

3.5.2012

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan
sivistys- ja tiedejaosto

VNS 1/2012 VP VALTIONEUVOSTON SELONTEKO VALTIONTALouden KEHYKSIstä VUOSILLE 2013 - 2016

Yleistä

Kuntatalouden kehitysnäkymät ovat arvioidun yleisen taloudellisen kehityksen vallitessa verrattain heikot. Kuntien vuosikatteeseen arvioidaan merkittävää heikkene- mistä kehyskaudella. Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu tulos uhkaakin kääntyä negatiiviseksi. Tämän seurauksena kuntatalouden nopea velkaantuminen jatkuu samalla kun paineet kuntaverotuksen kiristymiseen kasvavat.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusrahoitus

Kunnan valtionosuusrahoitus muodostuu kahdesta osasta (liite1): valtiovarainminis- teriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) ja ope- tus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaisesta valtion- osuusrahoituksesta, jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö. Valtionosuuden määrä valtiovarainministeriön hallinnonalalla on noin 8,6 miljardia. Kunnan perus- palvelujen valtionosuuden laskennallisesta perusteesta esi- ja perusopetuksen, yleis- en kirjastotoimen, kulttuuritoimen ja asukaskohtaisen taiteen perusopetuksen osuus on noin 18 %.

Vuoden 2012 alusta toteutetun 631 miljoonan euron valtionosuusleikkauksen lisäksi kehyspäättöksen mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuutta leikataan lisää vuonna 2013 yhteensä 125 miljoonaa euroa, vuonna 2014 yhteensä 250 miljoonaa euroa ja vuonna 2015 yhteensä 500 miljoonaa euroa. Lisäksi hallitusohjelman ja ke- hysriihen päätösten mukaisesti osa leikkauksista kohdistuu opetus- ja kulttuuriminis- teriön valtionosuusrahoitukseen esimerkiksi lukiokoulutukseen, ammatilliseen koulu- tukseen ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjille maksettavaan valtionosuusrahoituk- seen (vaikutuksista jäljempänä lausunnossa).

Hallitusohjelman mukaisen vuoden 2012 alusta täysimääräisenä toteutetun 631 mil- joonan euron leikkauksen ja kehyspäättöksen mukaisen asteittain vuosina 2013– 2015 toteutettavan lisäleikkauksen (500 milj. € vuoden 2015 tasolla) yhteismäärä vastaa vuoden 2015 tasolla jo reilun yhden tuloveroprosentin keskimääräistä tuottoa koko maassa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuvien leikkausten yh- teisvaikutus kuntien valtionosuusrahoitukseen vuosina 2012–2015 on esitetty liit- teessä 2.

Edellä esitetyn lisäksi kehyspäättöksen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminnan kehittämiseen, muun muassa vanhuspalveluiden kehittämiseen tarkoitettuja varoja leikataan 20 miljoonaa euroa aiemmin sovitusta. Vuosittaisiin automaattimuutoksiin kuuluva kustannustason muutos ts. indeksikorotus puolestaan lisää kuntien valtionosuuksia vuonna 2013 yhteensä 206 miljoonalla eurolla.

Valtionosuusmäärärahojen vähennykset edellyttävät kunnissa merkittäviä sopeuttamistoimenpiteitä ja rakenteellisia muutoksia. Esi- ja perusopetuksen osalta menosäästöillä saattaa olla vaikutusta kuntien kouluverkon ylläpitämisen ja muihin palvelurakenteisiin liittyviin ratkaisuihin.

Vähenevät valtionosuudet vaikuttavat myös lasten ja nuorten saamiin tukipalveluihin, niiden saatavuuteen ja järjestämiseen. Perusopetuslain yleistä, tehostettua ja erityistä tukea koskevien säännösten toimeenpanton ollessa käynnissä, toimintaan kohdistettavien lisämäärärahojen tarve on suuri. Kuntaliitto on jo aiemmin esittänyt, että uudistukseen tulee saada pysyvä korotus valtionosuusrahoitukseen, mikä ei ole toteutunut. Nyt perusrahoitukseen tehtävät leikkaukset saattavat vaarantaa lain toteutumisen.

Järjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuvat leikkaukset toteutetaan valtionosuusprosenttia muuttamalla, kuten nyt on ehdotettu tehtäväksi. Tällöin leikkausten vaikutus on €/asukas yhtä suuri kaikissa kunnissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimat valtionosuudet

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan noin 2,7 miljardin euron valtionosuusmäärärahasta yhteensä noin 1,4 miljardia euroa kohdentuu ammatilliseen peruskoulutukseen, ammattikorkeakouluille ja lukiokoulutukseen (liite 3).

