

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan
sivistys- ja tiedejaosto

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2014 (HE 112/2013 vp), OKM:n hallinnonala

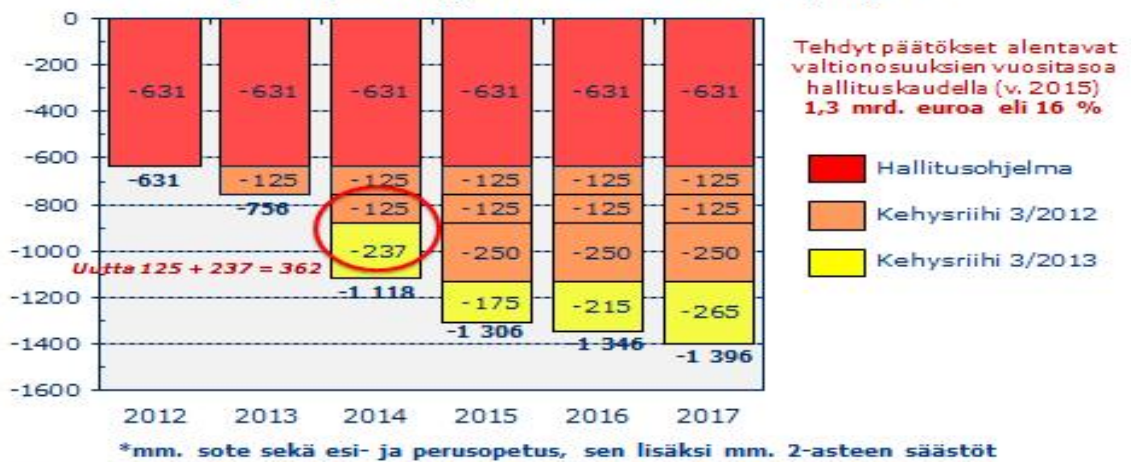
Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto on pyytänyt lausuntoa valtion vuoden 2014 talousarvioesityksestä koskien opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala, talousarvioesityksen pääluokkaa 29.

Kuntatalous ja -hallinto

Kuntaliitto on huolestunut kuntiin kohdistuvista valtionosuuksien leikkauksista.

Kunnat ovat joutuneet kantamaan liian suuren osan valtion säästötoimista. Kuntien valtionosuuksiin tehtävät leikkaukset muodostavat yli puolet myös hallituksen ensi vuodelle päättämistä menosäästöistä. Yksinomaan peruspalvelujen valtionosuusleikkaukset ovat ensi vuonna yli 1,1 mrd. €, josta uutta leikkausta on 362 milj. €. Tämän lisäksi opetus - ja kulttuuritoimen valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotuksia, mikä vähentää kuntien valtionosuuksia noin 36 miljoonaa euroa.

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



Hallitus on esittänyt toimintaohjelman tekemistä, jolla kuntien ja kuntayhtymien tehtäviä ja velvoitteita vähennetään niin, että toimintamenoissa vuonna 2017 saadaan aikaan miljardin euron säästö. Tärkeätä on, että valmisteltavat keinot ovat aitoja säästöjä kunnille ja että niiden vaikutusarviot ovat huolella laadittuja ja todennettavissa. Menosäästöt tulee kokonaisuudessaan käyttää kuntatalouden tasapainottamiseen, eikä niitä tule kanavoida kunnilta pois miltään osin.

Opetus- ja kulttuuritoimi

Opetus- ja kulttuuritoimessa kunnan valtionosuusrahoitus muodostuu kahdesta osasta: valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesta valtionosuusrahoituksesta, jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen ja toiminnan ohjauksen sijaitseminen kahdessa eri ministeriössä vaikeuttaa kokonaisrahoituksen hahmottamista ja heikentää valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä.

Valtion talousarvioesitys sisältää useita ehdotuksia, joilla lisätään ja laajennetaan kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä linjauksia eri koulutusmuotojen rahoituksen uudistamiseksi. Esityksessä viitataan myös opetuksen ja koulutuksen laadun vahvistamiseen.

