Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 1683/03/2015

Reijo Vuorento, Päivi Väisänen-Haapanen

8.10.2015

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2016 opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonala: yleissivistävän koulutuksen resurssit ja kipupisteet

Kuntatalouden näkymät pysyvät haastavina

Pitkä taantuma, väestön ikääntymiseen liittyvät kustannuspaineet sekä aikaisempina vuosina kuntatalouteen kohdistetut valtionosuusleikkaukset ja tehtävien lisäykset heikentävät kuntien mahdollisuuksia vastata tulevaisuuden muuttuviin palvelutarpeisiin. Kuntien ja kuntayhtymien kehitysarvion mukaan kuntatalouden tilannekuva pysyy lähivuodet hyvin kireänä hallituksen käynnistämistä sopeutustoimista huolimatta.

Ilman tehtyjä valtionosuusleikkauksia kuntatalous olisi tasapainossa kaikilla mittareilla tarkasteltuna.

Kasvava työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, turvapaikkahakijoiden määrän ennätyksellinen laajuus sekä perus- ja ansioturvaan tehtävät leikkaukset aiheuttavat lähivuosina menopaineita kuntien palveluihin ja tulonsiirtoihin, erityisesti toimeentulotukeen, jonka kuntarahoitusosuus säilyy Kela-siirrosta huolimatta. Ikäsidonnaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden kysyntä kasvaa noin prosentin joka vuosi.

Kilpailukyky, talouskasvu ja työllisyys ovat avainasemassa ja ratkaisevat myös kuntatalouden kohtalon. Rakenteelliset uudistukset vaikuttavat onnistuessaankin vasta vuosien päästä.

Kuntaliitto on osaltaan valmis niin kustannus- kuin tuottavuustalkoisiin. Kun yli puolet kuntasektorin toimintamenoista on palkkoja ja palkkaperusteisia menoja, niiden hallinta on talouden tasapainon kannalta ensiarvoisen tärkeätä.

Samalla kun kustannuksia leikataan, on varmistettava eri työnantajasektorien tasapuolinen kohtelu. Kuntaliitto ei hyväksy tilannetta jossa yksityisen työnantajan tilannetta helpotetaan sotu-maksuja alentamalla, mutta ei kuntatyönantajien. Lisäksi tämä alennus on tarkoitus rahoittaa julkiselle sektorille syntyvistä säästöistä. Tämä aiheuttaa tarpeetonta kilpailun vääristymää yksityisten palvelutuottajien eduksi.

Kuntaliitto kannattaa uudistettua kuntien makro-ohjausta, jossa tasapainotavoitteen asettamisen lisäksi valtio asettaa itselleen myös kuntien toimintoja koskevan menorajoitteen sekä toteuttaa valtio-kuntasuhteen rahoitusperiaatetta.

Kuntataloudelle asetettu rahoitusasematavoite vuodelle 2019 (½ %-yksikköä/BKT) edellyttää toimia kuntien velkaantumisen hillitsemiseksi. Kuntien investointitoimintaa ja niiden järkevää rahoitusta ei kuitenkaan saa vaarantaa. Toisin kuin valtio, kunnat eivät käytä velkaa toimintamenojen, vaan investointien rahoittamiseen. Kuntaliitto tukee kuntien investointien omarahoitusosuuden maltillista nostamista tavoitteen saavuttamiseksi.

Kuntatalouden vakauttamistoimiin liittyvät haasteet

Kuntatalousohjelman mukaan vuonna 2016 valtion toimenpiteiden kuntataloutta vahvistava vaikutus olisi noin 295 miljoonaa euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa kuntien menoja kevennetään valtion toimenpiteistä johtuen 540 miljoonalla eurolla vuoden 2019 tasolla. Tämän lisäksi kuntien tehtäviä ja velvoitteita tulisi alentaa yhdellä miljardilla eurolla.

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Päätösten toteutus ja kustannusvaikutukset riippuvat pitkälti kuntien omista päätöksistä eikä esitetynkaltaisia menosäästöjä tai tulojen lisäyksiä ole odotettavissa niin nopeassa aikataulussa kuin nyt ennakoidaan.

Kunnille on ohjelman mukaan julkisen talouden kokonaisedun nimissä mahdollista säätää pysyvästi toimintamenoja lisääviä tehtäviä. Mikäli näin menetellään, kuntien rahoitusaseman kiristyminen on tarkoitus estää muun muassa mahdollistamalla kunnallisten palvelujen maksujen korotuksia.

Kuntaliitto ei tätä hyväksy, vaan mahdollisesti lisääntyvien menojen vastapainona on suoritettava tehtävien ja velvoitteiden vastaavansuuruiset vähennykset tai rahoittamalla ne 100 %:n valtionosuuksilla.

