

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan
sivistys- ja tiedejaosto

HE 95/2012 vp valtion talousarvioksi vuodelle 2013, PL 29

Hallitus on sopinut vuoden 2013 budjettiesityksestä kansainvälisesti hyvin epävarmassa taloudellisessa tilanteessa. Valtion viime kevään kehysvalmistelussa suoritettiin hallituksen toimesta uusia sopeutustoimia, joista iso osa kohdistuu kuntiin. Hallituksen budjettiriihen päätökset noudattavat viime kevään budjettikehyksen päätöksiä lähes sellaisenaan.

Peruspalvelujen valtionosuuksia leikataan ensi vuodelle tähän vuoteen verrattuna 125 miljoonaa. Tämän lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuuksia jäädytetään 50 miljoonalla eurolla. Hallituksen muodostamisen yhteydessä päätetty 631 miljoonan euron leikkaus toteutettiin kokonaisuudessaan tämän vuoden valtionosuuksien pohjiin ja siten ne kertautuvat jatkossa joka vuosi.

Hallituksen budjettiesitys kiristää kuntataloutta valtiovarainministeriön arvion mukaan ensi vuonna 193 miljoonaa euroa tähän vuoteen verrattuna. Tämä lisää paineita kuntaverojen korottamiseen sekä kiihdyttää kuntien velkaantumista. Velanototarvetta lisää koulujen perustamishankkeiden jääminen käytännössä kuntien vastuulle. Hallitus on ohjelmassaan sitoutunut kuntien veropohjan vahvistamiseen. Viime keväänä valtion talouden kehysten yhteydessä keskustelua herätti jäteveron tuoton siirto kunnille. Valitettavasti tätä siirtoa ei sisälly hallituksen ensi vuoden budjettiesitykseen.

Talousarvioesitys opetus- ja kulttuurisektorin näkökulmasta

Hallitusohjelman mukaan Suomen menestyksen ja hyvinvoinnin kasvu on riippuvainen laajasta sivistyksestä, ammattitaidosta ja korkeasta osaamisesta. Hallitusohjelmassa todetaan, että koulutukseen ja tutkimukseen panostaminen on pitkäjänteistä kasvupolitiikkaa, ja että hallitus huolehtii koulutuksen, osaamisen ja tutkimuksen riittävästä rahoituksesta. Koulutuspoliittisia linjauksia on täsmennetty valtioneuvoston hyväksymässä Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa (Kesu). Siinä on useita avauksia koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseksi. Uusia avauksia suunniteltaessa tulee ottaa huomioon hallitusohjelmassa oleva kirjaus, jonka mukaan uusien ja nykyisten tehtävien ja velvoitteiden lisäämistä ja laajentamista kunnille rajoitetaan ja niille osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista. Lisäksi hallitusohjelman mukaan arvioidaan mahdollisuudet vähentää kuntien velvoitteita.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että koulutukseen ja kulttuuriin panostetaan hyvinvoinnin ja osaamisen varmistamiseksi. Tehtävissä uudistuksissa tulee kuitenkin ottaa huomioon talouden reunaehdot ja hallituksen hallitusohjelman ja muiden asiakirjojen mukaiset sitoumukset.

Kuntaliitto pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että talousarvioesitystä hyväksyessään eduskunta ottaa kantaa asiakirjassa oleviin esityksiin.

Esityksessä on opetustoimen valtionosuusuudistusta koskevia ehdotuksia, joita ei pidä tehdä tässä vaiheessa, kun valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistusta vasta valmistellaan.

Kuntaliitto huomauttaa, että koulutuksen rakenteellinen kehittäminen on kuntien tehtävä.

Peruspalvelujen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuudet ja -avustukset

Ensi vuonna kunnat maksavat peruspalvelujen valtionosuuden piiriin kuuluvista opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisista kustannuksista noin 85 miljoonaa euroa enemmän kuin tänä vuonna.

