 8869/525 1970
 14. 3. n:o 10750/525 1970
 14. 3. n:o 758/525 1972 (SA)
 14. 3. n:o 8334/525 1972
 14. 3. n:o 12322/525 1972
 4. 4. n:o 2412/523 1966
 4. 4. n:o 6197/523 1967
 4. 4. n:o 6198/525 1967
 4. 4. n:o 2784/525 1968
 4. 4. n:o 304/525 1969 (Posio 1969)
 4. 4. n:o 304/525 1969 (Posio 1973)
 4. 4. n:o 561/523 1969
 4. 4. n:o 8209/525 1969
 4. 4. n:o 11846/525 1969
 4. 4. n:o 5313/525 1970
 4. 4. n:o 332/525 1971
 4. 4. n:o 12885/525 1972
 4. 4. n:o 14251/523 1972
 4. 4. n:o 1406/525 1973
 4. 4. n:o 4203/525 1973
 4. 4. n:o 10296/525 1973
 4. 4. n:o 12241/523 1973
 4. 4. n:o 451/525 1974
 3. 5. n:o 5313/523 1970
 3. 5. n:o 2871/525 1972
 3. 5. n:o 7909/525 1972
 3. 5. n:o 2031/525 1973
 3. 5. n:o 3135/525 1973
 3. 5. n:o 3516/525 1973
 3. 5. n:o 5643/525 1973
 3. 5. n:o 10218/525 1973
 3. 5. n:o 11633/525 1973
 3. 5. n:o 13020/525 1973
 3. 5. n:o 13278/525 1973
 3. 5. n:o 13547/525 1973

3. 5. n:o 14514/525 1973	6. 6. n:o 10957/525 1969
3. 5. n:o 115/523 1974	6. 6. n:o 1582/525 1970
3. 5. n:o 679/525 1974	6. 6. n:o 7198/525 1970
3. 5. n:o 1723/525 1974	6. 6. n:o 7277/525 1970
23. 5. n:o 9313/525 1970	6. 6. n:o 9609/523 1970
23. 5. n:o 9377/525 1970	6. 6. n:o 549/525 1971
23. 5. n:o 12890/525 1970	6. 6. n:o 9960/525 1971
23. 5. n:o 4640/525 1971	6. 6. n:o 10958/525 1971
23. 5. n:o 9959/525 1971	6. 6. n:o 946/525 1972
23. 5. n:o 10902/525 1971	6. 6. n:o 5158/525 1972
23. 5. n:o 7002/525 1972	6. 6. n:o 12338/525 1972
23. 5. n:o 13769/525 1972	6. 6. n:o 12536/525 1972
23. 5. n:o 14252/525 1972	6. 6. n:o 14523/525 1972
23. 5. n:o 14295/525 1972	6. 6. n:o 1405/525 1973
23. 5. n:o 950/525 1973	6. 6. n:o 7480/525 1973
23. 5. n:o 3611/525 1973	6. 6. n:o 3805/525 1974
23. 5. n:o 5197/525 1973	6. 6. n:o 6946/525 1974
23. 5. n:o 5644/525 1973	13. 6. n:o 9150/525 1969
23. 5. n:o 8103/525 1973	13. 6. n:o 779/770 1970
23. 5. n:o 12242/525 1973	13. 6. n:o 9862/525 1970
23. 5. n:o 12884/525 1973	13. 6. n:o 11832/525 1970
23. 5. n:o 14086/525 1973	13. 6. n:o 2690/525 1972
23. 5. n:o 1330/525 1974	13. 6. n:o 13170/525 1972
6. 6. n:o 4420/523 1967	13. 6. n:o 1144/525 1973 (SA)
6. 6. n:o 2528/525 1969	13. 6. n:o 2245/525 1974
6. 6. n:o 9413/525 1969	

ASIAHAKEMISTO

(Tekstissä viitatu henkilöt ovat ha-
kusanan »henkilöt» kohdalla)

Alueellinen eriarvoisuus 9, 122

Aluepolitiikka 9, 75, 78, 81, 164 ss.,
281

— aluepoliittinen lainsäädäntö 81
av. 21

— kehitysalueiden ammatillinen
koulutus 156 ss., 161 s., 278 s.

Ammatillinen koulutus 144, 168 s.