Jotta kuntatalousohjelmassa esitetty kuntatalouden rahoitusasematavoite sekä valtion itselleen asettama kuntatalouden menorajoite voidaan saavuttaa, on kunnille jäätävä merkittävä osa kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen mukanaan tuomista säästöistä. Kuntien maksupolitiikkaa tulee vapauttaa ja maksutulot pitää kuntien tulolähteinä ilman kytkentää muuhun valtio-kuntasuhteeseen.

Kuntaliitto ei myöskään hyväksy valtionosuuksien indeksikorotusten leikkaamista ja vaatii, että yhteisöveron korotettu jako-osuus säädetään pysyväksi. Kuntaliitto vastustaa jyrkästi esitettyä muutosta jätelakiin kuntien toiminnan rajaamiseksi.

Rakenteelliset talouden- ja hallinnon uudistukset

Valtionosuuslainsäädännön uudistusta tarvitaan valtionosuuksien määräytymisperusteiden tilastollisen pohjan selkeyttämisessä. Tasauksessa käytetyn veropohjan tulisi olla mahdollisimman kattava. Ammatillisen koulutuksen ja mahdollisen lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistus tulee toteuttaa valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä. Esitetty soteuudistus edellyttää toteutuessaan erittäin merkittäviä muutoksia kuntien valtionosuusjärjestelmän lisäksi kuntien veropohjaan.

On hyvin tärkeää, että tälläkin kertaa valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistus tehdään täytenä ja että kuntien veropohjaan tehtävät verovähennyksistä johtuvat kavennukset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti ja kiinteistöveroa kehitetään. Viime vaalikaudella aloitettua kiinteistöverotuksen uudistamista ja arvostamisperusteiden kehittämistä tulee jatkaa. Hallitusohjelmaan kirjatun selvityksen pääomatuloverotuksesta tulee koskea myös pääomaverotulojen jakautumista eri veronsaajille, myös kunnille.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kunnallisveron korotuspaineiden hillitsemiseksi kuntien veropohjan laajentamista liikenne-, polttoaine- ja ympäristöverojen osalta selvitetään.
Sosiaali- ja terveydenhuollon, toisen asteen ammatillisen koulutuksen sekä kuntien työllisyysvastuuseen kaavaillut muutokset tulee valmistella perusteellisesti ja laajassa yhteistyössä kuntien ja muiden kuntatoimijoiden kanssa. Kuntaliitto korostaa alueiden erityispiirteitä ja peräänkuuluttaa erilaisten vaihtoehtojen selvittämismahdollisuutta.
Kuntien tehtäviä tulee vähentää ja toimintaa ohjaavia normeja purkaa vähintään esitetyssä tahdissa. Tähän liittyy myös kelpoisuusehtojen ja palveluiden henkilöstörakenteiden merkittävä joustavoittaminen.

Jotta kuntatalouden kiristyminen ja sitä seuraavat veronkorotuspaineet voidaan välttää, tärkeätä on, että kuntatalousohjelman ja rahoitusperiaatteen toteutumista seurataan tiiviisti.

Yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen resurssit

Kuntien peruspalveluiden järjestämiseen esitetään yhteensä 9 028 453 000 euroa. Määräraha kasvaa 528,1 miljoonalla eurolla eli 6 prosentilla. Peruspalveluiden valtionosuus sisältää opetus- ja kulttuuritoimen sektorilla päivähoidon, esi- ja perusopetuksen, yleisten kirjastojen, asukaskohtaisen taiteen perusopetuksen sekä kuntien yleisen kulttuuritoimen rahoituksen laskennalliset perusteet. Hallitusohjelman mukaisesti valtionosuusrahoitukseen ei esitetä tehtäväksi indeksitarkistusta.

Oikean suuntaisena voidaan nähdä, että viime vuosien valtionosuusrahoituksen leikkausten jälkeen peruspalveluiden valtionosuus esitetään nostettavaksi nykyisestä 25,44 prosentista 25,52 prosenttiin. Muutos on kuitenkin vähäinen.

Valtionosuuden indeksitarkistusten tekemättä jättäminen sekä peruspalveluiden että opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalan valtionosuusrahoituksesta vähentävät kunnille kohdennettavaa valtion rahoitusta. Kuntaliitto on huolestunut kuntiin kohdistuvista valtionosuuksien leikkauksista ja rahoitusperiaatteen toteutumisesta, sillä kunnat vastaavat jo tällä hetkellä pääosin opetus- ja kulttuuritoimen palveluiden rahoituksesta. Hallitusohjelman mukaan hallitus on sitoutunut siihen, että valtionosuusleikkauksia tehdessään se vähentää kuntien tehtäviä samassa suhteessa.