Peruspalvelujen valtionosuus (VM, pääluokka 90)
Rahoituksen määräytyminen opetus- ja kulttuuritoimessa

TAE 2013:

VM:n hallinnonala, Pääluokka 90	2013	2013	2013
	Laskennalliset kustannukset	Valtio 30,96 %	Kunnat 69,04 %
Opetus- ja kulttuuritoimi			
Esi- ja perusopetus (perushinta 7519,50 €)	4 074 491 000	1 261 462 000	2 813 029 000
Kirjastotoimi (perushinta 62,01 €/asukas)	336 636 000	104 223 000	232 413 000
Kulttuuritoimi (perushinta 3,50 €/asukas)	18 805 000	5 822 000	12 983 000
Taiteen perusopetus asukaskohtainen osa (perushinta 1,40 euroa/asukas)	6 931 000	2 146 000	4 785 000
Yhteensä	4 436 836 000	1 373 644 000	3 063 192 000

TAE 2012:

VM:n hallinnonala, Pääluokka 90	2012	2012	2012
	Laskennalliset kustannukset	Valtio 31,42 %	Kunnat 68,58 %
Esi- ja perusopetus (perushinta 7300,44 €)	3 991 215 000	1 254 040 000	2 737 175 000
Kirjastotoimi (perushinta 60,38 €/asukas)	325 324 000	102 217 000	223 107 000
Kulttuuritoimi (perushinta 3,50 €/asukas)	18 715 000	5 880 000	12 835 000
Taiteen perusopetus asukaskohtainen osa (perushinta 1,40 euroa/asukas)	6 981 000	2 193 000	4 788 000
Yhteensä	4 342 235 000	1 364 330 000	2 977 905 000

Talousarvioesityksen tiettyihin kohteisiin esitetyillä avustuksilla ei pystytä paikkaamaan säästöistä aiheutuvia menoja. Kuntaliitto pitää ehdottoman tärkeänä, että kunnille osoitettaisiin riittävä perusrahoitus opetuksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen erillisten hankeavustusten sijaan. Kehittämisavustuksilla ohjataan kuntien

toimintaa ja sidotaan myös kuntien resurssien käyttämistä kohteisiin, jotka saattavat olla kunnissa opetuksen järjestämisen kannalta epätarkoituksenmukaisia.

Esimerkiksi opetusryhmäkokojen merkitystä oppilaiden oppimistulosten kannalta ei ole tutkimuksin osoitettu. Toisaalta Suomessa opetusryhmien koot eivät ole hälyttävän suuria. Opetuksen onnistuneeseen järjestämiseen vaikuttavat monet tekijät, kuten oppilasaines, opettajat, ryhmässä toimivat muut aikuiset ja opetuksen sisältö. Kunnissa on asiantuntemus huolehtia siitä, että opetus tulee järjestettyä oppilaan oppimista parhaiten tukevalla tavalla.

Hankerahoituksen suurena puutteena on niiden määräaikaisuus. Kuntien tulee huolehtia lakisääteisen tehtävänsä hoitamisesta laadukkaasti ja tuloksellisesti jatkuvasti, mitä määräajoiksi myönnettyt hankeavustukset eivät tue.

OKM:n hallinnonalan valtionosuusindeksi jäädytetään vuodeksi 2013, mikä vähentää valtionosuuksia 50 miljoonalla eurolla.

Kuntien mukaan opetus- ja kulttuuritoimissa tehdään vuodelle 2013 ns. 0-budjetteja, mikä tarkoittaa kustannusten noustessa säästöleikkauksia vuoteen 2012 verrattuna. Osa kunnista on ilmoittanut, että 2013 säästöjen prosenttiosuudet voivat olla jopa 5-6 % verrattuna 2012 budjettiin.

Perustamishankkeet

Koulujen ja oppilaitosten perustamishankkeisiin esitetään 58 miljoonaa euroa, josta myöntöoikeus vuodelle 2013 on enintään 12 miljoonaa euroa, josta toteuttamisaikaista enintään 9,5 miljoonaa euroa.

On erittäin valitettavaa, että oppilaitosrakentamiseen ei suunata riittävä rahoitusta. Kunnissa on erittäin suuret investointipaineet koulujen peruskorjaukseen. Kuntatalouden kiristyminen heikentää entisestään kuntien mahdollisuuksia toteuttaa kouluinvestointeja.

