

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2015 - 2018

Kuntatalouden tilanne ja näkymä

Vuoden 2013 tilinpäätösten ennakkotietojen mukaan kuntien yhteenlaskettu tulos oli noin 300 miljoonaa euroa positiivinen. Taustalla ovat toimintakulujen kasvun puolittuminen ja verotuksen kertaeristä johtunut verotulojen kasvu. Ilman näitä toimenpiteitä kuntatalouden alamäki olisi jatkunut edellisvuosien tapaan.

Tänä vuonna kuntien tulopohja kehittyy heikosti. Valtionosuudet alenevat viime vuodesta ja verotulojen kasvun arvioidaan hidastuvan korkeintaan kahteen prosenttiin.

Valtiontalouden kehykset/ julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015–2018

Hallituksen aiemmat suuret valtionosuusleikkaukset ja marraskuun 2013 rakennepaketti osoittavat, että merkittävä osa julkisen talouden sopeutustoimista on kohdistunut ja kohdistuvat nimenomaan kuntiin.

Julkisen talouden suunnitelmassa on kuntiin kohdistuvia lisävelvoitteita, joista yksi merkittävä on oppivelvollisuusikäen nosto, jonka kustannusvaikutukset ovat noin 100 miljoonaa euroa.

Hallitus on linjannut, että se pidättäytyy uusien, kuntien menoja lisäävistä tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että samalla päätetään vastaavan suuruista kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta. Tätä periaatetta sovelletaan kehyspäätökseen 2014 - 2017 nähden uusiin hankkeisiin.

Kuntaliitto vaatii, että tehtävien ja velvoitteiden lisäyksistä ja laajenemisesta aiheutuvat kustannukset tulee kompensoida kunnille täysimääräisesti.

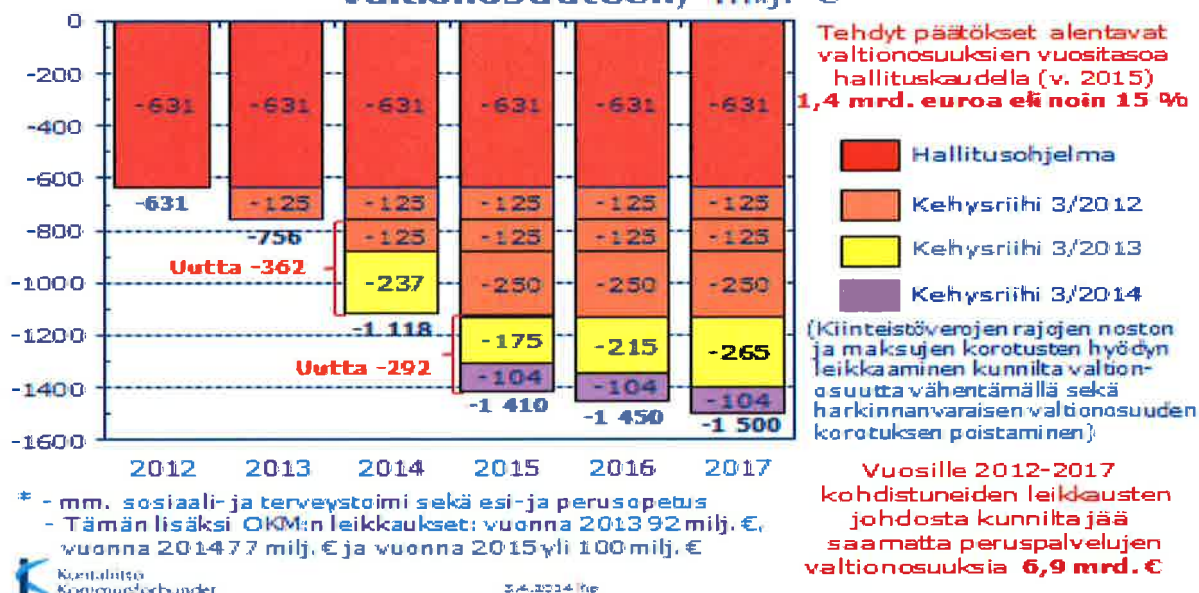
Rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden kustannusmuutokset ovat Kuntaliiton mielestä järjestään alimitoitettut. Ohjelman monet yksityiskohdat on siirretty myöhemmin päätettäväksi ja arvioitavaksi.