Maahanmuuttajien määrän kasvun vaikutukset palvelujen järjestämiseen

Maahanmuuttajien määrän voimakas kasvu tulee lisäämään kuntien kustannuksia merkittävästi. Alkuvaiheessa mm. turvapaikanhakijoiden valmistavan opetuksen järjestäminen asettaa kunnille suuria haasteita, myös taloudellisesti. Turvapaikkapäätöksen jälkeen on kunnilla suuri vastuu kotoutumisen onnistumisessa. Lasten ja nuorten osalta paine kohdistuu ennen kaikkea varhaiskasvatus- sekä esi- ja perusopetuksen palveluihin. Yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen palveluissa kuntien tulee saada täysimääräinen valtion rahoitus palveluiden järjestämistä varten.

Tällä hetkellä valtionosuusjärjestelmä ei tunnista lainkaan maahanmuuttajien varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Palvelut eivät ole kotikuntakorvausmenettelyn piirissä, joten vailla kotikuntaa olevien lasten rahoitusvastuu ei ole valtiolla kuten esi- ja perusopetuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee muutosesitystä perusopetukseen valmistavan koulutuksen rahoituksen myöntöperusteisiin, jotta valtion rahoitus kohdentuisi kunnille lain tarkoittamalla tavalla. Kuntaliitto kiirehtii asian valmistelua ja päätöksentekoa, jotta akuuttiin ongelmaan saadaan ratkaisu.

Osa talousarvioehdotuksen määrärahaesityksistä perustuu hallitusohjelmaan 2016 - 2019 valtion ja kuntien talouden sopeuttamiseksi. Hallitusohjelman mukaiset koulutukseen ja kulttuuritoimeen kohdistuvat leikkaukset ovat mittavia vuosina 2016 - 2019.

Kuntaliitto edellyttää kuntiin kohdistuvien sopeuttamistoimien osalta luotettavaa taloudellisten vaikutusten arviointia.

Varhaiskasvatus

Subjektiivista päivähoito-oikeutta ehdotetaan rajoitettavaksi 1.8.2016 lukien. Valtionosuusrahoitusta on esitetty vuonna 2016 vähennettävän 6,6 milj. euroa. Hallituksen esityksen mukaan vaikutus kuntien talouteen on 19,2 milj. euroa vuonna 2016.

Lisäksi yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrää esitetään nostettavaksi 1:8:aan, jonka valtionosuusrahoituksen vähennys on 6,5 milj. euroa.

Kuntaliitto pitää esitystä kuntataloutta vahvistavana. Kuntaliitto pitää kuitenkin päivähoidon rajaamista koskevaa arviointia kokonaissäästöstä, 62 milj. eurosta, ylimitoitettuna. Kuntaliiton arvio on 32 miljoonaa euroa. Kuntaliitto vaatii vaikutusten arvioinnin täsmentämistä.

Päivähoitomaksuja esitetään korotettavaksi. Päivähoitomaksuista syntyvä lisätulo on arviolta 22 miljoonaa euroa vuonna 2016 ja vuositasolla 54 miljoonaa euroa. Muutokset tulevat voimaan 1.8.2016.

Esitys vahvistaa kuntien taloutta. Tulojen oletettu nousu on kuitenkin riippuvainen toteutustavasta. Päivähoito-oikeuden rajaus todennäköisesti myös hieman pienentää maksutuloja. Jotta kunnat ehtivät tehdä uudet maksupäätökset asi-

akkaille, tulee lakiuudistuksen olla valmis mahdollisimman nopeasti, viimeistään alkuvuonna 2016. Kokonaissäästön saavuttaminen edellyttää osapäiväisen palvelun henkilöstön suhdeluvun säilyttämistä ennallaan 1:13.

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta

Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korotus vahvistaa kuntien taloutta vuonna 2016 10 miljoonalla eurolla. Perusopetuslain muuttamiseksi annetaan hallituksen esitys vuonna 2015.

Kuntaliitto pitää esitystä tarpeellisena kuntatalouden heikon tilanteen vuoksi.

Esi- ja perusopetus sekä lukiokoulutus

Perusopetuksen uudet opetussuunnitelman perusteet tulevat voimaan portaittain vuosina 2016 - 2019. Uudet perusteiden mukaiset oppimateriaalit lisäävät kuntien hankintakustannuksia Kuntaliiton tekemien laskelmien mukaan 70 miljoonalla eurolla. Tältä osin rahoitus on jäämässä yksinomaan kuntien vastuulle, sillä tähän ei ole osoitettu valtionrahoitusta. Summassa ei myöskään ole huomioitu koulujen TVT -hankintoja, jotka ovat uusiin oppimisympäristöihin ja digitaaliseen opetukseen siirryttäessä huomattavia.