Kuntaliitto korostaa, että uusia ja laajenevia tehtäviä ja velvoitteita kunnille ei tule säätää. Lisäksi koulutusta koskevan rahoituslainsäädännön uudistaminen linjauksineen tulee tehdä osana valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistusta. Kuntaliitto pitää opetuksen ja koulutuksen laadun kehittämistä tärkeänä, mutta sen tulee lähteä opetuksen ja koulutuksen järjestäjän toiminnasta käsin, jotta laatutyöllä parhaiten vastattaisiin paikallisiin tarpeisiin.

Leikkaukset varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa, yleisessä kirjastotoimessa, kulttuuritoimessa sekä asukaskohtaisessa taiteen perusopetuksessa

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentin alentaminen 1,39 prosenttiyksiköllä 29,57 prosenttiin aiheuttaa suuria paineita opetus- ja kulttuuritoimen palvelujen järjestämiselle. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuksia jää kunnilta saamatta vuosille 2012 - 2017 kohdistuvien leikkausten johdosta 6,6 miljardia euroa.

Valtion rahoituksesta opetus- ja kulttuuritoimeen suuri osa, noin 1,6 miljardia euroa, tulee osana kunnan peruspalvelujen valtionosuutta. Laskennalliset kustannukset ovat yhteensä noin 4,5 miljardia euroa. Kuntien kustannettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisista kustannuksista jää vajaan 3 miljardia euroa.

Vuonna 2014 esi- ja perusopetuksen rahoitus vähenee 184 miljoonaa euroa kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtävien vähennysten myötä. Peruspalveluiden valtionosuuksista 1 417 miljoonaa euroa eli 16 prosenttia kohdistuu esi- ja perusopetukseen. Koko hallituskaudella (vuosina 2012 - 2015) esi- ja perusopetuksen rahoitukseen kohdistuu leikkauksia yhteensä 626 miljoonaa euroa (liite 1).

Kuntaliitto on huolestunut valtionosuusleikkauksista ja niiden vaikutuksista opetus- ja kulttuuripalvelujen järjestämiseen. Perusopetuspalvelujen järjestäminen on jäämässä yhä enenevässä määrin kuntien vastuulle. Kuntien suurimmat menoerat sisältävästä peruspalveluiden rahoittamisesta kunnat vastaavat jo yli 70 prosentin osuudella. Valtionosuusmäärärahojen menetykset edellyttävät kunnissa merkittäviä sopeuttamistoimenpiteitä ja rakenteellisia muutoksia, jotka eivät voi olla vaikuttamatta palvelujen heikkenemiseen. Edelleen jatkuvia valtionosuusmenetyksiä ei saada kokonaan katettua pelkästään rakenteellisilla ja muilla palvelujen tehostamistoimenpiteillä, vaan valtionosuusmenetykset aiheuttavat paineita kunnallisveron nostoon ja lisäämään kuntien velkaantumista. Julkisen sektorin talouden tasapainottaminen ei ole mahdollista pelkästään valtion taloutta koskevien säästötoimenpiteiden avulla.

Peruspalvelubudjetin 2014 (VM 23a/2013) mukaan kuntien omarahoitusosuus valtionosuusjärjestelmän piirissä olevien peruspalvelujen järjestämiseen kasvaa v. 2014 noin 1 mrd. eurolla sekä alenee toisen asteen koulutukseen ja ammattikorkeakoulutukseen noin 50 milj. eurolla.

Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalan talousarvioesitys vuodelle 2014

Talousarvioesityksessä valtionosuusmäärärahat alenevat yleissivistävän opetuksen käyttökustannuksiin 7,8 milj. eurolla ja oppilaitosten perustamiskustannusten osalta 11,6 miljoonalla eurolla. Ammatillisen koulutuksen määrärahavähennys on 3,9 miljoonaa euroa, erikoisoppilaitoksista 3,4 miljoonaa euroa ja lisäkoulutuksesta 4,1 miljoonaa euroa. Ammattikorkeakoulujen rahoituksen leikkaus on 7,5 miljoonaa euroa.