Kuntaliiton mielestä kokonaisuuden arviointi on hyvin vaikeata etenkin kun nyt päätettyjen toimenpiteiden kustannukset on järjestään alimitoitettu samalla kun merkittävien rakennepäätösten toimeenpano on siirretty myöhemmäksi.

Kuntaliitto katsoo, että rahoitusperiaatteen toteutuminen on kuntien lisäntyneiden tehtävien ja velvoitteiden sekä mittavien valtionosuusleikkausten vuoksi nyt vakavasti uhattuna.



Hallitusohjelman sekä vuosien 2012-2014 kehysriihien päätösten vaikutus kunnan peruspalvelujen* valtionosuuteen, milj. €



Valtioneuvoston selonteko opetus- ja kulttuurisektorilla

Selonteossa on useita kuntien opetus- ja kulttuurisektorille kohdistuvia uudistuksia. Kuntaliitto kiinnittää seuraavassa huomiota muutamiin keskeisiin kohtiin.

Toisen asteen koulutus

Valtioneuvoston selonteon mukaan toisen asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmä ja järjestäjäverkko uudistetaan. Rahoituksen määräytymisestä todellisen kustannuspohjan perusteella luovutaan ja toisen asteen koulutukseen kohdennettava valtion rahoituksen kokonaismäärä muutetaan talousarvioon perustuvaksi yliopistoja ja ammattikorkeakouluja vastaavasti.

Rahoitusjärjestelmän uudistamiseen liittyen lukiokoulutuksen erityisen koulutustehävän lisärahoitus puolitetaan ja työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän valtion rahoitus lakkautetaan vuodesta 2015 lukien. Vuodesta 2017 alkaen lopetetaan valtionosuusrahoitus lukiokoulutuksen aineopintoihin ylioppilastutkinnon suorittaneilta, rajataan lukion sekä ammatillisen koulutuksen tutkintotavoitteisesta opiskelijasta koulutuksen järjestäjälle myönnettävä valtionosuusrahoitus enintään kolmeen vuoteen, lopetetaan valtion rahoitus ammatillisen lisäkoulutuksen tutkintoon tai sen osaan johtamattomaan koulutukseen sekä luovutaan erikoisoppilaitosten rahoituksesta nykyisessä muodossa.

Toisen asteen ammatillisen tutkinnon jo suorittaneet ohjataan pääsääntöisesti näyttötutkintoon valmistavaan koulutukseen säädöksiä muuttamalla. Suomen Ilmailuopiston sekä erikoisoppilaitosten järjestämän tutkintoon tai tutkinnon osaan johtavan koulutuksen rahoitus siirretään osaksi ammatillisen lisäkoulutuksen rahoitusta. Uusia rahoituksen määräytymisperusteita sovelletaan ensimmäisen kerran määriteltäessä rahoitusta vuodelle 2017. Uudistuksilla toteutetaan yhteensä 260 milj. euron julkisen rahoituksen vähennys, josta valtionosuuksien vähennyksenä on kehyksessä huomioitu 8 milj. euroa vuosina 2015–2016 ja 100,5 milj. euroa vuodesta 2017 alkaen.

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamiset

Kuntaliitto huomauttaa, että esityksestä ei ilmene, miten 260 miljoonan euron säästöt saadaan aikaan rakenteellisella ja rahoitusjärjestelmän uudistuksilla.