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla menosäästöt toteutetaan pääosin vuosina 2013 - 2015. Lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalla valtionosuusindeksi jäädytetään vuodeksi 2013. Indeksien jäädytyksen on arvioitu vaikuttavan noin 60 miljoonaa euroa valtionosuusrahoitukseen, josta noin 45 miljoonaa euroa kohdistuu kuntien ja kuntayhtymien valtionosuusrahoitukseen. Jäädytys ei kuitenkaan koske teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksia.

Esi- ja perusopetuksen hankerahoitus

Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalla suunnataan määrärahoja erillisinä korva-merkittynä valtionavustuksina esi- ja perusopetukseen. Vuoteen 2015 mennessä valtiontalouden kehyksiin sisältyy perusopetuksen laadun parantamiseen, muun muassa perusopetuksen ryhmäkokojen pienentämiseen, aamu- ja iltapäivätoiminnan lisäämiseen, kerhotoiminnan vakiinnuttamiseen ja opiskelijahuollon vahvistamiseen, lisärahoituksena 34,6 miljoonaa euroa.

Keskeisenä tavoitteena on turvata kuntien riittävä perusrahoitus, jolla parhaiten voidaan turvata yhdenvertaisten ja tasa-arvoisten perusopetuspalvelujen toteutuminen koko maassa ja kehittää opetusta paikallisen tarpeen mukaan. Kunnan tulee voida päättää, miten perusopetuksen laadun parantamiseen kohdennetut määrärahat käytetään. Määrärahoja myönnettäessä niitä ei tule pilkkoa.

Lukiokoulutus

Lukiokoulutukseen kohdennetaan 37 miljoonan euron menosäästöt vuoden 2015 tasolla laskettuna.

Lukiokoulutuksen menosäästöjä ei tule kohdentaa siten, että ns. pienen lukion lisä poistetaan, koska lukiokoulutuksen saatavuus tulee turvata. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että lukiokoulutuksen yksikköhinta on jo nykyisellään alhainen. Yksikköhintarahoitukseen kohdennettavat valtionosuusleikkaukset ja lukiokoulutukseen mahdollisesti kehitettävä tuloksellisuusrahoitus (Koulutus ja tutkimus vuosina 2011 - 2016 kehittämissuunnitelma, jäljempänä Kesu) alentaisivat lukion perusrahoitusta entisestään.

Lukiokoulutuksen menosäästöt kohdennetaan vuosille 2014 ja 2015. Kesun linjausten mukaan maahanmuuttajien edellytyksiä lukio-opintoihin parannetaan ja käynnistetään maahanmuuttajien lukioon valmistava koulutus. Uudistus toimeenpannaan 1.8.2014 alkaen.

Maahanmuuttajien lukioon valmistavan koulutuksen aloittaminen on kunnille uusi tehtävä. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että koulutukseen tulee voida kohdentaa riittävät resurssit.

Laadukkaan lukiokoulutuksen saatavuuden turvaamiseksi on valtioneuvoston asetuksella säädetty rahoituksesta kuntaliitostapauksissa vuoden 2012 loppuun asti: *”Jos pienen lukiokoulutuksen järjestäjän lukiokoulutus, joka kuuluu korotetun tunnusluvun piiriin, siirtyy kuntien yhdistymisessä syntyvälle kunnalle tai osaksi toisen kunnan lukiokoulutusta, tunnusluku lasketaan erikseen kullekin entiselle lukiokoulutuksen järjestäjälle.”*

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ns. pienen lukion lisä säilyy ja korotuksesta säädetään edelleen vuoden 2012 jälkeen.

Ammatillinen koulutus

Ammatilliseen peruskoulutukseen kohdistetaan 49 miljoonaan euroon vuoden 2015 tasolla nouseva säästö, ammatilliseen lisäkoulutukseen 15,5 miljoonaan euroon vuoden 2014 tasolla nouseva säästö sekä oppisopimuskoulutukseen kohdistuva 31 miljoonan euron säästö vuoteen 2015 mennessä.

Kehyspäätöksen mukaan ammatillisen peruskoulutuksen aloittajamäärää vähennetään 2 300 opiskelijalla asteittain vuodesta 2014 lukien.

Kuntaliitto huomauttaa, että menosäästöillä ei tule vaarantaa nuorten koulutusmahdollisuuksia ammatillisessa peruskoulutuksessa eikä nuorten ammatillisen peruskoulutuksen saatavuutta pitkien etäisyyksien alueilla.