Ammattikasvatushallitus 61, 90 s.,
207 s., 242

Budjettipolitiikka 78 s., 164

Eduskunnan oikeusasiamies 54 s., 245
s., 249

EFTA-sopimus 130 s.

Ennakkohyväksymismenettely 53 s.

Hallinto

— kehittäminen 169 s.

— käsite 200 ss.

Hallintolainkäyttö 200 ss.

Hallintotoiminta valtionapuasioissa

— ennakon maksaminen 205

— päätöksenteko 79, 209 ss.

— päätöksenteon valmistelu 205 ss.

— päätöksen toteuttaminen 219

— valtionapuasian tuleminen vi-
reille 204 s.

Henkilöt,

— Aarnio, Aulis 98, 99, 290

— Ahtee, Aaro 218

— Allardt, Erik 4

— Cahn, Edmund 291

— Erich, Rafael 218

— Geiger, Theodor 200

— Hakkarainen, Jouni 65

— Hannus, Arno 66

— Helsingius, G. Ad. 37

— Hermanson, Robert 2, 218

— Holopainen, Toivo 2, 3

— Kastari, Paavo 218

— Kekkonen, Urho 39 s., 76

— Koivisto, Juho 65, 66

— Koski, Tapani, Simula, Topi ja
Vintturi, Aulis 129, 132, 134, 247

— Kuuskoski, Reino 65

— Lahtinen, Osvi 200

— Makkonen, Kaarle 3, 5, 23, 200
s., 203

— Martikainen, Tuomo ja Yrjönen,
Risto 182, 281

— Merikoski, V. 40, 94, 97, 98, 218

— Mäenpää, Olli 217

— Rekola, Esko 66

— Rikkonen, Olli 230 s.

— Rönkkö, Pentti 281

— Sipilä, Jorma 80

— Soikkanen, Hannu 39

— Ståhlberg, K. J. 2, 218

— Thilén, Theodor 36

— Vatka, Matti 225

— Wilhelmsson, Thomas 4

— Willgren, Karl 218

— Virolainen, Johannes 216

Historia 10 s., 19 ss.

Julkiset palvelut

— alueellinen jakautuminen 77

— tuotannon ja jakelun tavoitteet
73 av. 13

Järjestelyasiakirja 6, 70 s., 108

Kannustusperiaate (stimulanssiperus-
te) 74 s.

Keskiasteen koulutus 61, 86, 144

— ammatillinen koulutus 61, 86 s.,
277

— lukio 61, 86 s., 277

— määrälliset tavoitteet 87 ss.

Korkein hallinto-oikeus 57, 227 ss.

Korkotukilaina 147, 164
 Kouluhallitus 207 s., 232 ss.
 Koulurakennuslupa 250 ss., 275
 — normaali menettely 251 ss.
 — poikkeuksellinen menettely 254 ss.
 Koulutuspolitiikka 161 s.
 — laadulliset tavoitteet 22
 — määrälliset tavoitteet 22, 87 ss.
 Kunnallishallinto
 — kunnallinen itsehallinto 27, 29, 38 ss., 71, 76, 84, 285 s.
 — kunnallislain kokonaistarkistus 83
 — kuntasuunnittelu 84, 286
 — kuntauudistus 8, 84, 169 s., 178, 286
 — 1865 MKunA ja 1873 KKunA 26 ss.
 Kunnallistalouden neuvottelukunta 1 av. 4, 69, 134, 212
 Kunnallistiede 3
 Kunta
 — tutkimuksen kohteena oikeus-
 tieteessä 2 s.
 — tutkimuksen kohteena yhteis-
 kuntatieteissä 3
 Kuntainliitto
 — oikaisuvaatimuksen tekijänä 222 av. 338
 — valituksen tekijänä 230 s.
 — valtionavun saajana 192 s.
 Kuntien kantokykyluokitus 64 ss., 102 s., 166, 179 s., 280 ss.
 — harkinta 107 s.
 — kuntien jakautuminen kantoky-
 kyluokkiin 110 ss.
 — laskentavaihe 104 ss.
 — muutoksenhaku 110
 Kuntien valtionavustuskomitea 1 av. 4, 65 ss.
 Kuntien valtionosuuslaki 112 ss., 179 s.
 — soveltamisala 112 ss.
 — tavoitteet 67 s., 283
 — valmistelu 67 s., 103
 Kuntien yhdistymiskorvaukset ja -avustukset 69, 178 s., 180 s.
 Kustannusten jako 1, 6 s., 68
 Käsitemaalyysi 19
 Käsitteenmuodostus 94 ss.
 Lainoppi 11, 12 s.
 Lääkintöhallitus 134, 141 av. 135, 173, 207 s., 243
 Läänin hallitus 61, 63, 64, 90, 208 s., 219, 278