Samanaikaisesti opetuksen perustoimintaan kohdistuvien määräraha-leikkausten kanssa määrärahoja suunnataan edelleen korvamerkittyinä valtionavustuksina mm. laadun kehittämistoimenpiteisiin. Perusopetuksen opetusryhmäkoon pienentämiseen esitetään myös vuodeksi 2014 enintään 60 miljoonaa euroa. Yleiskatteellisen valtionosuuden leikkausten vuoksi kunnissa joudutaan kuitenkin suurentamaan myös perusopetuksen opetusryhmäkokoja. Valtionavustusta niiden tiukkojen ehtojen vuoksi ei tällöin voida myöntää, mikä on ristiriidassa kuntien rahoitustarpeiden kanssa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan rahoituksen tulee kohdentua perustoiminnan turvaamiseen ja toimintalainsäädännön tulee ensisijaisesti ohjata toimintaa eikä sitä tule tehdä hankerahoituksen kautta.

Liite 1. Opetus- ja kulttuuritoimen leikkaukset osana kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtäviä säästöjä.

Liite 2. Ammatillisen peruskoulutuksen, lukiokoulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen rahoitus 2013 ja 2014.

Liite 3. Kuntien ja valtion rahoitusosuudet lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa 2006-2014.

Talousarvioesitys sisältää 0,4 miljoonaa euroa lukiokoulutuksen vieraskielisten ja maahanmuuttajien valmistavan koulutuksen aloittamiseen vuonna 2014. Kuntien menojen on arvioitu lisääntyvän 1 miljoonalla eurolla.

Esityksen mukaiseen koulutukseen kohdistettava rahoitus pohjautuu perusopetuksen lisäopetuksessa käytettävään kertoimeen 1,21, jota ei voida perustellusti pitää oikeana kertoimena. Perusopetuksessa maahanmuuttajien valmistavan koulutuksen kerroin on 2,39 ja sen tulisi olla sama lukiokoulutuksen vieraskielisten ja maahanmuuttajien valmistavassa koulutuksessa. Opetusryhmäkoot vaihtelevat lukion sijaintikunnasta ja oppilasmäärästä riippuen ja ryhmä on osaamistasoltaan heterogeeninen kuten perusopetuksessakin. Vieraskieliset oppilaat ja maahanmuuttajaoppilaat eivät perusopetuksen aikana pääsääntöisesti omaa riittävän laajaa ja syvällistä kielellistä tasoa, jota lukiokoulutus teoreettisena ja käsitteellisenä koulutuksena edellyttää. Osa oppilaista ei myöskään ole suorittanut kokonaisuudessaan oppivelvollisuutta Suomessa.

Kuntaliitto toteaa, että lukiokoulutuksen rahoituksen yksikköhintojen leikkauksen taloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä. Lukiokoulutuksen yksikköhintaa alennetaan 278,42 euroa/opiskelija eli 4,2 prosentilla 6.425,98 euroon. Kuntaliitto on huolestunut lukiokoulutuksen yksikköhinnan tasosta lukiokoulutuksen laadun ja saatavuuden turvaamisessa.

Koulutuksen järjestäjän rahoituksella uutta koulutustehtävää ei ole mahdollista rahoittaa, joten rahoitus tulisi osoittaa täysimääräisenä valtionrahoituksena.

Hallitus on antanut talousarvioesitykseen liittyvän esityksen laiksi perusopetuslain muuttamisesta siten, että jokaisessa peruskoulussa olisi oppilaskunta. Määrärahan mitoituksessa on otettu lisäyksenä huomioon 333 000 euroa lakiesityksen johdosta. Kuntien kustannusten on arvioitu kasvavan noin 0,7 miljoonalla eurolla.

Kuntaliitto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että mainitussa hallituksen esityksessä eduskunnalle esitetään laajennettavaksi sairaalan sijaintikuntien velvollisuutta järjestää opetus myös avohoidossa oleville oppilaille, kun tällä hetkellä velvollisuus kattaa sairaalassa potilaana olevat oppivelvolliset. Tähän ei ole osoitettu lainkaan määrärahaa.

Opiskelijavalintapalveluiden ylläpidon turvaamiseksi talousarvioesitys sisältää siirrettäväksi vajaat 3,3 miljoonaa euroa kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta Opetushallituksen toimintamenoihin rahoitusperiaatteella "hyötyjä maksaa".

Kuntaliitto ei hyväksy Opetushallituksen tehtäviin kuuluvan opiskelijavalintapalvelun rahoittamista kunnan peruspalveluiden valtionosuusrahoituksella. Opiskelijavalintapalvelut ovat valtakunnallisia ja koskevat eri koulutusmuotoja.