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

Kuntaliitto huomauttaa, että opetustoimea tulee tarkastella kokonaisuutena. Vertaamalla esityksessä perustamiskustannuksiin varattava valtion rahoitus (58 miljoonaa euroa) verrattuna muuhun hankerahoitukseen (esimerkiksi opetusryhmien pienentämiseen suunnattu 60 miljoonaa euroa) kuvastaa arvovalintoja. On otettava huomioon, että opetusryhmien pienentäminen saattaa aiheuttaa lisätilojen ja niiden kunnostamisen tarvetta.

Kuntaliitto toivoo, että valtion vuoden 2013 talousarviossa voitaisiin lisätä merkittävästi oppilaitosrakentamiseen suunnattuja määrärahoja, jotta kunnat voisivat vastata koulujen ja oppilaitosten korjaamis- ja rakentamistarpeisiin. Perustamishankkeisiin suunnatut määrärahat myös elvyttäisivät rakennusalan heikkenevää työllisyyslannetta sekä lisäsivät kuntien ja valtion verotuloja.

Perusopetuksen jälkeinen koulutus

Tavoitteet väestön koulutus- ja osaamistason kohottamiseksi edellyttävät koko ikäluokan kouluttamista. Sivistykselliset oikeudet on säädetty perustuslaissa, mutta minkään tahon vastuulle ei ole säädetty nuorten lukio- ja ammatillisen peruskoulu-

tuksen järjestämistä, vaan se on luvan varaista. Sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseksi kaikilla nuorilla tulisi olla lakisääteinen oikeus päästä heti perusopetuksen jälkeen tutkintotavoitteeseen koulutukseen.

Kuntaliitto katsoo, että koulutus- ja osaamistason kohottamiseksi sekä nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi perusopetuksen päättävillä nuorilla tulisi olla lakisääteinen oikeus toisen asteen tutkintotavoitteeseen koulutukseen.

Kuntaliitto katsoo, että kunnilla tulisi olla nykyistä tehokkaammat keinot ohjata perusopetuksen päättäviä nuoria jatkamaan tutkintotavoitteeseen koulutukseen. Tämä toteutuisi parhaiten, jos lukiokoulutuksen ja nuorten ammatillisen peruskoulutuksen järjestäminen olisi kuntien vastuulla. Lukiokoulutuksen järjestämislupamenettelystä voitaisiin kuntien osalta luopua ja perusopetuksen päättävien nuorten osalta tulee poistaa määrällinen säätely kuntien järjestämässä ammatillisessa peruskoulutuksessa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota talousarvioesityksen ammatillisen koulutuksen muutoksiin ja niiden nettovaikutuksiin, jotka ovat -4, 032 milj. € (koko ammatillinen koulutus).

Huomattavaa on, että ammatilliseen lisäkoulutukseen kohdentuu 10,6 milj. €:n säästöt ja oppisopimuskoulutukseen 31,1 milj. € säästöt. Nuorten aikuisten osaamisohjelmaan, oppilaitosmuotoisesti ja oppisopimuksena järjestettävän ammatilliseen lisäkoulutukseen sekä ohjaus ja neuvontapalveluihin, lisämääräraha on 27 milj. €

Säästöt kohdentuvat pääsääntöisesti aikuiskoulutukseen, joka sisältää oppisopimuskoulutuksen (peruskoulutus sekä lisäkoulutus) sekä ammatilliseen lisäkoulutukseen. Lisäksi on huomattava, että nuorten aikuisten osaamisohjelman lisäyksillä ei välttämättä kompensoida säästöjä, sillä ne kohdentuvat eri tavoin.

Käytännössä tämä johtaa siihen, että lisäkoulutuksen resursseja kohdennetaan suuresti yhteiskuntatakuun piirissä oleville vailla toisen asteen tutkintoa oleville nuorille. Kuntaliiton huolena on, että kun aikuisten lisä- ja täydennyskoulutuksen mahdollisuudet heikkenevät, aikuiset hakeutuvat kolmivuotiseen (oppilaitosmuotoiseen) ammatilliseen peruskoulutukseen ja vievät opiskelupaikkoja nuorilta. Ammatillisen aikuis-koulutuksen rahoitus tulee olla riittävä vastaamaan aikuisten koulutus-tarvetta.