Kuntaliitto pitää valitettavana, että lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusuudistusta ei otettu selvitysmies Miettisen valmistelemaan valtionosuusuudistustyöhön. Toisen asteen koulutuksen rahoituksessa kuntien lakisääteinen osuus on lähes 60 %. Kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi ollut mahdollista selvittää myös, miten toisen asteen koulutuksen kustannukset jakautuisivat kuntien välillä. Kuntien kustannukset määräytyvät nykyisellään kunnan asukasmäärän, ei opiskelijamäärän mukaan.

Kuntaliitto pitää erityisen tärkeänä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen riittävää perusrahoitusta koko ikäluokan kouluttamiseksi. Rahoituksen pitää turvata koulutuksen järjestäjälle mahdollisuudet kaikkien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja myös heikoimpien nuorten kouluttamiseen. Tämä on tärkeää koulutuksellisen tasa-arvon ja nuorisotakuun tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Rahoitusjärjestelmään ei tule sisällyttää tavoite- ja tulosohtauksen eikä tuloksellisuusmittareihin perustuvia elementtejä.

Rahoituksen kokonaismäärän muuttaminen talousarvioon perustuvaksi tekee rahoituksesta lyhytjänteisen. Kuntaliiton näkemyksen mukaan tämä ei sovi toisen asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmään, koska kuntien on pystyttävä ennakoimaan koulutuksen resursointia pitkälläkin aikajänteellä. Ammatillisen lisäkoulutuksen julkisesta rahoituksesta vastaa valtio ja siihen talousarviopohjainen menettely sopii luontevasti.

Hallituksen tavoite puolittaa valtion lisärahoitus lukiokoulutuksen erityisen koulutustehtävän toteuttamiseen, lakkauttaa työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän valtion rahoitus, lopettaa valtionosuusrahoitus lukio-koulutuksen aineopintoihin ylioppilastutkinnon suorittaneilta, lopettaa valtion rahoitus ammatillisen lisäkoulutuksen (oppilaitos- ja oppisopimusmuotoinen) tutkintoon tai sen osaan johtamattomaan koulutukseen sekä luopua pääosin erikoisoppilaitosten rahoituksesta nykyisessä muodossa, tulee vaikuttamaan huomattavasti koulutuksen järjestämiseen. Rahoituksen loppuminen merkitsee usein toiminnan lopettamista. Lyhytkestoisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen lopettamisen uhkana on kansalaisten osaamisen uusintamis- ja sivistysmahdollisuuksien väheneminen.

Kuntaliitto huomauttaa, että lukion sekä ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen rajaaminen enintään kolmeen vuoteen on kohtuutonta, sillä lainsäädäntö mahdollistaa sen, että lukio-opiskelija voi suorittaa opintonsa enintään neljässä vuodessa. Myös ammatillista koulutusta koskevan lain valmistelun yhteydessä on kaavailtu annettavan opiskelijalle oikeus laajentaa opiskelumahdollisuuksiaan yli tutkinnon vähimmäislaajuuden.

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rakenteellinen uudistaminen

Kuntaliitto toteaa, että koulutuksen järjestäjäverkon rakenteelliseen uudistamiseen eli verkon tiivistämiseen on jo tehty toimenpideohjelma, jolla tavoitellaan ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien vähentämistä. Voimassa olevat järjestämisluvat lakkautetaan ja uudet luvat tulevat hakuun siten, että ne olisivat voimassa viimeistään vuoden 2017 alusta lukien.

Kuntaliitto on huolissaan koulutuksen saavutettavuuden turvaamisesta. Uudistuksilla ei saa vaarantaa perusopetuksen päättävien nuorten mahdollisuuksia päästä opiskelemaan toiselle asteelle. Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen saumaton jatkumo on turvattava. Paikallinen toimivalta turvaisi parhaiten nuorten koulutusmahdollisuudet eri puolilla maata ja vahvistaisi koulutuksen suuntaamista paikallisten ja seudullisten työ- ja elinkeinotarpeiden mukaisesti.

