

**SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO
12/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan
peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain
muuttamisesta**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 133/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki ja neuvotteleva virkamies Arto Salmela, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Emmi Virtanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja Raakel Tiihonen, Opetushallitus
- kehittämisspällikkö Sanna Lehtonen, Suomen Kuntaliitto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Sivistysvaliokunta toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus valtionosuusprosentin alentamisesta 25,42 prosenttiin vuonna 2015. Hallituksen esityksen mukaan valtionosuusprosentin alentumisen perusteena on valtion ja kuntien väliseen tehtävien jakoon ja valtionosuusjärjestelmän uudistamiseen liittyviä sekä valtiontalouden säästötoimenpiteisiin liittyviä tekijöitä. Erityisesti kehyspäästösten mukaiset vähennykset ovat valiokunnan arvion mukaan välttämättömät valtiontalouden nykyisessä kireässä tilanteessa, jossa valtion lisävelkaantumista pyritään hillitsemään.

Valtionosuuteen vaikuttavat eräät muutokset

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusmomentille (28.90.30) ehdotetaan 8 441 milj. euroa, ja siinä on vähennystä vuoden 2014 varsinaiseen talousarvioon verrattuna noin 171 milj. euroa. Muutokseen ovat vaikuttaneet vähennyksenä valtionosuusuudistus, valtionosuuksiin tehdyt leikkaukset ja vähennykset sekä lisäyksenä tehtävämuidosten edellyttämät valtionosuusprosentin korotukset sekä jäteveron tuottoa vastaava valtionosuuden lisäys. Kehyspäästösten mukainen valtionosuuden vähennys on 188 milj. euroa vuoteen 2014 verrattuna.

Sivistysvaliokunta pitää valtionosuuksien vähentymisen kokonaismäärää erittäin valitettavana. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan

kuntien peruspalvelujen valtionosuusleikkaukset vuodesta 2012 lähtien merkitsevät vuonna 2015 noin 1,4 miljardin vähennystä valtionosuuksissa verrattuna tasoon ennen leikkauksia.

Valiokunta toteaa, että kuntien valtionosuusprosentin alentamisesta 0,64 prosenttia aiheutuu siitä, että ammattikorkeakoulujen rahoitus siirretään kokonaan valtion rahoitettavaksi ja kuntien rahoitusosuus poistetaan. Siirto merkitsee yhteensä 164 milj. euron alennusta kuntien valtionosuuteen. Samassa yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokassa kuntien rahoitusosuutta lisätään ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksesta 199 milj. euroa, oppisopimuskoulutuksesta 11 milj. euroa ja lukiokoulutuksesta 81 milj. euroa. Uudistus toteutetaan kustannusneutraalisti siten, että valtionosuusrahoitus ei kokonaisuutena alene, mutta valtion rahoitusosuus ammatillisessa peruskoulutuksessa ja lukiokoulutuksessa on jatkossa tosiasiallisesti vain noin 31 %. Valiokunta on lausunnossaan (SiVL 11/2014 vp) hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2015 (HE 131/2014 vp) kiinnittänyt erityistä huomiota lukiokoulutuksen rahoituksen riittävyyteen vuonna 2015.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös muutosta lain 36 §:n 6 momenttiin siten, että opiskelijavalintapalvelujen uudistamisen rahoittamiseksi peruspalvelujen valtionosuudesta tehtävä vähennys supistuisi 0,61 euron asukaskohtaisesta vähennyksestä 0,37 euroon asukasta kohti vuonna 2015. Kyse on määräaikaisesta valtionosuuteen kohdistuvasta vähennyksestä, jota vastaava määräraha osoitetaan Opetushallitukselle käytettäväksi opiskelijavalintajärjestelmän kustannuksiin.

Saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta katsoo, että opiskelijavalintapalveluiden rahoittamisesta tulisi säätää pysyväisluonteisesti valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaossa. Näin varmistettaisiin se, että opiskelijavalintapalveluiden ajantasaisena pitäminen ei vähennä Opetushallituksen muiden lakisäätelien tehtävien hoitoon tarkoitettuja toimintamenoja, joiden riittävyydestä valiokunta on esittä-

nyt vakavan huolensa edellä mainitussa talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin positiivisena ja periaatteellisesti tärkeänä esityksessä olevaa kustannustenjakoehdotusta, jonka mukaan uusiin ja laajentuviin tehtäviin ehdotetaan valtionosuudeksi 100 prosenttia, ellei valtionosuustehtäviin tehdä uudistusta vastaavia vähennyksiä. Tämä ehdotus on tarkoitettu sovellettavaksi vuoden 2013 kehyspäättökseen nähden uusiin hankkeisiin. Säännöstä ei siten sovelleta vuoden 2015 talousarvion yhteydessä voimaan tuleviin uudistuksiin.

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän toimivuus

Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmällä rahoitettavan palvelutuotannon piirissä on opetustoimessa noin 580 000 esi- ja perusopetuksen oppilasta sekä lisäksi kaikki kuntalaiset asukaskohtaisesti määräytyvällä valtionosuudella rahoitetun kuntien yleisen kulttuuritoimen ja kirjastotoimen osalta.

Koulutuksellinen tasa-arvo, yhdenvertainen saavutettavuus sekä esi- ja perusopetuksen säilyttäminen lasten ja nuorten lähipalveluina ovat opetustoimen keskeisiä tavoitteita. Sivistysvaliokunta korostaa, että opetustoimen säästöt kohdistuvat nuorten ikäluokkien tulevan osaamisen perustaan. Ne eivät edistä tavoitetta tehdä Suomesta maailman osaavin kansakunta vuonna 2020 vaan päinvastoin heikentävät osaamispääoman perustaa eli maailman korkeatasoisinta esi- ja perusopetusta.

Opetustoimen lainsäädäntö sisältää varsin vähän lakiin perustuvia ja siten kuntia sitovia normeja, joilla taataan opetuksen taso ja riittävyys. Tämä helpottaa valiokunnan arvion mukaan selvästi suurten säästötoimenpiteiden kohdistamista opetustoimeen verrattuna esimerkiksi monin verroin säädellympään sosiaali- ja terveystoimeen. Valtionosuuksien leikkausten vaikutus koulutuspalvelujen laatuun jää riippumaan yksittäisten kuntien ratkaisuksista ja mahdollisuuksista rahoittaa palveluita aiempaa enemmän vero- ja maksutuloilla sekä lainoituksella.

Sivistysvaliokunta pitää aivan välttämättömänä, että jatkossa vielä arvioidaan uudelleen konkreettisten säästötavoitteiden lisäksi peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus opetustoimen osalta ja opetustoimen sisältöön kohdistuvan lainsäädännön sitovuus suhteessa toiminnan rahoitukseen. Valiokunta toteaa, että tiukentuvan normiohjauksen vaihtoehto on käyttötarkoitukseltaan sidotun harkinnanvaraisen valtion rahoituksen laajempi käyttö. Tästä on hyvänä esimerkkinä luokkakoon pienentämiseen käytetty rahoitus.

Vaikutusten seuranta

Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että vuoden 2015 alusta voimaan tulevan kuntien uuden valtionosuusjärjestelmän ja alentuneen valtionosuusprosentin tilanteessa kuntien taloudellisista toimintaedellytyksistä tulee varmistua kaikkien kuntien kohdalla ja että esi- ja perusopetuksen järjestämisedellytysten ja saatavuuden turvaamiseksi kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien määrää ja kohdentamisperusteita tulee ajantasaisesti seurata. Sivistysvaliokunta esittää, että hallintovaliokunta ehdottaa eduskunnalle asiasta 2 lausumaa (*Valiokunnan lausumaesitykset 1 ja 2*).

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Inkeri Kerola /kesk
jäs. Ritva Elomaa /ps
Jukka Gustafsson /sd
Leena Harkimo /kok
Pauli Kiuru /kok
Kimmo Kivelä /ps

Sanna Lauslahti /kok
Mika Niikko /ps (osittain)
Mikaela Nylander /r
Tuula Peltonen /sd
Pauliina Viitamies /sd
vjäs. Elsi Katainen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että hallintovaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaesitykset) seuraavasti:

1. Eduskunta edellyttää, että vuoden 2015 alusta voimaan tulevan kuntien uuden valtionosuusjärjestelmän ja alentuneen valtionosuusprosentin tilanteessa kuntien taloudellisista toimintaedellytyksistä tulee varmistua kaikkien kuntien kohdalla.

2. Eduskunta edellyttää, että esi- ja perusopetuksen järjestämisedellytysten ja saatavuuden turvaamiseksi hallitus seuraa ajantasaisesti kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien määrää ja kohdentamisperusteita ja antaa sivistysvaliokunnalle selvityksen asiasta vuonna 2018.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Valtionosuuksien tarkoituksena on taata kuntien vastuulla olevien julkisten palveluiden järjestäminen koko maassa. Monet kunnat on kuitenkin jo nyt ajettu taloudellisesti niin ahtaalle, että palvelujen laadukas järjestäminen on vaikeaa. Kuntien velvoitteet eivät vähene siinä määrin, että peruspalvelujen valtionosuuksia on mahdollista vähentää, sillä kunnilla on ollut liian vähän rahoitusta suhteessa niiden lakisääteisiin tehtäviin.

Peruspalvelujen valtionosuuksien leikkaaminen kohdistuu sivistystoimen osalta muun muassa perusopetukseen ja lasten päivähoitoon ja on siten omiaan heikentämään lasten ja nuorten hyvinvointia sekä kansakuntamme tulevaisuutta. Vastuullinen päätöksentekijä kantaa vastuuta myös tulevaisuudesta, ja kun on yleisesti tiedossa, että varhaiskasvatukseen ja osaamistason nostamiseen kannattaa panostaa, voimme vain ihmetellä, miksi valtionosuuksia aiotaan alentaa.

Koulutuksen merkitys kansantalouden ja yleisen hyvinvoinnin kannalta on kiistaton, ja opetus- ja kulttuuriministeriön tulevaisuuskatsauksessa todetaankin koulutuksen ja osaamisen olevan voimakkaassa yhteydessä sekä kansantalouteen että yksilöiden tulotasoon, terveyteen, hyvinvointiin ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Valitettavasti suomalaisen yhteiskunnan koulutukseen liittyvät vahvuudet ja etulyöntiasema ovat kuitenkin oleellisesti heikentyneet. Kansallisen osaamisperustan vahvistaminen -hankkeen loppuraportista käy ilmi, että luku- ja laskutaidon taso on laskussa, Suomen vahvuute-

na toiminut tasa-arvo on heikentynyt ja sosiaalinen tausta vaikuttaa yhä voimakkaammin oppimistuloksiin. Nuorten ikäluokkien osaamistaso on olennaisesti heikompi kuin vanhempien, ja PISA-tutkimusten perusteella osaamisen taso on laskussa. Kansalaisten osaamisen taso on heikentynyt ja jopa jäänyt jälkeen kansainvälisestä kehityksestä. Raportin mukaan muita kehittyneitä maita olennaisesti hitaammasta koulutustason noususta seuraa, että Suomen työikäisen väestön koulutustaso tulee vuonna 2030 olemaan hyvin lähellä OECD-maiden ja Euroopan maiden keskitasoa.

Näiden tietojen valossa pidämme käsittämättömänä, että varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen rahoitusta halutaan vähentää entisestään valtionosuuksia leikkaamalla. Varhaiskasvatuksen osalta on vielä todettava se, että mikäli suunnitella olevalla varhaiskasvatustasolla halutaan parantaa lasten hyvinvointia ja osaamista, edellyttää lain toteuttaminen lisää resursseja. Ei resursien vähentämistä, kuten tällä lakiesityksellä tehdään. Lisäksi huomautamme, että ammattikorkeakoulujen rahoitus ei sisälly peruspalvelujen valtionosuuteen, eikä sitä näin ollen tulisi edes harkita vähennettävän kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 2014

Ritva Elomaa /ps
Kimmo Kivelä /ps
Mika Niikko /ps

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Hallitus jatkaa kuntapalvelujen rahoituspohjan murentamista. Keskustan jäsenet eduskunnan sivistysvaliokunnassa ovat huolissaan kuntiin kohdistuvista valtionosuuksien leikkauksista. Peruspalvelujen valtionosuus esitetään alennettavaksi 29,57 prosentista 25,42 prosenttiin. Kuitenkin palvelujen käyttäjien eli päivähoidon lasten, esiopetuksessa olevien lasten ja perusopetuksen oppilaiden määrä nousee. Hallitus on määräämässä kunnille ensi vuonna uusia ja entistä raskaampia tehtäviä, joiden laskennallisia kustannuksia ja valtionosuuksia se alimitoittaa. Myös nämä lisäävät kuntien kustannustaakkaa.

Tällä vaalikaudella sivistyssektorilta on leikattu noin 1,5 miljardia. Tämä on lisännyt ihmisten välistä eriarvoisuutta sekä heikentänyt maamme osaamisperustaa. Kuntien mahdollisuudet toteuttaa koulutusta ja muita peruspalveluja vaihtelevat paljon. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on tasoittaa kuntien tulopohjassa, kustannusrakenteessa ja palvelutarpeessa olevia eroja. Valtionosuudet eivät kuitenkaan ole korvamerkittyjä, ja määrän vähentyessä kuntien mahdollisuudet tuottaa muita kuin lakisääteisiä palveluja heikkenevät merkittävästi.

Hallitus on tuomassa eduskuntaan isoja esityksiä, joilla on välittömiä taloudellisia vaikutuksia kuntien talouteen. Näitä ovat esimerkiksi kotihoidontuen pakkokiintiöiminen, varhaiskasvatustien sekä toisen asteen rakennemuutokset. Kunnissa joudutaan varautumaan näihin taloudellisesti, ilman riittävää esitettyä kustannusvaihtusarviointia.

Lähivuosienkaan taloustilanne ei ole tuomassa helpotusta kuntatalouteen, vaan kuntien tulevaisuuden näkymät ovat erittäin haasteelliset. Hallitus on sopeuttanut valtion taloutta leikkaamalla kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 1,5 miljardilla eurolla vuosina 2012—2015. Kuntapalveluja eniten tarvitsevia lapsia, nuoria, sairaita ja vanhuksia ollaan surutta laittamassa hallituksen epäonnistuneen talouspolitiikan maksa-

jiksi. Käytännössä hallitus siirtää ikävien päätösten tekemisen kuntapäätäjille.

Vaikutukset näkyvät kunnallisveron korotuksena, palvelujen karsimisena sekä henkilöstön, kuten opettajien, lomautuksina ja irtisanomisina. Kuntiin kohdistuvassa leikkausvimmassa hallituksenkin on syytä muistaa, että valtiovalta on viime kädessä vastuussa siitä, että perustuslakiin kirjatut sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet toteutuvat. Kuntalaisten tarvitsemat hyvinvointipalvelut ovat vakavassa vaarassa.

Rahoitusperiaatteen mukaisesti valtion tulee varmistaa kuntien tosiasialliset taloudelliset edellytykset selvitä tehtävistään kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. On huolestuttavaa, että valtio on irtisanoutumassa tästä rahoitusperiaatteesta.

Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmällä rahoitettavat palvelut ovat taloudelliselta ja toiminnalliselta laajuudeltaan merkittävän opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan osa-alue. Vuonna 2014 esi- ja perusopetuksen sekä kirjasto- ja kulttuuritoimen laskennallisen rahoituksen määrä on yhteensä noin 4,5 mrd. euroa. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmällä rahoitettavan palvelutuotannon piirissä on opetustoimessa noin 580 000 esi- ja perusopetuksen oppilasta sekä lisäksi kaikki kuntalaiset asukaskohtaisesti määräytyvällä valtionosuudella rahoitetun kuntien yleisen kulttuuritoimen ja kirjastotoimen osalta.

Esi- ja perusopetus muodostavat koko koulutusjärjestelmän perustan mahdollistaen kaikille yhdenvertaiset edellytykset jatkokoulutukseen. Koulutuksellinen tasa-arvo, yhdenvertainen saavutettavuus sekä esi- ja perusopetuksen säilyttäminen lasten ja nuorten lähipalveluina ovat opetustoimen keskeisiä tavoitteita. Niiden toteuttaminen edellyttää riittävien taloudellisten resursien turvaamista asuinkunnasta ja koulutuksen järjestämisen olosuhteista riippumatta.

Keskustan sivistysvaliokuntaryhmä on erityisen huolissaan hallituksen päätöksestä lopettaa

koulujen, päiväkotien ja kirjastojen perustamiskustannusten avustaminen. Keväällä toteutetun valtionosuusuudistuksen jäljiltä ei ole olemassa enää minkäänlaista mekanismia, minkä turvin esimerkiksi homevaurioista kärsiviä kouluja voitaisiin korjata. Keskusta muistuttaa, että se on ehdottanut pitkäjänteistä kymmenelle vuodelle jaksottuvaa korjaussuunnitelmaa, jonka

turvin ongelmiin voidaan puuttua ajoissa ja kustannustehokkaasti.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 2014

Inkeri Kerola /kesk
Elsi Katainen /kesk