Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 946/03/2016

3.10.2016

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

HE 134/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt Suomen Kuntaliitto ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa HE 134/2016 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017.

Liitteenä 2 on Suomen Kuntaliiton yleisiä kannanottoja esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2017.

Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonala

Valtiontalouden sopeutustoimia kohdistuu aiempien vuosien tapaan myös vuoden 2017 talousarvioesityksessä opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalaan, valtion talousarvion pääluokkaan 29. Kuntiin kohdistuvat valtion rahoituksen leikkaukset opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalla vaikuttavat varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, vapaan sivistystyön, ammatillisen koulutuksen sekä kulttuuritoiminnan, kuten teattereiden, orkestereiden ja museoiden rahoitukseen. Ammatilliseen peruskoulutukseen kohdistuu vuonna 2017 merkittävä, yhteensä yli 200 miljoonan euron rahoitusleikkausesitys.

Lisäksi esitetyt valtionosuusrahoituksen indeksikorotusjäädytykset sekä kilpailukykysopimus leikkaavat kuntien valtionosuusrahoitusta sekä peruspalveluiden että opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen osalta. Valtionosuusrahoituksen tasoon vaikuttavat myös aiemmin päätetyt valtionosuusleikkaukset. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusprosentti esitetään alennettavaksi 25,23 prosenttiin, jolloin kuntien rahoitusosuus kasvaa 74,77 prosenttiin. Kotikuntakorvauksen aleneminen on johtamassa myös opetus- ja kulttuuriministeriön lisärahoituksen alenemiseen vuonna 2017.

Liitteessä 1 on kuvattu kumulatiivisesti peruspalveluiden valtionosuusrahoituksen leikkaukset vuosina 2012 - 2019.

Yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus

Varhaiskasvatusmaksujen kevennys pienituloisten 2-3 hengen perheiden osalta esitetään toteutettavaksi vuonna 2017. Aiemman varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulojen nostoa koskeva esityksen arvioitu taloudellinen vaikutus olisi lisännyt kuntien maksutuloja 54 miljoonalla eurolla. Kevennyksen johdosta kuntien maksutuotto alenee vuositasolla 10 miljoonalla eurolla.

Esitysten taloudellisten vaikutusten erotus on 64 miljoonaa euroa negatiivinen kunnille. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että maksutulojen vähennys kompensoidaan kuntataloudelle.

Varhaiskasvatuslain valmistelua jatketaan. Esiopetuksessa olevien lasten varhaiskasvatusoikeutta muutetaan siten, että kunnille mahdollistetaan esiopetuksessa olevan lapsen hoidon toteuttaminen maksullisena kerhotoimintana.

Kuntaliitto kannattaa varhaiskasvatuslain uudistamista siten, että hallinnonalasiirto tältäkin osin saatetaan loppuun. Kuntaliitto kannattaa myös muutosta esiopetuksen täydentävän palvelun järjestämisen osalta. Uudistamisesta ei saa kunnille kuitenkaan syntyä uusia tai laajenevia tehtäviä eikä palvelun järjestämiskustannukset saa nousta.

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

Varhaiskasvatuksen tietotuotannon kehittämishanketta jatketaan. Hankkeen tavoitteena on toteuttaa valtakunnallinen varhaiskasvatuksen tietovaranto. Hanke tukee ministeriön hallinnonalan ja toimialan yleisiä suunnittelu-, ohjaus- sekä valvontatehtäviä ja varhaiskasvatustoimijoiden tietojohtamista.

Tietotuotannon kehittämien on kannatettavaa, mutta tulee varmistaa, että kunnille mahdollisesti tulevat rajapintakustannukset korvataan täysimääräisinä.

Esi- ja perusopetusta koskevat Kuntaliiton kannanotot

Kärkihankkeet noudattavat hallituksen linjausta opetuksen kehittämisessä. Hankerahoituksena kohdennettava resursointi ei kuitenkaan välttämättä johda pitkäjänteiseen kehittämiseen. Pitkän tähtäimen visio koulutuksen kehittämisen suunnasta puuttuu. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti alueet, jotka eivät ole esimerkiksi aiempien hankekausien aikana päässeet kehittymään digitaalisessa oppimisessa, kaipaavat edelleen tukea ja resursointia paitsi pedagogiseen kehittämiseen myös laite- ja verkkohankintoihin. Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena, että kärkihankerahoitusta kohdennetaan näiden alueiden kehittämiseen muun Suomen tasolle.