Nettoperiaate 125 s., 150 s.
 Normaalihintajärjestelmä 46, 53, 151 s.
 Oikaisuvaatimus 54, 141 ss., 219 ss.
 — menettely 221 ss.
 — määrällinen kehitys 220
 — päätösten sisältö 223 ss.
 — tavoitteet 143
 Oikeudenmukaisuus 14 ss.
 — formaalinen 15 ss.
 — materiaallinen 15 ss.
 — valtionapujen tavoitteena 14 av. 60, 14 ss.
 Oikeuskansleri 54 ss., 244 s., 249
 Opetusministeriö 61, 89 s., 216 s., 218, 232
 Opetustoimi
 — kehitys 32 ss., 46 s., 60 s.
 — valtionapulainsäädäntö 143 ss.
 Perusasteen koulutus 85, 87
 — kansakoulu 144, 232 ss.
 — oppikoulu 144, 242
 — peruskoulu 143 s., 232 av. 354
 Perustamissuunnitelma 131 ss., 135
 Päätöksen perusteleminen 209 s.
 Päätös valtionosuuden suorittamisesta 134, 136
 Rakennuslupajärjestelmä 53, 153 ss.
 Selittäminen 10 s., 13 s.
 — finaalin 14
 — institutionaalinen 14
 — rakenteellinen 14
 Sisäasiainministeriö 170, 178
 Sosiaalishallitus 64, 173, 207 s., 243 s.
 Sosiaali- ja terveysministeriö 63, 243
 Sosiaalihuolto
 — kehitys 35 ss., 48 s., 63 s.
 — valtionapulainsäädäntö 171 ss.
 Sosiaalipolitiikka 78, 82, 166 s.
 Suunnittelu 90, 276, 278
 — KT-suunnittelu 90 s.
 — lakisääteiset suunnitelmat 70, 83, 156 ss., 172 s., 181
 — suunnittelu- ja päätöksenteko-
 järjestelmä 82 s.
 Talouspolitiikka 70, 78, 80, 162 ss.
 Tavoiteohjelma, kehitysalueiden am-
 matillisen koulutuksen 70, 83, 88 s.,
 92, 157 ss., 276
 Tavoitteet 10, 14 ss., 80
 — aikadimensio 14
 — asiantiladimensio 14

Tehtävien jako 1, 6 ss., 76, 284

Teon teoria 13

Terveysthuolto

— kehitys 34 s., 47 s., 61 ss.

— valtionapulainsäädäntö 170 ss.

Toimivallan jako 7, 90 s., 93, 160 s., 173, 277, 284

Toteuttamisohjelma 133 s., 135 s.

Työvoimaministeriö 82

Työvoimapolitiikka 71, 78, 82, 167 ss.

Valitus valtionapuasioissa 54, 227 ss.

— menettely 299 ss.

— määrällinen kehitys 228 ss.

— päätösten sisältö 232 ss.

Valtionapu

— ennakko 137 ss.

— julkisen vallan välineenä 72 ss.

— kansantalouden kannalta 31 s.

— kunnallistalouden kannalta 30 ss., 42 ss., 56 ss., 191 ss.

— käyttökustannuksiin 120 ss.

— lajit 99

— loppuerä 137 ss.

— menettely 82 s., 149 ss., 171 s., 283 s.

— Merikosken valtionavun määrittelmä 94 s.

— määrärahat 188 ss.

— ohjauskeinona 9, 53

— perustamiskustannuksiin 120 ss.

— peruste 145 ss., 171

— porrastus 146 s.

— suhde lakisääteisiin suunnitelmiin 156 ss., 172 s.

— tavoitteet 10, 66 ss., 74 ss.

— termi 94 ss., 117 ss.

— tutkimuksen kohteena 1 ss.

— valtiontalouden kannalta 31, 42, 188 ss.

— valtionapuun oikeuttavat kustannukset 121 ss., 147 ss.

— yksityisille yhteisöille 7 s., 23

— ylimääräiset valtionavut

Valtionapujärjestelmä

— aineellinen (materiaalinen) puoli 64, 99

— keskustelu valtionapujärjestelmästä 1, 5 ss.

