

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014 - 2017

Opetus- ja kulttuuritoimessa kunnan valtionosuusrahoitus muodostuu valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaisesta valtionosuusrahoituksesta.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudet opetus ja kulttuuri -sektorin näkökulmasta

Kuten kehyspäätöksessä todetaan, suurimmat menosäästöt kohdistuvat kuntasektorille. Hallitusohjelmassa päätetyn 631 miljoonan euron tilapäisen leikkauksen lisäksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta on leikattu vuoden 2012 päätöksillä 500 miljoonaa euroa niin, että vuonna 2015 valtionosuudet ovat 1.131 miljoonaa euroa alhaisemmat kuin hallituskauden alussa.

Nyt tehdyt lisäleikkaukset entisten päälle merkitsevät valtionosuusleikkausten koostamista 1,4 miljardiin euroon vuonna 2017. Tämä aiheuttaa laskennallisesti noin 1,4 veroprosenttiyksikön korotuspaineen kunnallisverotukseen. Edellä mainitussa leikkausten euromäärässä ei ole mukana opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan leikkauksia.

Vaikka julkisen talouden vakauttaminen on tärkeä asia, Kuntaliitto pitää näin suuria valtionosuusleikkauksia kohtuuttomina. Leikkaukset kohdistuvat kuntien järjestämiin palveluihin.

Valtionosuuksien vähennykset edellyttävät kunnissa merkittäviä sopeuttamistoimenpiteitä ja rakenteellisia muutoksia. Leikkauksilla on vaikutusta mm. kuntien kouluverkon ylläpitämiseen ja muihin palvelurakenteisiin liittyviin ratkaisuihin. Vähenevät valtionosuudet vaikuttavat myös lasten ja nuorten saamien tukipalvelujen järjestämisen mahdollisuuksiin. Tilannetta ei korjata valtionavustuksilla, joita myönnetään määräajaksi tietyille kunnille määrättyyn tarkoitukseen.

Kehyspäätöksen uusia ja laajenevia tehtäviä opetus- ja kulttuurisektorilla

Kuntaliitto on erittäin huolissaan siitä, että samaan aikaan kun tehdään menosäästöjä, suunnitellaan ja valmistellaan kunnille uusia ja laajenevia tehtäviä ja velvoitteita aiheuttavia esityksiä. Hallitusohjelman mukaan näitä tulee rajoittaa. Tämän kirjaus on monilta osin jäänyt merkityksettömäksi. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kunnille pitäisi korvata yli puolet kustannuksista, jotka aiheutuvat kunnille annetuista uusista tai laajenevista tehtävistä ja velvoitteista.

Myös kehyspäätöksessä todetaan että menokasvun hidastuminen edellyttää kuntien omien toimenpiteiden lisäksi myös mm. valtion pidättyväisyydestä antamasta kunnille uusia tehtäviä tai velvoitteita.

Kuntaliitto huomauttaa, että kehyspäätöksessä on useita esityksiä, joilla lisätään kuntien taakkaa. Esityksistä ei ilmene, että uusia ja laajenevia tehtäviä ja velvoitteita annettaessa arvioitaisiin vanhoista velvoitteista luopumista, vaan kaikki uusi tulee vanhojen tehtävien ja velvoitteiden lisäksi hoidettaviksi. Opetus- ja kulttuurisektorin esityksissä silmiinpistävää on, että kaikilta osin niiden yhteydessä ei ole selvitetty tarkemmin, mitä esitykset tarkoittavat, millaisia kustannusvaikutuksia niillä olisi tai kustannusten vaikutukset ovat riittämättömästi arvioitu.