Kuntaliitto haluaa tässä yhteydessä tuoda esille myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla työvoimapoliittisen koulutuksen määrärahojen vähentämisen, joka voi hankaloittaa ilman toisen asteen tutkintoa vaille olevien nuorten pääsyä ammatilliseen koulutukseen, erityisesti jos työllisyystilanne heikkenee. Mikäli työvoimapoliittisen koulutuksen määrärahat eivät ole riittäviä, työttömät hakeutuvat enenevässä määrin nuorille tarkoitettuun ammatilliseen peruskoulutukseen. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle tulee varata riittävästi määrärahoja myös maahanmuuttajien kotouttamiskoulutukseen.

Kuntaliitto huomauttaa, että ammatillisen aikuiskoulutuksen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen säästöt eivät saa vaarantaa alueen työ- ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä osaavan työvoiman saannin heikkenemisen kautta.

Hallituskauden tärkeimpiä tavoitteita on yhteiskuntatakuun toteuttaminen täysimääräisesti vuoden 2013 alusta lukien. Hallitusohjelman mukaisesti perusasteen päättäneet ja ilman toisen asteen tutkintoa ja koulutuspaikkaa olevat hakijat valittaisiin ensin toisen asteen opiskelijavalinnassa. Aloituspaiikkojen vähentyessä uhkana on, että perusopetuksen päättäviä nuoria jää vaille koulutuspaikkaa ellei ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijaksi ottamisen perusteita uudisteta pikaisesti.

Kuntaliitto kiirehtii ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijaksi ottamisen perusteiden uudistamista Kesun mukaisesti siten, että perusasteen päättäneet ja ilman toisen asteen tutkintoa olevat voidaan valita ensin.

Yhteiskuntatakuun toteuttamiseen on kehyksessä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle määrärahavaraus vuosiksi 2013 - 2015 vuositasolla 30 miljoonaa euroa, josta nuorten yhteiskuntatakuu-työryhmän ehdotuksen mukaisesti kohdennettaneen ammatilliseen peruskoulutukseen 17 miljoonaa euroa ja oppisopimuskoulutukseen 5 miljoonaa euroa. Lisäksi kohdennetaan 27 miljoonaa euroa vuonna 2013 ja 52 miljoonaa euroa vuosittain vuosina 2014 - 2016, jolla mahdollisesta alle 30-vuotiaille, pelkän perusasteen varassa oleville ammatillisen tutkinnon suorittaminen. Määrärahoja kohdennetaan ammatilliseen lisäkoulutukseen ja oppisopimuskoulutukseen.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että määrärahat nuorten yhteiskuntatakuun toteuttamiseen on turvattu vuosille 2013 - 2015 ja määrärahoja kohdennettu myös alle 30-vuotiaiden, pelkän perusasteen varassa olevien ammatillisen tutkinnon suorittamiseen.

Ammattikorkeakoulut

Ammattikorkeakoulujen rahoitukseen kohdennetaan 51 miljoonaa euroon nouseva säästö vuoteen 2015 mennessä.

Kuntaliitto pitää ammattikorkeakouluihin vuosina 2013 - 2015 kohdennettavien säästöjen toteuttamista haasteellisenä näin lyhyellä aikataululla. Menosäästöt ja ammattikorkeakouluihin esitetyt opiskelijapaikavähennykset saattavat vaarantaa alueellisen saatavuuden ja osaavan työvoiman saannin varmistamisen maan kattavasti. Vuonna 2013 toteutettava yli 2 000 aloituspaikan vähentäminen ei riitä menosäästöjen kattamiseen.

Muut opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalan valtionosuudet

Vapaaseen sivistystyöhön menosäästöjä kohdennetaan 11,5 miljoonaa euroa vuosittain vuosille 2012 - 2015.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan menojen säästöt heikentävät kansalaisopistojen mahdollisuuksia vastata muuttuviin koulutustarpeisiin. Säästöt heikentävät kansalaisten mahdollisuuksia osallistua koulutukseen ja opintopiireihin. Ne vähentävät myös maahanmuuttajien, työttömien ja senioriväen koulutusmahdollisuuksia. Säästöt voivat heikentää myös alueellisesti vapaan sivistystyön palvelujen saatavuutta.

Museoille, teattereille ja orkestereille menosäästöjä kohdennetaan yhteensä 10 miljoonaa euroa vuosittain vuosille 2012 - 2015.