— muodollinen (formaalinen) puoli 64, 99

— ulkomaiden valtionapujärjestelmät 17 ss.

Valtionapukelpoisuus 126 ss.

— kotimaisen tuotannon edistämisen ja kotimaisen työvoiman käytön vaikutus valtionapuun 129 ss.

— menon hyväksyttävyys 128

— menon tarpeellisuus 127 s.

— menon todellisuus 126 s.

— menon määrällinen liiallisuus ja kohtuuton korkeus 128 s.

Valtionapupolitiikka

— arviointikriteerit 72 ss.

— tavoitteet 31 s., 44 s., 49 s., 72 ss.

Valtionapusuoritusten viivästyminen 137 ss.

Valtionavun kanavoituminen

— kantokykyloukittain 198 s.

— kehitysalueittain 197 s.

— kuntamuodoittain 32 s., 196 s.

— lääneittäin 82 s., 197

Valtioneuvosto 218

Valtionlaina 114, 147, 164, 219

Valtiontalouden tarkastusvirasto 54, 55, 216, 246

Valtiontilintarkastajat 248

Valtiovarainministeriö 45, 91, 164, 216

Verorasituksen tasausperuste 74 s.

Verotekninen peruste 74 s.

Väliportaana hallinnon uudistaminen 287

Yhteiskuntapolitiikka, eri lohkot 78

Yhteiskuntatieteet

— integroiminen oikeustieteeseen 3 ss.

— yhteiskuntatieteiden tutkimustulosten hyväksikäyttö 19 ss.

Yksityinen kansalainen 23, 84 s., 286

Yleiset rahoitusavustukset 45, 52 s., 69, 73, 175 ss., 181

Ymmärtäminen 10 s.

Ymmärtämisen kehä 11 s.

LIITTEET

Liite 1. Esimerkki valtionapuhakemuksesta.

21.6/10
Valtionapuhakemus kansakou-
ylläpitomenoihin



1972

4480/811/93 6/for

Kouluhallituksen merkinpöytä

Khs 61641 52519 73

Saap. 17. 07.

postitse

Punekorjaukset kouluhallituksen päätöksen
mukaisiksi todistaa 27.8.1974.

Syji Söderlund

Lähti

Mikkeli

Kunta

Joroinen

Tarkka postiosoite postinumeroon

79600 Joroinen

Puhelin

Joroinen 31

Postisilirtotilin n:o

Ku 74030-2

Päiväys ja diaari n:o

Kouluhallitukselle

1. Hakemuk- sen peruste	Kansakouluasetuksen 174 §:n perusteella haemme valtionapua sivulla 2 Ilmenyvät määrät kansakoululain 77, 78 ja 79 §:ssä sekä 83 §:n 2 mom:ssa tarkoitettuihin jäljempänä mainittuihin kansakoulukustannuksiin.		
2. Kustannus- tiedot	Sivulla 2 mainitut kustannukset on johdettu kunnan keskuskirjanpidosta		
3. Liitteet		Kouluhallituk- sen lomake n:o	Kunnallisilto- lomake n:o
Selvitys kansakoululaitoksen viran- tai toimenhaltijoille maksetusta palkasta		105	6186
Selvitys luokan ulkopuolisista vuosiviikkotunneista		106	6180
Virkavapausselvitys		110	6187
Kansakoulumenojen koulukohtainen erittely		115	6188
Kansakoululaitoksen oppilasmääräilmoitus		116	6181
Oppilasaruntolamenojen asuntoikohtainen erittely		120	6189
Erittely kalusto- ja opetusvälinehankinnoista		125	6190
Selvitys omien kansakoulurakennusten huonetiloista ja niiden kunnossapitoon saata- vista valtionavustuksista		130	6191
Selvitys kunnan kustannettavista kansakoulumenosta sekä ylimääräisen valtionavun hakemus		135	6192
Selvitys apukoulukustannuksista			
Selvitys kouluruokailuun osallistuneiden ulkopuolisten ateriakustannuksista			
Tilitysvuoden kunnalliskertomus			
Laskelma valtionapuun oikeuttavasta työainemenojen enimmäismäärästä			
4. Allekir- joitus	 JOROISTEN KUNNANHALLITUS Veli-Jussi Hynninen Puheenjohtaja Lauri Laine Kunnansihteeri 811 01/or		