Hallitus on antanut eduskunnalle talousarvioesitykseen liittyvän esityksen oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2014. Määrärahan mitoituksessa on lisäyksenä otettu huomioon 8 450 000 euroa lakiesityksen johdosta.

Kuntaliiton mukaan kustannusarvio on esityksen uudet ja laajenevat tehtävät ja velvoitteet huomioon ottaen liian alhainen eikä vastaa kunnille ja koulutuksenjärjestäjille aiheutuvia kustannuksia mm. tilojen ja hallinnollisten kustannusten osalta. Erityisesti huonossa taloudellisessa tilanteessa ei ole perusteltua säätää kunnille näin mittavia tehtävien ja velvoitteiden lisäyksiä. Kustannustenjakoa on esityksessä valtio - kunta - suhteessa 50 prosentin mukainen, vaikka hallitusohjelman mukaan kunnille osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista uusia ja laajenevia tehtäviä ja velvoitteita säädettäessä. Kuntaliitto edellyttää, että hallitusohjelmaa noudatetaan myös em. osin.

Talousarvioesitykseen sisältyy hallituksen esitys laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta lasten hoitojärjestelmän joustavuuden edistämiseksi (sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus). Alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmille maksettava osittainen hoitoraha esitetään korvattavaksi uudella joustavalla hoitorahalla. Määrärahan mitoituksessa on otettu lisäyksenä huomioon 11 000 000 euroa muutoksesta aiheutuvan päivähoitopalvelujen tarpeen lisääntymisen johdosta sekä vähennyksenä huomioon 70 000 euroa etuuksiin aiheutuvien vähennysten johdosta.

Varhaiskasvatukseen sisältyvien tukien tulisi sijoittua myös valtionhallinnossa opetus- ja kulttuuritoimeen, jotta varhaiskasvatuksen kokonaisuus on hallittavissa.

Esityksestä aiheutuen kuntien menojen on arvioitu kasvavan 36 miljoonalla eurolla ja valtionosuuden 11 miljoonalla eurolla vuonna 2014.

Kuntaliitto huomauttaa, että joustava hoitoraha tulee olemaan erityinen haaste kunnissa, joissa työllisyystilanne on hyvä, kuten pääkaupunkiseudulla ja kasvavissa kuntakeskuksissa. Joustava hoitoraha mahdollisuutena lisää päivähoitoon tulevia lapsia, erityisesti alle kolmevuotiaita,

kuntiin, joissa jo ennestään on haastava päivähoidopaikkatilanne. Erityisesti työntekijöiden saatavuusnäkökulmasta olisi hyvä, jos muilla samanaikaisilla ratkaisuilla pystyttäisiin vähentämään päivähoidon kysyntää.

Ammattikorkeakouluihin kohdentuvat menojen säästöt

Ammattikorkeakoulujen oikeusasemaa, ohjausta, hallintoa ja rahoitusta koskeva lakiesitys on vireillä. Ammattikorkeakoulujen toimiluvat uudistetaan 1.1.2014. Säästötoimenpiteet vuodesta 2012 alkaen on toteutettu asteittain siten, että vuonna 2012 säästö on ollut 2 milj. euroa, vuonna 2013 20 milj. euroa, vuonna 2014 31 milj. euroa ja vuonna 2015 51 milj. euroa.

Yksikköhinnan alentaminen 1,2 prosentilla vähentää rahoitusta 6,9 miljoonalla eurolla ja oppilasmäärän ja rakenteen muutos 4,1 miljoonalla eurolla. Vuonna 2015 toteutettavan 51 miljoonan euron valtionosuuden leikkauksen lisäksi kunnan rahoitusosuus vähenee 71 miljoonalla eurolla. Indeksikorotuksen jäädytykset huomioiden rahoituksen vähennyksen vaikutukset vuonna 2015 ammattikorkeakouluille ovat yhteensä 158 miljoonaa euroa. Kuntaliitto pitää haasteellisena säästöjen toteuttamista näin lyhyellä aikataululla, sillä alueellisen saatavuuden ja osaavan työvoiman saannin varmistamisen maan kattavasti voi vaarantua.