Kuntaliitto pitää museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköihin tehtäviä leikkauksia kuntien kannalta valitettavina. Taide- ja kulttuurilaitokset joutuvat sopeuttamaan toimintaansa valtionosuusmäärärahojen vähenemisen vuoksi. Kunnat joutuvat itse rahoittamaan yhä suuremman osan omistamiensa taide- ja kulttuurilaitosten toiminnasta.

Koulujen ja oppilaitosten perustamishankkeisiin, koulurakentamiseen suunnattuja määrärahoja vähennetään vuosina 2012 - 2015 siten, että vuoteen 2015 kohdentuu noin 20 miljoonan euron menosäästö.

Vuoden 2012 talousarvioesitykseen on sisältynyt 56 miljoonan euron määräraha oppilaitosten ja 5,3 miljoonan euron määräraha kirjastojen perustamiskustannusten valtionavustuksiin.

Vuoden 2012 lisätalousarviossa on esitetty 20 miljoonan euron lisämäärärahaa oppilaitosten perustamiskustannuksiin.

Kuntaliitto on huolestunut yleissivistävän koulutuksen ja kirjastojen perustamishankkeiden valtionavustusjärjestelmän heikentämisestä. Koulurakentaminen on jäämässä lähes kokonaan kuntien vastuulle. Lainsäädäntö kuitenkin edellyttää, että oppilailla on turvallinen oppimisympäristö.

Yleisenä käytäntönä on ollut, että valtionavustus oppilaitosrakentamisessa on 50 prosenttia kustannuksista. Kuntaliitto pitää tärkeänä tämän rahoitustason säilyttämistä. Kuntaliitto pitää myös tärkeänä, että valtionavustus myönnetään toteutusaikaisena.

Varhaiskasvatus

Kesun kirjauksen mukaan varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirretään sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön vuoden 2013 alusta lukien. Varhaiskasvatuksen lainsäädännön toimeenpanoon ja käytännön toteuttamiseen tulee kehyksessä varmistaa riittävät resurssi.

Valtionosuusuudistus

Kehyspäättöksen mukaisesti perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusta koskevat uudistukset sovitetaan valtionosuusuudistuksen aikatauluun. Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen aikataulussa arvioidaan miten ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirto kunnilta valtiolle ja oikeushenkilöaseman muuttaminen toteutetaan.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että valtionosuusuudistus etenee kokonaisuudistuksena niin ajallisesti kuin sisällöllisesti. Eri koulutussektoreita koskevat uudistustarpeet tulee arvioida ja valmistella osana valtionosuusjärjestelmän uudistamisen kokonaisuutta, ei erillisinä hankkeina.