Ote

Joroisten

ku

		Kansakoulumenot sekä niihin tulevat valtionavut ja saadut ennakot	Loppusuoritustaskelma	
			Valtio maksava	Valtiolle palautettava
A. Viranhaltijain ja -hoitajain palkat				
Maksetut lain määräämät rahapalkat yht.	1	1.190,844,90 1.192.103,30		
Sairausvakuutuslain mukaisten korvausten vähen- nys	2	7.268,34 1.183.576,56		
Jäännös, josta valtionapu lasketaan	3	1.184.834,96		
Valtion osuus palkoista, rivi 3	4	—	1.065.218,90 1.066.351,46	
B. Työnantajan sosiaaliturvamaksut				
Sosiaaliturvamaksut viranhaltijain palkoista, rivi 3	5	85.809,30 85.980,95		
Valtionapu edellisestä, rivi 5	6	—	27.756,09 37.796,23	
Valtionapu yht. rivit 4 ja 6	7	—	1.102.974,99 1.104.147,69	
Valtiolta edelliseen saadut avustusennakot	8	—	1.075.840,- 28.307,69	
disseminatio 12.11.73		—	20.000,-	
C. Muut määräsalla korvattavat menot				
Koulujen menot, lomake n:o 115	9	614.958,30 618.103,86		
Oppilasasuntoloiden menot, lomake n:o 120	10	—		
2/3 korvattavat menot yhteensä	11	614.958,30 618.103,86		
Valtionapuun oikeuttavien menojen lyhennykseksi katsottavat tulot	12	2.288,14 612.640,16		
Jäännös, josta valtionapu lasketaan	13	615.844,72		
Valtionapu 2/3 edellisestä	14	—	402.446,77 440.543,14	
Valtionapu rakennusten kunnossapitoon, lomake n:o 130	15	—	23.572,93 24.296,93	
Valtionapu yhteensä, rivi 14 ja 15	16	—	431.959,70 434.840,07	
Valtiolta saadut avustusennakot 2/3 menoihin ja rakennusten kunnossapitoon	17	—	320.000,- 444.840,07	
disseminatio 12.11.73		—	80.000,-	
D. Ylimääräinen valtionapu apukoulun yllä- pitoon				39.094,69
E. Loppusuoritus/Valtion loppusuoritus				143.147,76
F. Rakennusten kunnossapitomenot kirjanpidon mukaan, lomake n:o 130				
	20	34.312,09		
G. Koulutarvikkeiden ja työkalujen enimmäis- määrän ylitys, lomake n:o 115				
	21	1.916.368,14 1.920.862,34		
H. Kansakoulumenot yhteensä, rivit 3, 5, 13, 20 ja 21				
	22	1.534.931,69 1.538.997,16		
Valtionapu kansakoulumenoihin rivit 7, 16 ja 18	23	381.933,72		
Kunnan osuus kansakoulumenoista, joihin valtio osallistuu	24	381.874,54		

kansakoulutilleistä vuodelta 19 72

Viranhaltijain ja -hoitajain palkat koulumuodotain		Kouluhallituksen merkintöjä
Kansakoulut	676.843,25 677.298,39	
Kansalaiskoulut	166.068,56	
Apukoulut	347.933,09	
Keskikoulut	348.736,35	
Erityiskoulut ja -luokat		
Oppilasasuntolat		
Yhteensä	1.190.844,90 1.192.103,30	

Keskimääräisten kustannusten erittely
(Erittelyn täyttää vain ylimääräistä valtionapua apukoulumenoihin anova kunta)

Kunnan osuus kansakoulumenoista, lomake n:o 135 yhdistelmän mukaan	Kunnan kustannukset apukoulun oppilasta kohti
Apukoulukustannukset	Kunnan kustannukset muuta oppilasta kohti
Apukoulun osuus valtionavulista ja -muista tuloista	Kustannusten erotus oppilasta kohti
Kunnan osuus apukoulun kustannuksista	Kunnan koko oppilasmäärä
Kunnan osuus muiden kuin apukoulun kustannuksista	Edellisestä apukoulun oppilaita

Lisätietoja

Saimi Kaukonen
(selvityksen laatija)
Saimi Kaukonen

Kunnallislina tilintarkastajina todistamme, että tässä valtionapuhakemuksessa esitetyt tilittiedot perustuvat kunnan kirjanpitoon.