Kuntaliitto korostaa, että ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen siirtyminen valtiolle tulee toteuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksesta, jossa se tällä hetkellä on.

Koulutuksen järjestäjäverkkojen rakenteellinen kehittäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan vuoden 2014 talousarvioesityksen selvitysosassa todetaan, että lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen oppilaitosverkkoa kehitetään, ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa sopeutetaan ja korkeakoulujen toimipisteverkkoa kootaan riittävän laajoiksi, laadukkaiksi ja innovatiiviksi osaamiskeskittymiksi.

Kuntaliitto huomauttaa, että koulutuksen rakenteellinen kehittäminen on koulutuksen järjestäjän päätettävissä eikä sitä tule ohjata ulkopuolelta.

Perustamishankkeiden määrärahojen vähentäminen

Oppilaitosten rakentamiseen suunnattuja määrärahoja vähennetään 11,6 miljoonalla eurolla 46,6 miljoonaan euroon. Suurin osa määrärahasta kohdentuu aiemmin myönnettyjen jälkirahoitteisten hankkeiden valtionosuuksien ja -avustusten maksamiseen.

Vuonna 2014 saa myöntää valtionavustusta oppilaitosten perustamiskustannuksiin siten, että hankkeista aiheutuvat valtionavustukset ovat yhteensä enintään 15 miljoonaa euroa. Valtionavustuksista enintään 10 milj. euroa saa myöntää toteutusaikeisena.

Kuntaliitto on huolestunut yleissivistävän koulutuksen perustamishankkeiden valtionavustusjärjestelmän heikentämisestä. Koulurakentaminen on jäämässä lähes kokonaan kuntien vastuulle. Homekorjaustarpeiden aiheuttamat rahoituspaineet ovat määrärahaa huomattavasti suuremmat. Kuntaliitto onkin esittänyt perustamishankkeisiin 200 miljoonan euron rahoitusta. Lainsäädäntö edellyttää, että oppilaitteilla on turvallinen oppimisympäristö. Varhaiskasvatuksen päiväkotirakentaminen tulisi myös huomioida rahoituksessa. Vuoden 2013 II lisätalousarvion määrä-

rahalisäys on oikean suuntainen, mutta riittämätön, toimenpide. Kuntaliitto toivoo, että Eduskunta voisi harkita asiaa uudelleen ja lisätä oppilaitosrakentamiseen suunnattuja määrärahoja.

Myös kirjastojen perustamishankkeiden valtionavustusta esitetään vähennettäväksi 0,5 miljoonalla eurolla 4,5 miljoonaan euroon.

Liite 4. Valtionosuus ja -avustus oppilaitosten perustamiskustannuksiin.

Museot, teatterit ja orkesterit

Vuonna 2012 voimaan tulleet säästöt esitetään muutettavaksi vuoden 2015 jälkeen pysyväksi.

Kuntaliitto toteaa, että kustannustason tarkistuksia tulee toteuttaa myös jatkossa museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuusrahoitukseen, jotta valtionrahoitus ei jää pysyvästi vuoden 2015 tasolle.