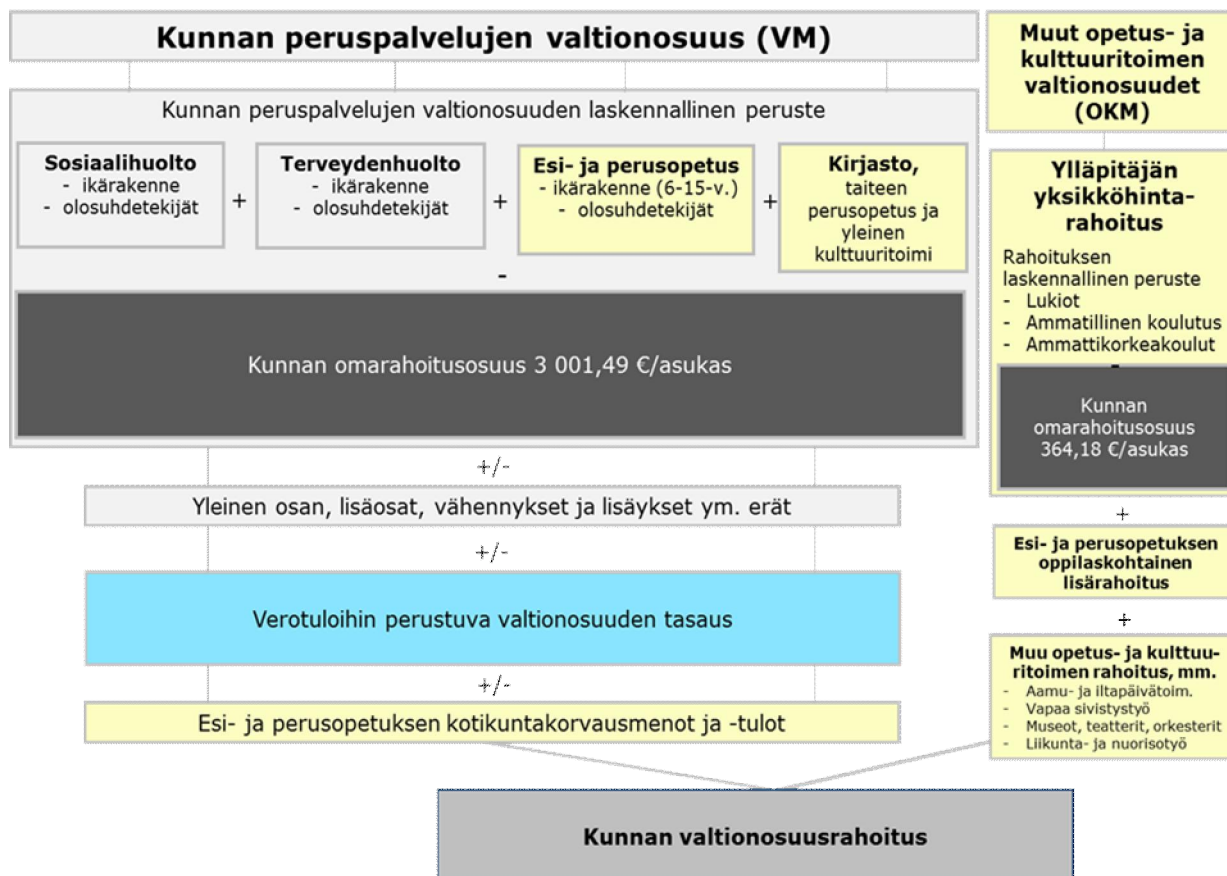
SUOMEN KUNTALIITTO

Sanna Lehtonen
kehittämispäällikkö

Lea Juhola
erityisasiantuntija

Liite 1

Valtionosuusrahoituksen kokonaisuus



Liite 2

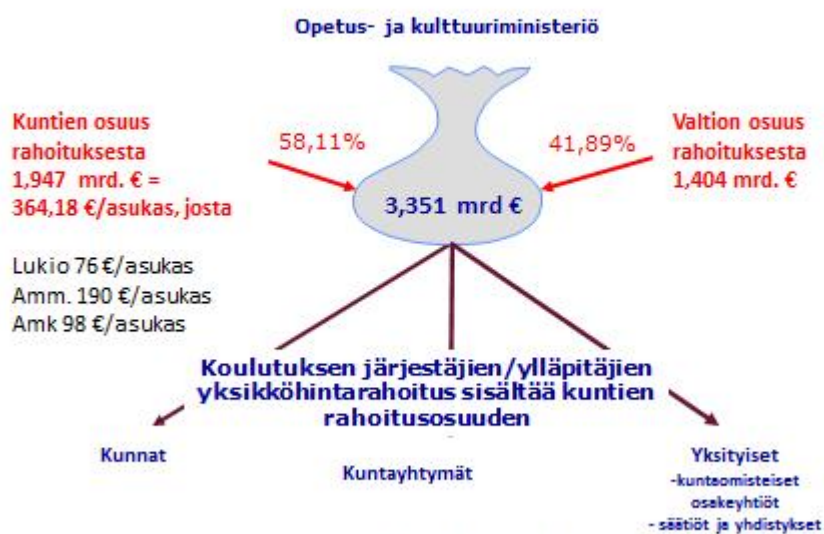
Hallitusohjelman ja kehysriihen päätösten vaikutus kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen hallituskaudella vuosina 2012–2015.

2011	2012	2013	2014	2015	2016
	-631 milj. €	-631 milj. €	-631 milj. €	-631 milj. €	Hallitusohjelman mukainen leikkaus valtionosuuteen -631 milj. euroa vuodesta 2012 alkaen → kunnilta jää valtionosuutta saamatta yhteensä 2 524 milj. euroa
		-125 milj. €	-250 milj. €	-500 milj. €	Kehysriihen 22.3.2012 mukaiset lisäleikkaukset valtionosuuteen jakotettuna v. 2013-2015: - 2013: -125 milj. euroa - 2014: -250 milj. euroa - 2015: -500 milj. euroa → kunnilta jää valtionosuutta saamatta lisäksi yhteensä 875 milj. euroa
		yhteensä -756 milj. €	yhteensä -881 milj. €	yhteensä -1 131 milj. €	

Hallituskaudella 2012-2015 kunnilta jää valtionosuutta saamatta yhteensä 3 399 milj. euroa

Liite 3

Ammatillisen peruskoulutuksen, lukiokoulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen rahoitus vuonna 2012



Ammatillinen peruskoulutus sis. oppisopimuksen peruskoulutuksen
Lähde: Raportti ZEB0C12/OKM