Jouko L... **Jouko L...** 13 p:nä **kesä** kuuta 19 **73**
Saimi Kaukonen **Saimi Kaukonen**

Kunnan tilintarkastaja v. 19 72

Selvityksen suhteen ei ole todettu mitään huomauttamista.

Koulujen oppilasmäärät ovat olleet riittävät opettajain palkkauksen valtionapuun.

Lääninhallitus esittää, että selvityksen perusteella kunnalle myönnetään valtionavustus vuoden 1972 kansakoululaitoksen ylläpitomenoihin.

Mikkelissä Mikkelin lääninhallituksessa 11 p:nä heinä kuuta 1973

Vaino (Seurantalikko)

Vilho Siikaneen

Taloustarkastajan päätösehdotus.

Valtionavun hakija: Joroisten kunnanhallitus

Hakemus koskee Joroisten kunnan kansakoululaitoksen ylläpitomenojen valtionapua vuodelta 1972.

Valtionapu hyväksyttäneen hakemuksen mukaan lukuunottamatta oheisessa luettelossa mainittuja vähennyksiä.

Ly. Söderlund
Irja Söderlund

Lakiin perustumattomia palkkamenoja: palkkio tunneista, joita ei ole hyväksytty vuositarkisteissa, lomakorvausta laskettaessa jätetty huomioimatta hiihtoloman palkalliset lomapäivät, lomaltapaluuraha tuntiopettajalle, jolla on syyslukukauden alusta vain 15 1/2 luokkatuntia (luokanulko-puolisia tunteja 2, jotka kunta laskenut mukaan) ja ei siis päätoiminen

1.255,05

Valtion osuus sosiaaliturvamaksuista edell. johdosta

40,03

Rakennusten kunnossapito: keskikoulun (kunnallistettu 1971) huonetilat korjattu Valtioneuvoston päätöksen mukaan.

784,-

Kalusto ja opetusvälineet:

peili (oppilaseteisessä)

45,-

eteismatto

135,-

momenttiavain

78,85

ikkunalasta ja Vileda-liina

32,40

arvosteluleimasimet

9,96

kirjalliset äänilevyt

50,31

sanomalehdet (Uusi Suomi, Sos.Dem., Savon Sanomat, Kansan Uutiset), 2 x 3 kk:n tilaus

141,54

keskikoulun valaistuksen uusinta

2.654,50

yt. 4

Kyr. erityksen

27/8 74

1 lauantai 5

Liite 2. Esimerkki valtionavun myöntämistä koskevasta päätöksestä.

**Kouluhallituksen päätös valtionavusta
kansakoululaitoksen ylläpitomenoihin.**

Joroisten

kunnan
~~laskupöytäkirja~~
~~laskupöytäkirja~~

Annettu Helsingissä **27** päivänä **elo** kuuta 19**74**.

Hakija	Nimi Joroisten kunnanhallitus			
	Osoite 7960 Joroinen		Postisiirottilin N:o 74030-2	
	Saapui 21.6.1973	DN:o Khs 6164	/525-1973 rf.	
Hakemus	Koskee valtionapua v:lta 1972			
	Menot	Avustus	Ennako	Jäännös
A. Viranhaltijain lakimääräiset palkat	1.184.834,96	1.066.351,46	1.075.840,-	28.307,69
B. Sosiaaliturvamaksut edellisestä	85.900,53	37.796,23		
C. a) %/s-menot	615.814,72	410.543,14	320.000,-	114.840,07
b) Rakennusten kunnossapito	34.312,09	24.296,93		
D. Ylim. avustus apukoulun ylläpitoon		-		-
Yhteensä mk	1.920.862,30	1.538.987,76	1.395.840,-	143.147,76
	Kunnan saatava, ennen mk			143.147,76

Päätös	Kouluhallitus on nojautuen KL:n, KA:n, PL:n, PA:n			
				
	 säännöksiin, päättänyt myöntää hakijalle valtionapua seuraavan laskelman mukaisesti:			
	Avustus	Ennako	Jäännösmäärä	
			Maksuun pantava	Takaisin perittävä
A. Viranhaltijain lakimääräiset palkat	1.065.218,90	1.095.840,-	7.134,99	-
B. Sosiaaliturvamaksut edellisestä	37.756,09			
C. a) %/s-menot	408.446,77	400.000,-	31.959,70	-
b) Rakennusten kunnossapito	23.512,93			
D. Ylim. avustus apukoulun ylläpitoon	-		-	-
Yhteensä mk	1.534.934,69	1.495.840,-	39.094,69	
	Maksuun pantava/Takaisin perittävä mk		39.094,69	
	Mitä hakemukseen muutoin tulee, kouluhallitus on, tähän päätökseen liitettyihin asiakirjoihin punaella merkityn kohdin ja syyistä, harkinnut oikeaksi hylätä esitetyt vaatimukset.			