Opettajainkoulutuksen kehittämisessä Kuntaliitto kiinnittää huomiota sivistys- ja oppilaitosjohdon koulutuksen tarpeeseen sekä koulutuksenjärjestäjien itse järjestämän opettajien täydennyskoulutuksen tukemiseen ja kehittämiseen.

Kuntaliitto pitää oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen tuntijaon, rahoituksen ja opetussuunnitelmaperusteiden uudistamista oikeansuuntaisena. Kuntien vastuulla olevien oppilas- ja opiskelijahuoltopalveluiden järjestäminen ja muut kunnan järjestämisvastuulla olevat tehtävät ja velvoitteet tulee kuitenkin selvittää ja arvioida.

Oppivelvollisuusikäisten perusopetukseen valmistavan opetuksen velvoittavuus kunnille esitetään selvitettäväksi. Selvityksessä on myös huomioitava uusia ja laajenevia tehtäviä ja velvoitteita koskevat hallituksen päätökset liittyen valtion rahoitusvastuuseen.

Perusopetukseen valmistavan opetuksen valtionosuusrahoituksen kerroin alennetaan 1,67:ään, mikä vähentää oppilaskohtaista rahoitusta noin 5330 eurolla 10855 euroon. Rahoituksen kohdentumiseksi nykyistä paremmin opetuksen järjestäjille on tärkeää, että rahoituksen myöntäminen linkitetään opetuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin.

Rahoitusjärjestelmän laskennan vaiheiden vähentämistä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa vuonna 2017. Muutoksen toteuttamistapaa ja ajankohtaa tulee uudelleen arvioida valtionosuusjärjestelmäuudistusten yhteydessä.

Lukiokoulutus

Esityksessä lukioiden valtionosuuksiin ei kohdistu uusia säästöpäätöksiä, mutta määrärahatasoa tarkistetaan vastaamaan kilpailukykysopimuksen aiheuttamaa alempaa kustannustasoa.

Lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän ja järjestäjäverkon uudistamista valmistellaan. Tavoitteena on, että lukiokoulutuksen vaikuttavuus, laatu ja tehokkuus parantuvat ja että lukiokoulutuksen alueellinen saatavuus turvataan. Ylioppilastutkintoa kehitetään tukemaan koulutuksen yleissivistäviä tavoitteita ja mahdollistamaan tutkinnon laajempi hyödyntäminen korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa. Tieto- ja viestintätekniikan käyttöönotto toteutetaan tutkinnossa asteittain vuoteen 2019 mennessä.

Kuntaliitto toteaa, että toisen asteen, niin lukiokoulutuksen kuin ammatillisen peruskoulutuksen rahoitusjärjestelmässä tulee varmistaa riittävä perusrahoitus koko ikäluokan kouluttamiseksi ja erilaisten opiskelijoiden tarpeiden huomioimiseksi.

Kuntaliitto korostaa että, rahoitusjärjestelmän tulee olla ennakoitava, läpinäkyvä ja selkeä.

Lukiokoulutuksen nykyinen rahoitusjärjestelmä toteuttaa nämä tavoitteet. Tähän järjestelmään muutoksena riittäisi "pienten lukioiden lisän" muuttaminen saavutettavuuslisäksi.

Kuntaliitto korostaa, että lukiokoulutus nykyisellään on erittäin tuloksellista, tehokasta ja laadukasta. Lukiokoulutus on maassamme edullisinta toisen asteen koulutusta, jolla on saavutettu erinomaisia tuloksia. Keskeyttäminen on vähäistä ja koulutus on ollut laadukasta kaikissa lukioissa. Tutkimuksissa ei lukiokoulutuksessa ja sen tehokkuudessa ole osoitettu suuria eroja maan eri lukioissa. Jokaisesta lukiosta on hyvät mahdollisuudet hakeutua jatko-opintoihin, niin korkeakouluihin kuin toisen asteen ylioppilaspohjaisiin ammatillisiin peruskoulutuksiin. Saavutettavuus on vielä hyvä pääosin koko maassa.

Kuntaliitto esittää, että rahoitusjärjestelmäuudistuksen yhteydessä lukiokoulutuksen rahoitusta kehitetään siten, että turvataan lukiokoulutukselle asetetut uudistuvat pedagogiset, digitalisoinnin asettamat ja menetelmälliset vaatimukset.

Hallituksen kärkihankkeissa ei varsinaisesti ole huomioitu lukiokoulutuksen kehittämistä lukuun ottamatta kaikkien koulutusasteiden opettajia koskevaa opettajankoulutuksen kehittämishanketta.

Talousarvioesityksessä esitetään toteutettavaksi Uusi lukio — uskalla kokeilla -kehittämisohjelma jatkamalla tuntijakokokeilua ja kehittämisverkoston toimintaa. Tavoitteena on uudistaa pedagogiikkaa, opiskeluympäristöjä ja toimintakulttuuria niin, että lukiokoulutus kykenee vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.

Kehittämisohjelmaan ei kuitenkaan ole suunnattu sanottavasti valtion rahoitusta.

Lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitus on selvästi alhaisemmalla tasolla kuin ammatillisen peruskoulutuksen alhaisin yksikköhintarahoitus. Opetusjärjestelyt ovat koulutusmuodoissa kuitenkin samankaltaisia.

Kuntaliitto katsoo, että ennen uuteen rahoitusjärjestelmään siirtymistä lukiokoulutuksen opiskelijakohtaisen yksikköhintarahoituksen tulee vastata ammatillisen peruskoulutuksen yhteiskuntatieteen, liiketalouden ja hallinnonalan opiskelijakohtaisen yksikköhintarahoituksen tasoa.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön järjestämismahdollisuuksia koko maan kattavasti ei tule vaarantaa, sillä se luo monipuolisia paikallisia ja alueellisia koulutus- ja hyvinvointiulottuvuuksia. Kuntaliitto pitää toiminnan kehittämisen ja järjestämisen osalta huolestuttavana vapaaseen sivistystyöhön liittyviä rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyviä valtionosuusrahoitusleikkauksia, josta osa toteutettiin vuonna 2015 ja osa esitetään toteutettavaksi vuonna 2017. Rahoituksen väheneminen vaikuttaa koulutuksen vähenemiseen tai koulutuksen ylläpitäjän rahoitusosuuden kasvamiseen, mikä ei vahvista kuntataloutta. Pelkästään kansalaisopistojen valtion rahoitusta esitetään alennettavaksi 5 miljoonaa euroa vuonna 2017, minkä lisäksi kilpailukykysopimus- ja kustannustason muutos alentaa valtionosuusrahoitusta.

Valtionrahoitustarpeet huomioitavaksi

1. Turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien opetus- ja kulttuurisektorin palvelujen ja palvelutarpeen lisäystä ei ole riittävästi huomioitu tulevien vuosien valtion rahoituksessa. Varhaiskasvatus-, esi- ja perusopetuspalveluiden sekä aikuisille suunnattavien kotouttamis-, kieli- ym. koulutuksen sekä kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluiden järjestämistarve lisää kuntien kustannuksia sekä turvapaikkapäätöksen hakuvaiheessa, että kotikunnan määräytymisen jälkeen. Kuntaliitto edellyttää, että valtio huolehtii osaltaan opetus- ja kulttuuripalvelujen rahoittamisesta.

   Kuntaliiton käsityksen mukaan lasten päivähoito jäi vastaanottolain säännösten soveltamisalan ulkopuolelle lasten päivähoidon hallinnonalasiirron

yhteydessä, kun lasten päivähoito 1.1.2013 lukien lakkasi olemasta sosiaalihuollon palvelu. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että lain esitöiden (HE 159/2012 vp) mukaan hallinnonalasiirron lähtökohtana kuitenkin oli, että siirto ei aiheuta muutoksia asiakkaiden päivähoito-oikeuteen tai kuntien päivähoitopalvelujen järjestämisvelvollisuuteen.

Kuntaliiton käsityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön tulkinta, jonka mukaan kunnan on varhaiskasvatuslain 4 §:n 2 momentin velvollisuus järjestää varhaiskasvatuslain varhaiskasvatusta kunnassa oleskelevalle turvapaikanhakijalle, kuitenkin laajentaa kunnan päivähoitopalvelujen järjestämisvelvollisuutta.

Kuntaliitto vaatii, että velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta turvapaikanhakijoille arvioidaan lasten päivähoidon hallinnonalan siirron yhteydessä esitetyn mukaisesti siten, että kuntien velvollisuus päivähoitopalvelujen järjestämiseen ei laajene.

Kuntaliitto vaatii, että asiassa tehdään tarvittavat lakimuutokset ja, että valtio vastaa turvapaikanhakijoiden varhaiskasvatuksen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista kuten esi- ja perusopetuksessa sekä välttämättömissä sosiaali- ja terveyspalveluissa.

2. Kuntaliitto kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että päiväkoti- ja koulukiinteistöt edellyttävät peruskorjausinvestointeja esimerkiksi kosteusvaurioiden vuoksi. Tilojen tulee olla lakisääteisesti terveellisiä ja turvallisia sekä lapsille että henkilöstölle. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että valtio osallistuu aiempaa vahvemmin tulevina vuosina peruskorjausinvestointien toteuttamiseen. Investoinneilla on myös työllistävä vaikutus.

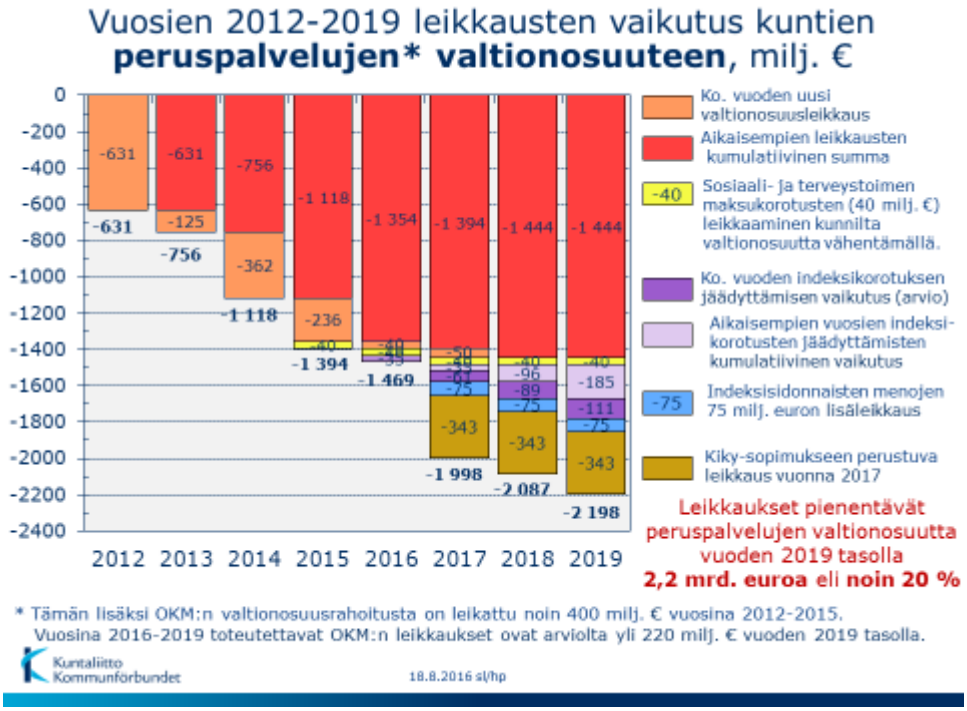
SUOMEN KUNTALIITTO

Päivi Väisänen-Haapanen
erityisasiantuntija

Liitteet:
Liite 1: Valtionosuusleikkausten vaikutukset kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoitukseen vuosina 2012- 2019
Liite 2: Valtion TAE 2017

Liite 1

VALTIONOSUUSLEIKKAUSTEN VAIKUTUKSET KUNTIEN PERUSPALVELUIDEN VALTIONOSUUSRAHOITUKSEEN VUOSINA 2012- 2019



Liite 2

Valtion TAE 2017

Kunnille asetettu rahoitusasematavoite -0,5 % -yksikköä / BKT v. 2019 on haastava ja siitä on johdonmukaisesti pidettävä kiinni.

Kuntatalous on kehittynyt odotuksiin nähden kohtuullisesti. Erityisesti kuntien omilla säästötoimenpiteillä on ollut merkittävä vaikutus. Kuntien ja kuntayhtymien investoinnit ovat pysyneet korkealla tasolla. Vaikka velkaantuminen on kasvanut, investointien omarahoitusosuus on noussut.

Tulevaisuuden näkymät ovat kuitenkin hyvin haastavat, sillä toimintaympäristöön, tulopohjaan ja kustannuskehitykseen kohdistuu useita paineita ja velkaa joudutaan yhä ottamaan lisää.

Ensi vuoden valtion talousarvioesityksen ennakoidaan vahvistavan kuntataloutta lievästi. Epävarmuustekijöitä on kuitenkin merkittävästi ja mitä ilmeisimmin kuntien omat toimenpiteet tulevat jatkossakin olemaan keskeisessä asemassa kuntatalouden tasapainon saavuttamisessa.

Kilpailukykysopimus rahoitettiin osin kuntasektorin säästöillä, joista merkittävin on lomarahojen leikkaus vuosina 2017–2019. Säästövaikutukseksi vuonna 2017 arvioidaan 309 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi työajan pidennyksen seurauksena kunta-alan työvoiman kysynnän oletetaan pienenevän niin, että säästöiksi ensi vuonna arvioidaan 93 miljoonaa euroa. Vaikutus nousee aina 245 miljoonaan euroon vuonna 2020. Valtionosuuksia alennetaan vastaavasti.

Verotuksessa tapahtuvat muutokset kompensoidaan osittain. Ottaen huomioon kuntatyönantajan oletetut säästöt, veromuutokset ja valtionosuusvähennykset kuntatalouden rahoitusasema heikkenisi kikystä johtuen noin 90 miljoonaa euroa.

KEL-indeksiin sidottuja menoja leikataan 195 miljoonaa, mikä pienentää kuntien valtionosuuksia 75 miljoonaa euroa. Edellisellä vaalikaudella päätetyt valtionosuusleikkaukset jatkuvat ensi vuonna 50 miljoonan euron suuruisena.

Päivystysasetuksen muutoksen myötä kuntien menojen arvioidaan jo ensi vuonna alenevan 75 miljoonaa euroa, vanhuspalvelujen henkilömitoituksen tarkistuksen myötä säästöä kertyisi 25 miljoonaa ja varhaiskasvatukseen liittyvien muutosten johdosta 67 miljoonaa euroa. Oletetut säästöt leikataan ennakkoon kuntien valtionosuuksista.

Peruspalvelujen valtionosuuksia leikataan ensi vuonna yhteensä peräti 383 miljoonaa euroa kun oletettujen säästöjen lisäksi ns. Lex Lindströmin, eli yli 60 v. pitkäaikaistyöttömien johdosta kunnille syntyvä, noin 33 miljoonan euron ennakoitu menojen vähennys työmarkkinatukimenoissa leikataan peruspalveluiden valtionosuuksissa.

Kuntaliitto toteaa, että esitetyt valtionosuusleikkaukset ovat erittäin suuria ja perustuvat oletuksiin kuntien omista toimenpiteistä. Kuntaliiton mielestä nämä muutokset olisi tullut ottaa huomioon valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistuksessa, kun toteutumat ovat tiedossa. Kuntaliito ei hyväksy niin sanotun Lex Lindströmin kunnille tuoman säästön leikkausta valtionosuuksista vaan sen rahoitus pitäisi hoitaa työmarkkinatukijärjestelmän rahoituksen sisällä.

Epävarmuustekijöistä johtuen valtion TAE:n vaikutuksia kuntatalouteen on hankalaa täysin luotettavasti arvioida.

Näistä vaikeuksista huolimatta Kuntaliitto on tyytyväinen siihen, että vakiintuneet veroperustemuutokset kompensoidaan, uusiin tehtäviin tulee 100 %:n valtionosuus ja että valtion ja kuntien kustannustenjako tarkistetaan sovitun mukaisesti.

Kuntien toimintaympäristössä tapahtuu merkittäviä muutoksia. Turvapaikanhakijoiden suuri määrä aiheuttaa kunnille merkittäviä kustannuksia erityisesti sen jälkeen, kun oleskelulupa on myönnetty. Myös käännytyksiin liittyvät ongelmat kasaavat kunnille uusia haasteita paperittomien määrän kasvaessa. Kotouttamiskorvausten taso on aivan liian alhainen ja jälkeenjäänyt.

Hallituksen kärkihankkeet tähtäävät toimintojen uudistamisen kautta talouden kasvun ja työllisyyden edistämiseen. Liikennekaaren osalta huolta herättää erityisesti joukkoliikenteen asema jatkossa. Jätelain uudistaminen kuntien vastuita rajaten aiheuttaisi kunnille satojen miljoonien menetykset.

Edellisellä hallituskaudella toteutettu työllisyyden kuntakokeilun tulokset olivat erinomaisia. Tärkeätä on, että nyt valmistelussa olevat alueelliset kokeilut toteutetaan viivyttelemättä ja mahdollisimman laajasti.

Kuntaliitto on aktiivisesti mukana maakuntauudistuksen valmistelussa. Kuntaliitto korostaa uudistuksessa itsehallinnon toteutumista ja kuntien mahdollisuutta jatkossakin toimia sote-palvelujen tuottajina.