Oppivelvollisuuden jatkaminen

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti kriittisen nivelvaiheen koulutuksen jatkuvuuden turvaamiseksi, keskeyttämisen vähentämiseksi ja nuorten työttömyyden vähentämiseksi oppivelvollisuusiän nostetaan 17 vuoteen vuodesta 2015 alkaen, minkä johdosta yleissivistävän koulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen valtionosuuksia lisätään yhteensä 5,6 milj. euroa vuodessa ja koulumatkatukeen varattua rahoitusta 0,9 milj. euroa v. 2015 ja 1,6 milj. euroa vuodesta 2016 alkaen.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että nuorten koulutuksesta huolehditaan, mutta outona menettelytapana sitä, että merkittäviä koulutuspoliittisia linjauksia lähdetään toteuttamaan kokonaan hallitusohjelman ulkopuolelta. Oppivelvollisuuden nostamisesta ei ole kirjausta hallitusohjelmassa.

Kuntaliitto esittää, että koko ikäluokkaa koskevasta oppivelvollisuuden nostamisesta luovutaan, ja varattu lisärahoitus käytetään niiden nuorten kouluttamiseen tai opiskelumahdollisuuksien parantamiseen, jotka sellaisen tuen tarpeessa ovat.

Kuntaliitto pitää esitettyjä valtionosuuksia riittämättöminä koko ikäluokkaa koskevan uudistuksen toteuttamiseksi. Kuntaliiton arvion mukaan tämä maksaa yli 100 milj. euroa. Rahoituslainsäädännön mukaan kustannukset muodostuvat opiskelijamäärien ei opiskelupaikkojen mukaan, joten opiskelupaikat vajaalle 4000 nuorelle maksaa noin 50 miljoonaa (14 000 euroa/ opiskelija), koko ikäluokalle oppimateriaalit noin 34 miljoonaa (550 euroa/ opiskelija), matkakustannukset varovaisesti arvioiden 15 miljoonaa, nivelvaiheiden ja opintonsa keskeyttäneiden ohjaaminen oppivelvollisuuden piiriin 10,2 milj. euroa (200 htv x 51 000 €) ja lisäksi syntyy majoituskustannuksia, eli reilut 100 miljoonaa euroa. Riippuu nyt sitten ministeriön mallista, löytyykö perustuslain näkökulmasta lakitekstiä, jolla rajattaisiin edut vain osalle ikäluokasta.

Kuntaliitto huomauttaa, että oppivelvollisuuden nostamista ei ole huomioitu kehyspäätyksessä 2014 - 2017, joten hallituksen linjauksen mukaan valtion tulee rahoittaa uudistus täysimääräisesti tai vähentää vastaavalla osuudella muita tehtäviä ja velvoitteita. Myös tämän vuoksi on ehdottoman tärkeää, että uudistuksesta aiheutuvat kustannukset arvioidaan oikein.

Perusopetuksen vähimmäistuntimäärän lisääminen

Perusopetuksen vähimmäistuntimäärää ehdotetaan lisääväksi kolmella vuosiviikkotunnilla. Tähän liittyen peruspalvelujen valtionrahoitusmäärärahaa lisätään 3,9 milj. eurolla v. 2016 ja 9,4 milj. eurolla vuodesta 2017 lukien siten, että puolet toteutetaan siirtona opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta.

Kuntaliitto huomauttaa, että esitys perusopetuksen kolmen vuosiviikkotunnin lisäämisestä on ristiriidassa hallituksen linjauksesta pidättäytyä kunnille annettavista uusista ja laajenevista tehtävistä ja velvoitteista. Esityksestä aiheutuu kunnille huomattavat lisäkustannukset, Kuntaliiton laskelman mukaan vajaat 30 milj. euroa.

Kuntaliitto vaatii, että jos esitys toteutetaan, valtion tulee hallituksen linjauksen mukaisesti rahoittaa se kokonaan tai päättää vastaavan suuruisista tehtävien tai velvoitteiden vähentämisestä.