Täytäntöönpano	Maksumääräys n:o
-----------------------	------------------

Leima mk

Päätös

Oikalsun hakeminen	Tähän päätökseen ei saa kansakoululain 86 a §:n 1 momentin mukaan valittamalla hakea muutosta. Milloin valtionavustuksen saaja katsoo, että sille tämän päätöksen mukaan tuleva valtionavustus on myönnetty virheellisesti, on valtionavustuksen saajalla vuoden kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon tästä päätöksestä, oikeus tehdä kouluhallitukselle kirjallinen vaatimus tämän päätöksen oikaisemisesta.
---------------------------	--

**Ylijohtajan sijainen
Osastopäällikkö**

V. Maarvala

Vs. taloustarkastaja

Irja Söderlund

Käytettyjä lyhennyksiä

- KL = Kansakoululaki. (1. 7. 1957 N:o 247/57)
- KA = Kansakouluasetus. (23. 7. 1958 N:o 321/58)
- PL = Laki kansakoululaitoksen viranhaltijain palkkauksesta ja eläkkeistä. (1. 7. 1957 N:o 248/57)
- PA = Asetus kansakoululaitoksen viranhaltijain palkkauksesta ja eläkkeistä. (23. 7. 1958 N:o 322/58)
- PLtarkL = Laki kansakoululaitoksen viranhaltijain palkkauksen ja eläkkeiden tarkistamisesta. (13. 6. 1967 N:o 278/67)
- Yksk.muutL = Laki yksityisoppikoulun muuttamisesta kunnalliseksi kouluksi. (3. 6. 1966 N:o 339/66)
- Yksk.muutA = Asetus yksityisoppikoulun muuttamisesta kunnalliseksi kouluksi. (30. 12. 1966 N:o 761/66)
- SyrjA = Asetus valtion virkamiehille maksettavasta syrjäseutulisästä. (19. 1. 1962 N:o 56/62)
- KieliA = Asetus kansakoulun toisen kotimaisen kielen ja vieraiden kielten opetuksen järjestämisestä. (30. 4. 1965 N:o 251/65)
- KalliinpVmP = Valtiovarainministeriön päätös valtion viran talouden haltijain kalliinpaikanlisen määräämisestä. (3. 7. 1968 N:o 436/68)

- NuorVP = Valtioneuvoston päätös niistä perustelista, joiden mukaan kansakoulun opettajanviran haltija saa lukea opetusvelvollisuuteensa nuorisotyötä ja multa luokan ulkopuolella suoritettavia tehtäviä. (11. 12. 1958)
- KunnVP = Valtioneuvoston päätös maalaiskuntien ja kauppaloiden kansakoulurakennusten kunnossapitoavustuksen perusteiden vahvistamisesta.
- KauppVP = Valtioneuvoston päätös kauppalloille kansakoululaitoksen ylläpitämiseen oppilasmäärän perusteella maksettavasta valtionavustuksesta.
- AvustusKP = Kouluhallituksen yleiskirje N:o 1385/20. 2. 1959, joka sisältää kansakoululain mukaan vuotuisin ylläpitomeneihin maalaiskunnille ja kauppalloille maksettavien valtionavustusten tilitysohjeet.
- KtarvKP = Kouluhallituksen yleiskirje N:o 1658/10. 5. 1968, joka sisältää luettelon kansakoulussa oppilasta ja vuotta kohti tarvittavien koulutarvikkeiden määristä ja lajeista.
- TyöaineKP = Kouluhallituksen yleiskirje N:o 1659/10. 5. 1968, joka sisältää luettelon siitä, mikä määrä välttämättömiä työaineita on katsottava oppilasta ja vuotta kohden tarpeelliseksi.

Kouluhallituksen päätös Liperin kunnanhallituksen oikaisuvaatimukseen kouluhallituksen 22.10.1971 antamasta päätöksestä.