- Uusi alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmille maksettava joustava hoitoraha ja tuntiperusteinen päivähoito lisäävät lasten päivähoidon kustannuksia vuositasolla 36 miljoonaa euroa vuodesta 2014 lukien, josta valtionosuutena korvataan 11 miljoonaa euroa vuodessa. Kuntien rahoitusvastuita ei ole arvioitu.
- Kehyspäätöksen mukaan oppilas- ja opiskeluhuollon kehittämiseen kohdennetaan vuositasolla 13,1 miljoonaa euroa. Lisäksi todetaan, että valmisteluun oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskevat säädökset. Esityksen valmistelu ministeriössä on loppusuoralla. Siinä tulee ottaa huomioon, että esitetään säädettäväksi vain tarpeellisista palveluista ja niistä aiheutuvat kustannukset korvataan kunnille täysimääräisesti.
- Päivähoitolain uudistaminen todetaan kehyspäätöksessä. Kehyspäätöksen mukaan hallituksen esitys eduskunnalle annetaan kevätistuntokaudella 2014. Uudistukselle ei ole esitetty lisärahoitusta.
- Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmat, yleiset tavoitteet, tuntijako ja opetussuunnitelmien perusteet uudistetaan. Päätösten mukaan opetus järjestetään uudistusten mukaisesti 1.8.2016 alkaen. Prosessista ja opetussuunnitelman mukaisen opetuksen toteuttamisesta aiheutuu kustannuksia, esimerkiksi valmistelutyö, koulutuskustannukset ja henkilöstökulut. Näistä kustannuksista ei ole kehyspäätöksessä mainintaa.
- Kehyspäätöksen mukaan perusopetuslakia uudistetaan niin, että osallisuutta ja työrauhaa koskevat säädökset uudistetaan. Oppilaskuntien toiminta aiotaan vakiinnuttaa. Kuntaliitto toteaa, että asiaa koskeva hallituksen esityksen luonnos on ollut lausunnolla mm. Kuntaliitossa. Esitykseen sisältyy osallisuutta ja työrauhaa koskevien ehdotusten lisäksi sairaalaopetusta koskevat säännökset, mitkä kaikki aiheuttavat kunnille uusia ja laajenevia tehtäviä ja velvoitteita. Tätä ei ole kehyspäätöksessä todettu, eikä rahoitusta esitetty. Kehyspäätöksessä ei ole selvitetty myöskään esitykseen suunniteltujen ehdotusten kustannusvaikutuksia.
- Liikuntalain valmistelu on käynnissä, mikä todetaan, mutta ei oteta kantaa rahoitukseen. Kehyspäätöksessä ei ole mainintaa sähköisestä ylioppilastutkinnosta, mikä aiotaan toteuttaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimat valtionosuudet

Kehyspäätöksessä todetaan, että koulutuksen järjestäjä- ja oppilaitosverkon kehittämistä jatketaan ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen ja korkeakoulutuksen osalta. Samalla varmistetaan koulutustakuun toteuttaminen.

Kuntaliitto huomauttaa, että järjestämisluvan saaneella koulutuksen järjestäjällä on luvan ja lainsäädännön asettamilla reunaehdoilla toimivalta päättää oppilaitosverkostaan. Tämä pitää toteutua myös käytännössä. Koulutustakuun toteuttaminen edellyttää tietoa paikallisesta ja

alueellisesta koulutuksen kysynnästä ja koulutustarpeista, joista paras tuntemus on kunnissa.

Kehyspäätöksen mukaan opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusindeksi jäädytetään vuodeksi 2014.

Lukiokoulutus

Lukiokoulutukseen on aikaisemmillä päätöksillä kohdennettu 37 miljoonan euron leikkaukset vuoden 2015 tasolla. Menosäästöt on kohdennettu vuosille 2014 ja 2015.

Kuntaliitto on huolissaan lukiokoulutuksen tilanteesta tulevina vuosina. Lukion yksikköhinta on jo nykyisellään kovin matala. Leikkaukset vaarantavat lukiokoulutuksen saatavuutta ja laatua. (Liite 1)

Lukiokoulutuksen yleiset tavoitteet, tuntijako ja opetussuunnitelman perusteet uudistetaan.

Päätösten mukaan opetus lukioissa järjestetään uudistusten mukaisesti 1.8.2016 alkaen. Prosessista ja opetussuunnitelman mukaisen opetuksen toteuttamisesta aiheutuu kustannuksia, esimerkiksi valmistelutyö, koulutuskustannukset ja henkilöstökulut. Näistä ei ole kehyspäätöksessä mainintaa.