Esiopetus velvoittavaksi

Selonteon mukaan esiopetus muutetaan velvoittavaksi.

Kuntaliitto huomauttaa, että esiopetuksen velvoittavuutta koskevasta valmistelusta ei ole annettu tietoa, joten sen kustannusvaikutuksia ei voida arvioida. Ne tulee arvioida huolella. Asia ei ole 2014 - 2017 kehyspäätöksessä, joten hallituksen linjauksen mukaisesti valtion tulee rahoittaa uudistus täysimääräisesti tai vastaavan suuruisesti vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita.

Kotihoidontuen uudistus ja päivähoito-oikeuden rajaaminen

Selonteon mukaan päivähoito-oikeus rajataan osa-aikaiseksi niiden lapsien osalta, joiden vanhempi on kotona äitiys-, isyys-, vanhempain- tai hoitovapaalla tai kotihoidontuella. Kotihoidon tuki suunnataan kotona lastaan hoitavalle vanhemmalle ja oikeus tukeen jaetaan puoliksi molemmille vanhemmille. Vuonna 2016 valtionosuuden arvioidaan vähenevän 4 milj. euroa ja v. 2017 vastaavasti 15 milj. euroa. Uudistus on voimassa täysimääräisesti vuodesta 2018 alkaen, jolloin valtionosuus vähenee 19 milj. euroa. Kuntien menojen arvioidaan vähenevän vuodesta 2018 lukien 64 milj. eurolla. Uudistus lisää päivähoidon menoja vuodesta 2018 alkaen arviolta runsaat 130 milj. euroa, josta valtionosuus on 39 milj. euroa. Subjekttiivisen päivähoidon rajaamiseen liittyen valtionosuuksia vähennetään 7 milj. euroa vuodesta 2015 alkaen. Kotihoidon tuen uudistuksen arvioidaan lisäävän valtion työttömyysturvamenoja 9 milj. eurolla v. 2016, 36 milj. euroa v. 2017 ja 45 milj. euroa vuodesta 2018 alkaen.

Kuntaliitto pitää valitettavana sitä, että kotihoidontuen uudistamisen yhteydessä esitettyjen euromäärien yhteydessä ei ole esitetty laskenta-perusteita; ei ole esitetty arviota päivähoitoon siirtyvien lasten määristä eikä tukea saavien määrästä. Pelkkien euromäärien perusteella on vaikea ottaa kantaa kustannusvaikutusten realistisuuteen.

Kuntaliitto toteaa, että tällä hetkellä lapsia hoitamassa on kaikista kotihoidontuella olevista vain 5,5 % miehiä. Arviomme mukaan uudistuksen myötä isät eivät jää tai heidän ei ole mahdollista jäädä suurin joukoin kotiin lapsia hoitamaan, joten äitien saaman kotihoidon tuen loputtua lapset siirtyvät päivähoitoon. Tämä lisää päivähoitopaikkatarvetta. Jos isistä jäisi noin 40 % kotihoidon tuelle, lisäkustannuksiksi ovat Kuntaliiton arvion mukaan noin 150 miljoona euroa. Lisäksi siitä aiheutuu runsaasti myös uusien tilojen investointipaineita. Päivähoidon laskelmissa on huomioitava myös kotihoidon tuelta päivähoitoon siirtyvien lasten alle kouluikäiset sisarukset.

Päivähoito-oikeuden rajaamisesta arvioidaan tulevan kustannussäästöjä. Niitä voi tulla vain, jos kunnille säädetään toimivalta päättää toiminta-ajoista. Muutoin siitä saattaa syntyä jopa lisäkustannuksia.

Vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitusuudistus

Selonteon mukaan vapaan sivistystyön valtion rahoitusta vähennetään 10 milj. eurolla vuodesta 2015 lukien ja 18,5 milj. eurolla vuoden 2017 tasolla. Vastaavien kustannussäästöjen mahdollistamiseksi toteutetaan vapaan sivistystyön rakenteen ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuudistus.