Annettu Helsingissä 13 päivänä syyskuuta 1973.

Oikaisuvaatimuksen tekijä:

Liperin kunnanhallitus, 29.8.1972

Oikaisuvaatimuksen kohde:

kansakoululaitoksen ylläpitomenot vuodelta 1970

Oikaisuvaatimus:

sorvi tarpeineen 10.159,32 markkaa.

Kouluhallitus on tutkinut tämän asian; ja koska Liperin kunnan ns. Eteläisellä kansalaiskoululla oli jo ennestään yksi sorvi ja kun otetaan huomioon se, että peruskouluun siirryttäessä po. aineiden opetuksen laatu tulee muuttumaan ja kun näin ollen uuden sorvin ja siihen kuuluvien varusteiden hankkimista ei ole olosuhteisiin katsoen pidettävä tarpeellisena hankintana, kouluhallitus harkitsee oikeaksi kansakoululain 85 §:n 1 momentin nojalla hylätä oikaisuvaatimuksen.

Valitusosoitus

Tähän päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta Korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituksella, joka on tehtävä kirjallisesti. Valituskirja on valittajan tai valituskirjan muun laatijan omakätisesti allekirjoitettava ja siihen tulee, milloin valittaja ei ole allekirjoittajana, sisältyä ilmoitus valituskirjan laatijan ammatista ja asuinpaikasta. Valituskirja, johon on liitettävä tämä päätös alkuperäisenä tai viran puolesta oikeaksi todistettuna jäljennöksenä ja todistus siitä, minä päivänä valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, on viimeistään ennen kello kahtatoista (12) kolmantenkymmenentenä (30) päivänä päätöksen tiedoksisäntipäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta, valittajan tai hänen laillisesti valtuuttamansa asiamiehen annettava Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaajan konttoriin. Lähettäjän vastuulla voidaan valituskirjat lähettää maksettuna postilähetyksenä tai lähetin välityksellä. Postiin valitusasiakirjat on jätettävä niin ajoissa, että ne ehtivät saapua perille yllä mainittuna määräpäivänä ennen virka-ajan päättymistä.

Tiedoksisäntipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaistiedoksianto, katsotaan tiedoksisäntin tapahtuneen, jollei muuta näytetä, seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun asiakirja on annettu postin kuljetettavaksi, tai kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kirjeen saapumispäivänä.

Pääjohtajan sijainen

Paavo Ruuhijärvi

Tp. esittelijä

Ilhan Hamid

Khs 10901/525 1972

IH/TS

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös valitukseen, jonka Liperin kunnanhallitus on tehnyt kouluhallituksen 13 päivänä syyskuuta 1973 antamasta valtionapua kansakoululaitoksen ylläpitomenoihin koskevasta tähän liitetystä päätöksestä. Annettu Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1973.

Kouluhallitus oli päätöksellään 22.10.1971 myöntänyt Liperin kunnalle valtionapua kansakoululaitoksen ylläpitomenoihin vuodelta 1970 yhteensä 1.595.944,25 markkaa, mutta jättänyt valtionapuun oikeuttaviksi kustannuksiksi hyväksymättä Eteläiselle kansalaiskoululle hankitun sorvin ja sen lisätarpeiden hinnan 10.159,32 markkaa.

Valituksenalaisella päätöksellä kouluhallitus on hylännyt kunnanhallituksen vaatimuksen valtionapupäätöksen oikaisemisesta siten, että myös edellä mainitut menot hyväksyttäisiin valtionapuun oikeuttaviksi.

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Puheena olevalla koululla on ennestään yksi sorvi. Ottaen huomioon kouluhallituksen päätöksessä mainitut perusteet toinen sorvi ei ole koululle sillä tavoin tarpeellinen, että kunnalla olisi oikeus saada sen hankkimiseen valtionapua. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei ole syytä muuttaa kouluhallituksen valituksenalaisen päätöksen lopputulosta, joka siis jää pysyväksi. Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Vahvistetaan korkeimman hallinto-oikeuden sine-
tillä ja esittelijän allekirjoituksella.

(L.S.)

Manu Vainikka

Päätöksen tekemiseen ovat ottaneet osaa hallin-
toneuvokset Saarinen, Kurvinen (t), Sjöholm ja Lappalai-
nen.

4200/56/73 N:o 4843/73/MK