Kehyspäätöksen mukaan lainsäädäntöön sisällytetään maahanmuuttajien valmistavaa koulutusta koskevat säännökset 1.8.2014 lukien. Kehyspäätöksessä todetaan, että valtion rahoittaman koulutuksen piiriin arvioidaan osallistuvan noin 1000 opiskelijaa.

Kuntaliitto pitää maahanmuuttajien valmistavan koulutuksen sisällyttämistä lainsäädäntöön hyvänä, jos se toteutetaan siten, että sen järjestäminen on koulutuksen järjestäjille vapaaehtoinen ja valtio rahoittaa sen kokonaisuudessaan, kuten kehyspäätöksestä on luettavissa.

Ammatillinen koulutus

Ammatilliseen peruskoulutukseen on aikaisemmillä päätöksillä kohdistettu 76 miljoonan valtionosuuksien leikkaukset vuoden 2016 tasolla. Kehyspäätöksessä leikkausten toteuttaminen jaksotetaan aikaisempia päätöksiä pitemmälle aikavälille. Tämä tarkoittaa ammatillisen peruskoulutuksen määrärahaan lisäystä 10 miljoonaa euroa vuosina 2014 - 2015 ja 14 miljoonaa euroa vuosina 2016 - 2017.

Nuorten oppisopimuskoulutukseen luodaan ns. ennakkopaketti. Oppisopimuskoulutuksen ja työssä oppimisen kehittämiseen kehyspäätöksessä osoitetaan 17,8 miljoonaa euroa vuosina 2014 - 2015 ja 22,7 miljoonaa euroa vuosina 2016 - 2017.

Ammatillisen lisäkoulutuksen määrärahasta vähennetään lähes 16 miljoonaa euroa, mikä heikentää aikuisten opiskelumahdollisuuksia. Nuorten aikuisten osaamisohjelmaa aiotaan rahoittaa 42 miljoonalla eurolla, mikä on tarkoitettu vailla toisen asteen tutkintoa oleville ja toteutusta olisi vuoteen 2016 saakka.

Oppisopimuskoulutusta vähennetään noin 38 miljoonalla eurolla. Oppisopimuksella toteutettavaan nuorten aikuisten osaamisohjelmaan ja nuorisotakuuseen avustuksena kehyspäätöksessä esitetään 15 miljoonaa euroa. (liite 2 ja 3)

Kuntaliitto pitää hyvänä, että ammatillisen koulutuksen tarjonnan sopeuttamisen ajanjaksoa pidennettiin. Näin ratkaisut voidaan tehdä hallitummin.

Kuntaliitto ei voi hyväksyä esitettyjä ammatillisen lisäkoulutuksen leikkauksia. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen turvaaminen ei valitettavasti kehyspäätöksessä näy.

Kuntaliitto korostaa, että työvoimapolitiittisen ja ammatillisen lisäkoulutuksen paikkoja tulee lisätä, jotta aikuiset ohjautuvat heidän tarpeidensa mukaiseen koulutukseen.

Useiden kehyspäätösten leikkaukset tai määrärahojen lisäykset tekevät epäselväksi millaisia rahoitusmuutoksia opetus- ja kulttuuritoimen osalta on tulossa ja miten ne kohdistuvat.

Kuntaliitto korostaa, että kuntien ja koulutuksen järjestäjien kannalta kaikki tulevat leikkaukset tulisi olla kehyspäätöksessä näkyvissä. Toimintaa tulee suunnitella jo nyt syksyn 2014 koulutustarjonnan osalta, puhumattakaan että yhteisvalinta ensi syksyn osalta on jo tapahtunut.

Ammattikorkeakoulut

Ammattikorkeakoulujen valtion rahoitusta leikataan vuoden 2015 tasolla 51 milj. euroa edellisillä päätöksillä. Aloituspaiikkoja on vähennetty vuodesta 2013 yli 2000:lla.

Kehyspäätöksessä todetaan ammattikorkeakoulujen toiminnan ja rahoitusvastuun siirtämistä koskevat uudistukset. Siinä ei kiinnitetä huomiota ammattikorkeakoulutukseen aikaisemmin tehtyihin leikkauspäätöksiin, joita toteutetaan porrastetusti vuodesta 2013 vuoteen 2015 saakka.