SUOMEN KUNTALIITTO

Marja Lahtinen
kehittämispäällikkö,
yksikön johtajan varahenkilö

Päivi Väisänen-Haapanen
erityisasiantuntija

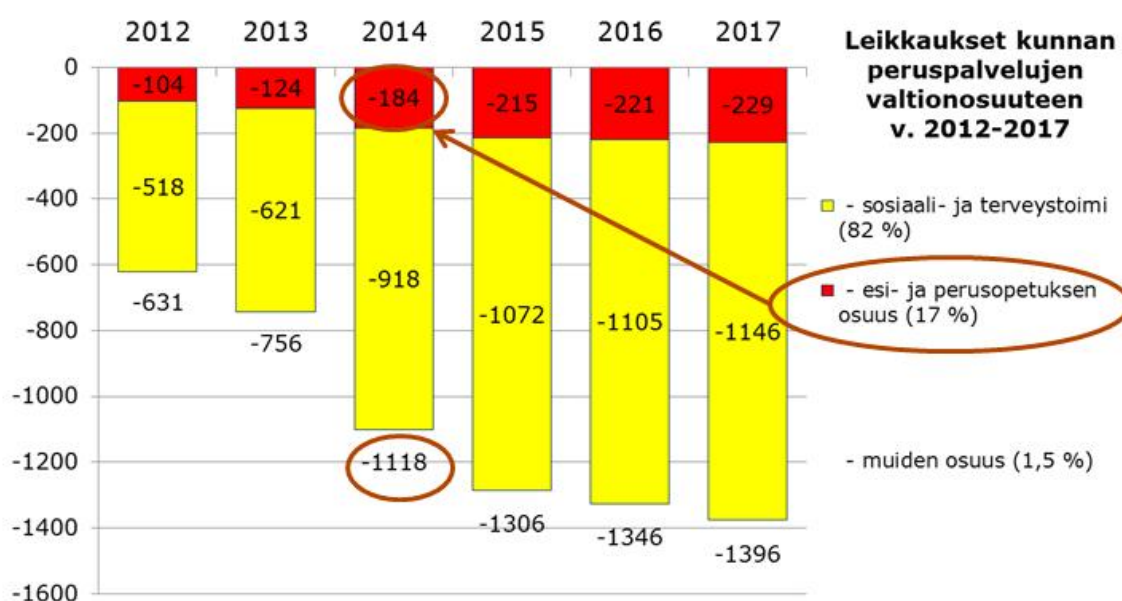
Liitteet

1. Opetus- ja kulttuuritoimen leikkaukset osana kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtäviä säästöjä
2. Ammatillisen peruskoulutuksen, lukiokoulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen rahoitus 2013- ja 2014
3. Kuntien ja valtion rahoitusosuudet lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa 2006-2014
4. Valtionosuus ja -avustus oppilaitosten perustamiskustannuksiin

Opetus- ja kulttuuritoimen leikkaukset osana kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtäviä säästöjä

- Esi- ja perusopetus, kirjastot, yleinen kulttuuritoimi ja asukasperustaisesti rahoitettu taiteen perusopetus sisältyvät valtionosuusrahoituksessa kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen.
 - » Vuonna 2014 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta myönnetään kunnille **8,63 mrd. euroa** (talousarvioesitys vuodelle 2014, 16.9.2013)
 - Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta
 - » esi- ja perusopetuksen osuus on laskennallisesti **16 prosenttia (1 417 milj. €)**,
 - » kirjastojen 1,4 prosenttia (118 milj. €),
 - » Yleisen kulttuuritoimen 0,07 prosenttia (6,4 milj. €) ja
 - » Taiteen perusopetuksen 0,03 prosenttia (2,4 milj. €)
- **Voidaan arvioida, että myös kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtävistä leikkauksista noin 16 prosenttia kohdistuu esi- ja perusopetukseen.**

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtävien leikkausten lisäksi esi- ja perusopetuksen rahoitusta vähentää oppilaskohtaiseen rahoitukseen tehtävät säästöt.



Vuonna 2014 esi- ja perusopetuksen rahoitus vähenee -184 milj. euroa kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtävien vähennysten (-1 118 milj. €) myötä.
Hallituskaudella vuosina 2012-2015 perusopetuksen rahoitukseen kohdistuu leikkauksia yhteensä -626 milj. euroa.

Liite 2

Ammatillisen peruskoulutuksen, lukiokoulutuksen ja ammattikorkeakoulutuksen rahoitus 2013 ja 2014



Lähde 2013 osalta: OPH raportti ZE6OC13, TAE2014 arvio

Liite 3

Kuntien ja valtion rahoitusosuudet lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa 2006-2014, M€



Valtionosuus ja -avustus oppilaitosten perustamiskustannuksiin

TAE2014 määrärahaesitys 46,4 M€. Yleissivistävään koulutukseen 15 M€. Valtionavustuksista enintään 10 M€ saa myöntää toteutusaikaisena. **Leikkaus 11,6 M€.**

Määrärahan arvioitu käyttö	2013	2014
Myönnettävät valtionavustukset Yleissivistävä koulutus	9 500 000	15 000 000
Ennen 2013 myönnettyt valtionosuudet ja - avustukset	41 950 000	33 300 000
Yleissivistävä koulutus	+ korot	+ korot
Ammatillinen ja <u>amk.</u> koulutus	1 370 000	118 000
Yhteensä	58 000 000	46 400 000