Kuntaliitto huomauttaa, että esitetyt leikkaukset vapaaseen sivistystyöhön ovat suuret ottaen huomioon aiemmat säästöt ja vapaan sivistystyön valtion budjetin koko, noin 150 miljoonaa euroa. Huolestuttavaa on, jos kansalaisopistojen toimintaedellytyksiä voimakkaasti leikataan. Osassa maata se on lähes ainoa perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia turvaava, aikuiskoulutusta ja kulttuuritarjontaa ylläpitävä organisaatio. Lisäksi se on hallinnoltaan kevytrakenteinen ja edullinen. Mahdollisuus paikallisista sivistystarpeista lähtevälle sivistystyölle tulee turvata jatkossakin.

Investoinnit

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin siirretään kirjastojen perustamiskustannuksiin myönnettävät valtionavustukset sekä ennen vuotta 2015 oppilaitosten perustamishankkeisiin myönnettyjen jälkirahoitteisten valtionavustusten maksatus.

Osana säästötoimenpiteitä valtionavustuksista oppilaitosten perustamiskustannuksiin luovutaan vuodesta 2015 alkaen, mistä aiheutuva määrärahasäästö on 12,1 milj. euroa v. 2015 ja nousee asteittain 22 milj. euroon v. 2018.

Kuntaliitto on huolissaan perustamishankerahoituksesta luopumisesta. Näin toimittaessa oppilaitosten korjaamisinvestoinnit ovat jäämässä kokonaan kuntien vastuulle. Kuntaliitto pitää ehdottoman tärkeänä, että myös valtio kantaa vastuunsa oppilaitosten korjaamiseksi ja varaa riittävän määrärahan oppilaitosten korjaamiseksi.

Kuntaliitto muistuttaa, että vaikka ennen vuotta 2015 oppilaitosten perustamishankkeisiin myönnettyjen jälkirahoitteisten valtionavustusten maksatus siirtyykin peruspalvelujen valtionosuuksiin, tulee valtionosuudet ja -avustukset maksaa aluehallintoviranomaisten tekemien rahoituspäätöksen mukaisesti korkoineen sille peruskunnalle, jolle valtionosuus tai -avustus on myönnetty.

Eräät muut opetus- ja kulttuurisektoria koskevat esitykset

Selonteossa tuodaan esille myös lukuisia muita esityksiä opetus- ja kulttuurisektorille. Osa näistä on sellaisia, joilla voidaan saada aikaan säästöjä, kuten uskonnon ja elämäntutkimuksen opetuksen vähimmäisryhmäkokoa koskeva esitys ja kelpoisuusvaatimusten väljentäminen.

Esille tuodaan myös esityksiä, jotka aiheuttavat kunnille lisäkustannuksia, esimerkiksi esi- ja perusopetuksen uusien opetussuunnitelmien valmistelu ja käyttöönotto, lukio- ja ammatillisen koulutuksen tavoitteiden ja tuntijaon sekä opetussuunnitelman perusteiden uudistaminen. Esimerkiksi perusopetuksen opetussuunnitelmien käyttöönotosta kunnille aiheutuu yhteensä vuonna 2016 noin 80 miljoonan euron lisäkustannukset. Laskelmassa on otettu huomioon opetussuunnitelman valmistelu ja oppimateriaali. Lukio- ja ammatillisen koulutuksen opetussuunnitelmien valmistelusta tulee aiheutumaan myös miljoonien eurojen kustannukset. Esityksessä mainitaan myös nuorisolain uudistaminen, mutta ei uudistamisen tavoitteita.

SUOMEN KUNTALIITTO



Juha Karvonen
kehittämispäällikkö,
opetus ja kulttuuri



Marja Lahtinen
kehittämispäällikkö,
opetus ja kulttuuri