Muut opetus- ja kulttuuritoimen hallinnon alan valtionosuudet

Kehyspäätöksessä päätettiin myös taidelaitosten valtionosuuksien indeksien jäädyttämisestä sekä siitä, että vuonna 2012 toteutettu kertaluonteinen VOS -tason laskeminen jää pysyvästi voimaan, mikä tarkoittaa reilun 10 miljoonan euron säästövoitetta ja aiheuttaa säästötoimenpiteitä taide- ja kulttuurilaitosten toimintaan.

Investoinnit

Kehyspäätöksessä ei ole kiinnitetty huomiota kuntien homekoulujen ja muita korjaamista edellyttäviin investointitarpeisiin.

Vaikka kuntien rakennusten korjausvelka on jo lähes viiden miljardin suuruusluokkaa - koulut, terveysasemat, vanhainkodit, kirjastot ja sairaalat vaativat peruskorjausta, niin kehyksessä ei tähän tarkoitukseen ole varattu lainkaan varoja. Kuntaliitto toistaa vaatimuksensa siitä, että kuluvan vuoden lisäbudjetissa ja tulevissa kehyksissä tulee varata merkittävä määräraha tukemaan kuntien koulujen ja kirjastojen peruskorjausta rakennusaikaisesti.

Valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus ja muita kehittämistehtäviä

Kehyspäätöksen mukaan perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen sekä aikuiskoulutuksen rahoitusta koskevat uudistukset sovitetaan valtionosuusuudistuksen aikatauluun.

Kuntaliitto huomauttaa, että kokonaisuudistuksen yhteydessä tulee valmistella myös opetus- ja kulttuurisektoria koskevat sisällölliset muutokset, jotta tulee huomioiduksi myös valtionosuusjärjestelmän muutosten vaikutukset kuntiin ja kuntien välillä.

Kehyspäätöksessä todetaan, että kuntalain kokonaisuudistuksen, valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ja finanssipoliittisten säädösten valmistelun kanssa valmistellaan yhteen sovitettuja toimenpiteitä peruspalveluohjelmamenettelyn vahvistamiseksi ja uuden kuntatalouden kehysratkaisun kehittämiseksi. Tätä työtä varten valtiovarainministeriö asettaa työryhmän.

Kuntaliitto pitää asetettua tehtävää erittäin tarpeellisena. Kehyspäätöksessä ja peruspalveluohjelmassa todetut ja valmisteilla olevat esitykset osoittavat hyvin sen, miten vaikutukset kuntien talouteen ja taloudelliseen kestävyYTEEN jäävät lähes tyystin arvioimatta

Kehyspäätöksen mukaan vuosina 2014 - 2017 toteutetaan toimintaohjelma, jolla vähennetään kuntien lakisääteisten tehtävien perusteella säädettyjä velvoitteita. Toimintaohjelman tavoitteena on saavuttaa yhden miljardin euron kokonaisvähennys kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoista.

Kuntaliitto pitää tehtävää tärkeänä ja painottaa asetetun tavoitteen saavuttamisen merkitystä.

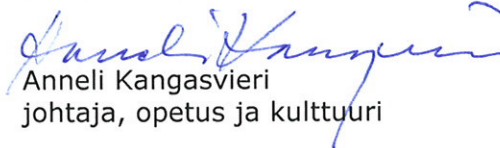
Muita yleisiä huomioita


Kehysriihestä hallitus teki vuosia 2014–2017 koskevia veroratkaisuja, jotka lisäävät kuntien verotuloja. Jäteveron tuotto, noin 70 miljoonaa euroa, siirretään kunnille vuoden 2014 alusta lukien. Kiinteistöjen arvostamisperusteiden tarkistaminen ja ikälennusten alentaminen lisäävät kuntien verokertymää noin 100 miljoonalla eurolla myös vuodesta 2014 lukien. Yhteisöverokannan alentaminen, osinkotulojen verotuksen siirtäminen pääomatuloverotuksen piiriin, vähennysoikeuksien rajaaminen sekä poistojen muutos sen sijaan heikentävät kuntien rahoitusasemaa noin 180 miljoonalla eurolla, ellei osinko - ja yhteisöveron muutoksista johtuvaa kuntien verotulomenetyksiä kompensoida kunnille. Kuntaliitto pitää ehdottoman tärkeänä, että muutokset yhteisöverossa ja osinkoverotuksessa kompensoidaan kunnille täysimääräisesti.

Valtiontalouden kehiksessä esitetyt kuntatalouden kehitysnäkymät vastaavat tämän hetkistä käsitystä kuntien menojen ja tulojen kehityksestä keskipitkällä aikavälillä ilman sopeutumistoimenpiteitä. Kuten peruspalveluohjelmassa todetaan, "Kuntatalouden näkymät lähivuosille ovat huolestuttavat. Vuoden 2012 odotettua heikompi toteutunut kehitys yhdistettynä lähivuosille ennustettuun hitaaseen talouskasvuun ja valtionosuusleikkauksiin merkitsee sitä, että kuntatalous pysyy alijäämäisenä ilman mittavia sopeutustoimia. Kuntatalous ei ole tarkasteluajanjaksolla tasapainossa millään mittarilla arvioituna, koska vuosikate ei riitä kattamaan edes poistoja." Vuosina 2013–2017 toimintamenojen keskimääräiseksi vuotuiseksi kasvuksi ennakoidaan 3,6 prosenttia vuodessa, mikä on hyvin haasteellista ottaen huomioon kustannuspaineet sekä kuntapalvelujen kysynnän kasvu. Verorahoitus (kuntien verotulot ja valtionosuudet) lisääntyvät vastaavasti 3 prosenttia vuosittain.

Toteutuessaan tämä kehitys merkitsee alhaisellakin toimintamenojen kasvulla kuntien vuosikatteen merkittävää heikkenemistä kehyskaudella. Kuntien menoja lisäävät myös kehyspäättökseen liittyvät kuntien velvoitteiden ja tehtävien lisäykset, joista merkittävin on kuntien työllisyyden hoidon vastuun kasvattaminen pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa ja rahoituksessa. Kuntaliitto pitää rahoitusvastuun alustavasti arvioitua kuntien taloutta 150 miljoonaa euroa kiristävää vaikutusta kohtuuttomana. Vähintäänkin on varmistettava, ettei tätä kautta kuntataloutta rasiteta arvioitua enemmän. Kunnille on myös annettava keinot vastata aktivoinnin haasteisiin. (Liite 4)

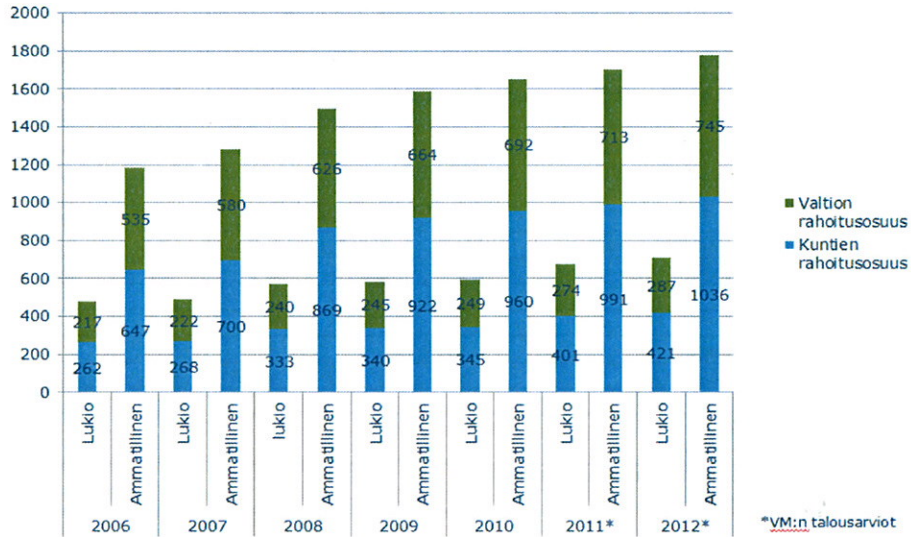
SUOMEN KUNTALIITTO


Anneli Kangasvieri
johtaja, opetus ja kulttuuri


Marja Lahtinen
kehittämispäällikkö

Liite 1

Kuntien ja valtion rahoitusosuudet lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa 2006-2012



Lähde: Oph:n rahoitusjärjestelmäraportit/VM

Liite 2

Ammatillinen peruskoulutus

Määrärahan muutokset kehyskaudella 2013-2017 verrattuna vuoteen 2012 (milj. euroa)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kehyksen 2012-2015 säästöt		-5,80	-31,5	-60,0	-60,0	
HO-säästö + riiden lisäsäästö			-17,5	-35,0	-35,0	
Kevään 2011 teknisessä kehysessä päätetty säästö		-5,8	-14,0	-21,0	-21,0	
Opintojen nopeuttamisohjelman rahoituksen loppuminen				-4,0	-4,0	
Kehyksen 2013-2016 uudet säästöt		-19,0	-19,0	-33,0	-33,0	
Lisäsäästö				-14,0	-14,0	
Indeksien jäädytys		-19,0	-19,0	-19,0	-19,0	
Säästöt yhteensä kehukset 2. ja 1.		-24,8	-50,5	-93,0	-93,0	
Määrärahan lisäys yhteiskuntatakuun toteutukseen (kehukset 1. ja 2.)		13,0	13,0	25,0	17,0	
Ammatillisen koulutuksen muutokset yhteensä kehukset 1. ja 2.		-11,8	-37,5	-68,0	-76,0	
Kehys 2014-2017						
Ammatillisen koulutuksen tarjonnan sopeuttaminen			10,0	10,0	14,0	14,0
Indeksien jäädytys 2014, euromäärästä ei vielä tietoa						
						muutos vuodesta 2013-2016
Aloituspaikkamuutokset koko maa			-651	-1 000	-1 500	-3 151
Metropolialue			698	1 080	1 610	3 388
Vali-Suomi			-204	-340	-510	-1 054
Lounaisrannikko			-80	-130	-180	-390
Pohjanmaa			-275	-430	-650	-1 355
Itä-Suomi			-460	-690	-1 040	-2 190
Pohjois-Suomi			-330	-490	-730	-1 550

Liite 3

Määrärahan muutokset kehyskaudella 2013-2017 verrattuna vuoteen 2012 (milj.euroa)						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ammatillinen lisäkoulutus	152,7 TA					
HO-säästö + kevään riihen lisäsäästö		-6	-10,1	-10,1	-10,1	
Määräaikaisten elvytyslisäysten päättyminen			-4,6	-4,6	-4,6	
Nuorten aikuisten osaamishjelma		22	42	42	42	
Oppisopimuskoulutus	140,6 TA					
HO-säästö		-22	-31	-31	-31	
Määräaikaisten elvytyslisäysten päättyminen		-7,1	-7,1	-7,1	-7,1	
Nuorten aikuisten osaamishjelma		5	10	10	10	
Nuorisotakuu		5	5	5	5	
Ammatilliset erikoisoppilaitokset	21,3 TA					
HO-säästö + kevään riihen lisäsäästö		-2	-5,5	-5,5	-5,5	
Lisäksi indeksitarkastukset v. 2013 ammattillinen aikuiskoulutus -4,6 Me						
Kehys 2014-2017 Indeksien tarkastuksen jäädytys vuosi 2014, euromäärä ei vielä tiedossa						
Lisäksi kehyksessä 2014-2017						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Oppisopimuskoulutukseen ja työssäoppimisen kehittämiseen osoitettu lisärahoitus (kehyksestä ei tällä hetkellä näy miten se jaetaan ammattillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen kehyksessä olevan oppisopimuskoulutuksen kesken)			17,8	17,8	22,7	22,7
Yhteensä		-16,9	-11,0	-41,5	-40,6	36,7

Liite 4

Hallitusohjelman, kehysriihen 22.3.2012 ja
kehysriihen 21.3.2013 päätösten vaikutus
kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen, milj. €