Talousarvioehdotuksessa on esitetty valtionavustusta 5 575 000 euroa yleissivistävän koulutuksen innovatiivisiin oppimisympäristöihin, digitaalisiin koulutuspilvipalveluihin, tieto- ja viestintätekniikan opetuskäytön edistämiseen sekä sen hyödyntämisen kehittämiseen ylioppilastutkinnon suorittamisessa ja ylioppilastutkintolautakunnan tieto- ja viestintäteknologiseen varustamiseen sekä koulujen ja oppilaitosten kansainväliseen toimintaan.

Valtionavustusrahoituksen suuruus on alhainen digitaalisten palvelujen ja oppimisympäristöjen kehittämisen kokonaiskustannuksiin verrattuna. Sähköisiin ylioppilaskirjoituksiin siirtymiseen ja toteuttamiseen tulee varata riittävä rahoitus. Lisäksi esi- ja perusopetuksen kehittämistarpeet kunnissa ovat mittavat ja tieto- ja viestintätekniikkaa tulisi hyödyntää nykyistä enemmän myös varhaiskasvatuksessa.

Talousarvioehdotuksessa yleissivistävän koulutuksen valtionosuus ja -avustusmäärärahaa esitetään vähennettäväksi vuoteen 2015 verrattuna 28,8 miljoonalla eurolla 702 453 000 euroon.

Valtionavustusrahoitusta varhaiskasvatuksen kehittämiseen, erityisopetuksen laadun kehittämiseen ja koulunkäynninavustajien palkkaamiseen, koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin, kielikylpytoiminnan laajentamiseen ja koululaisten kerhotoiminnan tukemiseen esitetään 25,6 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa, että koulutuksen laadun parantamiseen myönnettyjä valtionavustuksia esitetään vähennettäväksi 15 miljoonaa euroa ja perusopetuksen opetusryhmäkoon pienentämiseen kohdennettavat valtionavustukset (30 milj. euroa) esitetään poistettavaksi hallitusohjelman mukaisesti.

Valtionavustusrahoituksen vähentäminen vaikuttaa heikentävästi kuntien ja koulutuksenjärjestäjien taloudellisiin resursseihin palveluiden järjestämiseksi. Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että valtionosuusrahoituksen riittävyys on keskeistä lakisääteisten peruspalvelujen järjestämisen turvaamiseksi.

Valtionavustusrahoituksen leikkaukset ovat kuitenkin kokonaisrahoitukseen nähden varsin vähäisiä. Kuntien yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämismahdollisuuksiin ovat heikentävästi vaikuttaneet viime vuosina toteutetut valtionosuusrahoituksen leikkaukset, jotka ovat nakertaneet perusrahoitusta. Esi- ja perusopetuksen valtionosuusrahoituksen leikkaukset vuosina 2012–2015 ovat olleet noin 600 miljoonaa euroa.

Lukiokoulutuksen yksikköhintaa esitetään nostettavaksi 6060,06 euroon opiskelijaa kohti.

Kuntaliitto pitää yksikköhinnan nostamista oikeansuuntaisena. Yksikköhintaa esitetään nostettavaksi 0,92 prosenttia eli 55,13 euroa opiskelijaa kohti. Kuntaliitto pitää edelleen lukiokoulutuksen yksikköhintarahoituksen tasoa alhaisena toiminnan järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Lukion yksikköhinnan tulisi vastata ammatillisen koulutuksen yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon alan yksikköhintaa (7 746,01 euroa vuonna 2015) vastaavaksi, tällä hetkellä on 30 prosenttia lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitusta korkeampi.

Vuosina 2014 ja 2015 lukiokoulutukseen on kohdistunut valtionosuusrahoitusleikkauksia. Säästötoimenpiteistä osa tulisi kohdentaa vuoden 2016 talousarviossa esitettyyn lukiokoulutuksen kehittämiseen.

Kipupisteet varhaiskasvatuksessa ja yleissivistävässä koulutuksessa

- Kuntatalouteen sekä varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluihin kohdistuvat viime vuosina päätetyt valtionapurahoituksen leikkaukset (liite 1).
- Digitalisaation kehittämiseen ja toimeenpanoon vähäinen valtion rahoitus.
- Turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien palvelujen valtion rahoituskriteerit eivät huomioi kaikilta osin kustannuksia.
- Päivähoidon subjektiivisen oikeuden rajauksen taloudelliset vaikutukset ovat ylimitoitettuja.
- Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden ja tuntijaon uudistus kasvattavat kuntien kustannuksia.
- Lukiokoulutuksen valtionosuuslaskennan perusteena oleva alhainen yksikköhinta on epätasapainossa koulutuksen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten ja kehittämistavoitteiden kanssa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus- ja kulttuuriyksikkö

LIITE 1

Peruspalveluiden valtionosuusleikkaukset vuodesta 2012 lukien