Ammattikorkeakoulut

Ammattikorkeakoulujen laadun ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi valmistellaan ammattikorkeakoulujen rahoitusperusteiden, toimilupien ja koulutusvastuiden uudistamista vuodesta 2014. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee hankerahoituksella kansallisen koulutuspolitiikan ja ammattikorkeakoulujen strategisen ja rakenteellisen uudistamisen tavoitteita.

Kuntaliitto toteaa, että ammattikorkeakoulujen toimilupia ja rahoitusta ollaan parhaillaan uudistamassa ja hallitusohjelman mukaan perusrahoitus tullaan siirtämään valtion vastuulle. Rahoitusta ja rahoitusvastuun siirtoa uudistettaessa on ehdottoman tärkeää huolehtia ammattikorkeakoulujen saaman valtionrahoituksen riittävydestä lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi.

Vapaa sivistystyö

Valtionavustuksia käytetään laatu- ja kehittämisrahoitukseen, opintoseteliavustuksiin ja rakenteellisen kehittämisen avustuksiin. Laatu- ja kehittämisrahoituksen perusteena olevat tavoitteet sovitaan opetus- ja kulttuuriministeriön sekä vapaan sivistystyön oppilaitoksia ja ylläpitäjiä edustavien valtakunnallisten järjestöjen kesken.

Kansalaisopistojen lainsäädäntöä, rahoitusta ja muuta kehittämistä koskevissa kysymyksissä tärkein yhteistyötaho ja neuvottelukumppani myös opetus- ja kulttuuriministeriölle ovat opistojen ylläpitäjäkunnat ja niiden edustajana Kuntaliitto. Vapaan sivistystyön järjestökenttää on luonnollisesti myös kuultava, mutta järjestöt eivät voi edustaa kuntaylläpitäjiä kansalaisopistoja koskevissa asioissa kuten em. laatu- ja kehittämisavustukset.

SUOMEN KUNTALIITTO



Anneli Kangasvieri
johtaja, opetus ja kulttuuri



Marja Lahtinen
kehittämispäällikkö

LIITE Kuntien ja kuntayhtymien talous (painelaskelma)

Kuntien ja kuntayhtymien talous, mrd. €

(painelaskelma)

	2011*	2012**	2013**	2014**	2015**	2016**
Toimintakate	-24,27	-25,34	-26,26	-27,33	-28,46	-29,64
Verotulot	19,07	19,43	20,20	21,07	21,98	22,61
Käyttötalouden valt.os.	7,66	8,11	8,22	8,35	8,61	8,87
Muut rahoituserät, netto	0,08	0,18	0,18	0,13	0,02	-0,10
Vuosikate	2,54	2,39	2,34	2,22	2,16	1,75
Poistot	-2,23	-2,33	-2,80 ¹⁾	-2,72	-2,80	-2,84
Satunnaiset erät, netto	0,13	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17
Tilikauden tulos	0,44	0,23	-0,29	-0,33	-0,47	-0,92
Tulorah. korjausevät	-0,46	-0,45	-0,45	-0,45	-0,45	-0,45
Tulorahoitus	2,21	2,11	2,06	1,94	1,88	1,47
Investoinnit, netto	-3,32	-3,30	-3,30	-3,30	-3,30	-3,30
Rahoitusjäämä 2)	-1,11	-1,19	-1,24	-1,36	-1,42	-1,83
Lainakanta	12,29	13,44	14,64	15,94	17,29	19,04
Rahavarat	4,53	4,39	4,25	4,09	3,91	3,73

Lähde: Vuosi 2011 Tilastokeskus. Vuosien 2012-2016 painelaskelman arviot PPB 17.9.2012.

1) Vuoden 2013 poistotason on arvioitu poistojen yleisohjeen muutoksesta johtuva korotus (n. 350 milj. €)

2) Rahoitusjäämä = Tulorahoitus + investoinnit, netto

Tulorahoitus = Vuosikate + satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjausevät