

## SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2014 vp

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

*Hallintovaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 22 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 38/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- hallitusneuvos Arto Luhtala, Vos-selvityshenkilö Arno Miettinen ja neuvotteleva virkamies Ville Salonen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Merja Leinonen ja hallitusneuvos Marja-Riitta Pönkä, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kouluneuvos Pasi Rentola, Opetushallitus
- rehtori Olavi Uitto, Bovallius-ammattiopisto

- ylijohtaja Jorma Pitkämäki, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
- tutkimusjohtaja Antti Moisio, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT)
- rahoitusjohtaja Reijo Tuori, Espoon kaupunki
- kunnanjohtaja Kyösti Tornberg, Kolarin kunta
- stadsdirektör Hans-Erik Lindqvist, Närpes stad
- sivistystoimenjohtaja Esa Santakallio, Riihimäen kaupunki
- koulutusjohtaja Heljä Misukka, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ
- johtava rehtori, kasvatustieteiden tohtori Mikko Ripatti, Suomen harjoittelukoulujen rehtorit ry - HARRE
- kehittämisspällikkö Jouko Heikkilä, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Aki Holopainen, Yksityiskoulujen Liitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Sophie Mannerheimin koulu
- Taiteen Perusopetusliitto TPO
- Suomen kirjastoseura.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

Valiokunta pitää kuntien valtionosuusudistuk-

sen keskeisiä muutoksia ja peruslinjauksia kannatettavina. Uudistusta on pitkään valmisteltu ja

on hyvä, että järjestelmää nyt saadaan päivitettyä. Nykyinen järjestelmä on vaikeaselkoinen, valtionosuuksien määräytymisperusteet ovat vanhentuneet, eikä järjestelmä kokonaisuutena ole kuntia kannustava. Valtionosuusjärjestelmän ja verotuloon perustuvan tasausjärjestelmän tarkistaminen ja uudistaminen on välttämätöntä. Järjestelmän uudistamisessa tärkeää on ollut vähentää kriteerien määrää, määritellä ne aiempaa selkeämmiksi sekä parantaa kriteerien tietopohjaa. Siirtyminen nykyisestä noin 50:stä eri kriteeristä hallituksen esittämään 11:een selkeyttää järjestelmää. Myönteisiä seikkoja ovat myös mm. tavoite eriarvoisuuden vähentämiseen, kustannustenjaon tarkistuksen toteuttaminen vuosittain, ikärakenneluokitukset ja vieraskielisten lasten ja nuorten huomioon ottaminen jne.

On kuitenkin huomioitava, että hallituksen esityksessä ei selkeästi perustella ehdotettujen kriteereiden painoarvojen määräytymistä. Erityisesti ikärakenteen ja sairastavuuden osuudet laskennallisten kustannusten määräytymisessä ovat niin suuret, että niiden painotuksella on ratkaiseva merkitys kunnalle tilittävän valtionosuuden lopulliseen määrään. Olisi siten ollut tärkeää, että näiden kriteereiden painoa järjestelmässä olisi avattu hallituksen esityksessä esitettyä enemmän. Tehtäväkohtaisista kriteereistä luopumisesta johtuen esi- ja perusopetuksen rahoitustason kehityksen seuraaminen suhteessa toteutuneen kustannustason kehitykseen on erityisen tärkeää jatkossa. Lisäksi hallinnonalakohtaisten kriteerien poistumisen yhteydessä yhdistetyn ikärakenteen ikäryhmäkohtaisten asukaskohtaisen rahoituksen osuvuutta ei ole mahdollista arvioida. Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntien peruspalveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia seurataan myös jatkossa tehtäväkohtaisesti. Opetushallinto tarvitsee jatkossakin tehtäväkohtaista tietoa palveluiden tuottamisen kustannuksista toiminnan kehittämiseksi ja ohjaamiseksi. Ehdotetun uuden järjestelmän peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset perustuvat keskeisesti ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen. Ikäryhmitys perustuu pääosin nykyisiin

ikäluokituksiin. Uudessa järjestelmässä ehdotetaan kuitenkin otettavaksi käyttöön uusi 16—18-vuotiaiden ikäryhmä. Valiokunta pitää tärkeänä, että ikäryhmäjaottelun toimivutta ja oikeellisuutta toteutuneisiin kustannuksiin seurataan ja tarvittaessa muutetaan.

Sivistysvaliokunnan toimialalla valtionosuusjärjestelmä on osa esi- ja perusopetuksen ja muiden opetus- ja kulttuuritoimeen liittyvien peruspalveluiden ohjausjärjestelmää ja niiden järjestämisen edellytyksiä. Varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus muodostavat perustan sille, että kaikilla lapsilla ja nuorilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet kouluttautua kykyjensä ja edellytystensä mukaisesti, kuten perustuslakimme 16 § edellyttää, eli että turvataan kaikille yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Koulutuksellinen tasa-arvo, yhdenvertainen saavutettavuus sekä esi- ja perusopetuksen säilyttäminen lähipalveluna ovat opetustoimen keskeisiä periaatteita.

Valtionosuusjärjestelmän painopisteen muutos tehtäväkohtaisista valtionosuuksista verotulojen tasausjärjestelmään koskettaa kuntia eri tavoilla. Esi- ja perusopetuksen tasavertaiset järjestämisedellytykset edellyttävät kuntien tulopohjassa olevien eroavaisuuksien tasoittamisen lisäksi kustannuserot huomioivien tekijöiden merkittävää painoarvoa osana järjestelmää. Erityisesti perusopetuksen yksikkökustannuksissa on huomattavia eroavaisuuksia johtuen kuntien olosuhdetekijöistä. Esimerkiksi vuonna 2012 kuntien toteutuneet perusopetuksen oppilaskohtaiset yksikkökustannukset vaihtelivat n. 5 900 eurosta n. 24 600 euroon keskimääräisen yksikkökustannuksen ollessa noin 8 400 euroa. Väestöpohjaltaan pienemmissä ja harvaan asutuissa kunnissa opetusryhmien koko on pienempi ja kiinteät tila- ja muut kustannukset ovat keskimääräistä korkeammat. Esi- ja perusopetus on lähipalvelu, jolloin harvan asutuksen alueilla päivittäisiä koulumatkoja ei voida rajattomasti pidentää, vaikka kuntakoko kasvaisikin. Rahoitusjärjestelmän painopisteen muuttuminen enemmän tulojen tasaukseen merkitsee opetus-

toimen kannalta sitä, että tavoitteena on yhdenmukaistaa koulutuksen järjestämistapoja siten, että kustannusrakenteet eivät poikkeaisi merkittävästi keskimääräisestä.

Kuntien mahdollisuudet järjestää opetusta poikkeavat suurestikin toisistaan. Esitetty uudistus on tarkoitus toteuttaa erittäin kireän kuntatalouden aikana, jolloin kunnat joutuvat leikkaamaan ja tehostamaan palvelutuotantoaan merkittävästi. Sivistysvaliokunta on huolestunut siitä, että niissä kunnissa, joissa uudistus toteutetaan leikkaa tulopohjaa, muutos tulkitaan vastaavan suuruisena peruspalvelujen supistamis- tarpeena.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että niin yhteiskunnan kuin yksilön kannalta lainsäädännön tulisi kannustaa ja suunnata toimia ennaltaehkäisevään suuntaan. Tällaisia alueita kunnan peruspalvelujen tuottamisessa on mm. liikuntaan suunnatut toimet ja voimavarat. Tässä lainsäädännössä se ei näy, vaan painopiste on — nykytilanteessa välttämättömästäkin — syntyneiden ongelmien ohjaama. Esimerkiksi liikunnan ottaminen huomioon olisi kannustava ja ennaltaehkäisevä kriteeri. Valiokunta pitää välttämättömänä, että jatkossa pyritään kannustamaan mm. kuntia panostamaan ennaltaehkäisevään toimintaan ja pyritään ottamaan se huomioon myös valtiosouksien perusteissa.

*Ohjausmahdollisuudet opetustoimessa.* Tulevina vuosina kunnat joutuvat etsimään säästöjä sellaisista peruspalvelujen valtionosuuslain tarkoittamista palveluista, joiden järjestämistä, laatua tai määrää ei ohjata minimitasovaatimuksilla tai muilla vastaavilla normeilla. Kirjasto- ja perusopetuspalveluissa näitä normeja on vähän sosiaali- ja terveyspalveluihin verrattuna. Käytännössä suurin tehostamispaine kohdistuu näissä kunnissa perusopetuspalvelujen järjestämiseen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ohjausmahdollisuudet kuntiin päin vähenevät tämänkin uudistuksen myötä. Kustannusten tiedonkeruu ja tilastointi ovat ainoita keinoja, joilla voidaan tarkastella rahojen ohjautumista opetukseen. Ohjausvaikutuksen säilyttämiseksi tuli-

si rahoitusta koskevien säännösten ja koko järjestelmän olla mahdollisimman läpinäkyvä.

Opetustoimen ohjauksessa on toteutunut melko nopea ohjauksen heiluriliike yksityiskohtaisesta valtioon ja sen aluehallinnon ohjauksesta luottamukseen perustuvaan ohjaukseen, jossa on tuettu koulutuksen järjestäjien vapaaehtoista kehittämistoimintaa. Samaan aikaan sosiaali- ja terveystoimessa valtionhallinnon ohjausote on ollut selvästi tiukempi ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot voivat toteuttaa oma-aloitteisesti valvontaa ja antaa toimintaa koskevia määräyksiä uhkasakon uhalla.

Koulutuksen ohjausjärjestelmässä korostuu siten nykyään opetuksen järjestäjien itseohjautuvuus. Luottamukseen perustuvalla ohjauskulttuurilla ja informaatio-ohjauksella on kokonaisuutena ottaen saavutettu Suomessa kansainvälisessä vertailussa hyviä tuloksia. Valiokunta on kuitenkin huolestunut siitä, että tapauksissa, joissa koulutuksellinen tasa-arvo ja kansalaisten hyvinvointi ovat selvästi uhattuina, ei voida tehokkaasti puuttua opetuspalvelujen tuottamiseen.

Kuntien opetustoimen alueellinen laillisuusvalvonta perustuu kuntalain 8 §:ään, jonka nojalla aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Uuden oppilashuoltolain mukaan aluehallintovirasto voi myös ottaa oma-aloitteisesti tutkittavaksi, onko opetussuunnitelman mukainen opiskeluhoito järjestetty lain mukaisesti. Sivistysvaliokunta pitää ongelmallisena sitä, että opetustoimen laillisuusvalvonta on näin ollen aina jälkikäteisvalvontaa, eikä aluehallintovirastolla ole sen yhteydessä opetustoimen lainsäädäntöön perustuvaa oikeutta antaa kuntia velvoittavia päätöksiä, joihin voitaisiin liittää sanktioita päätöksen noudattamatta jättämisen varalle.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain 63 b §:n mukaan, jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn veloitteen, aluehallintovirasto voi, asianomaista ministeriötä

kuultuaan, sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan velvoitetta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan aluehallintovirastot ovat joutuneet harkitsemaan uhkasakkosäännöksen soveltamista opetushenkilöstön lomautusten yhteydessä. Käytännössä säännöstä ei kuitenkaan ole uhkasakkomenettelyn hitauden ja kankean menettelyn vuoksi sovellettu.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan kunnat eivät aina anna lomautussuunnitelmiaan riittävän ajoissa ja osa kunnista kieltäytyy toimittamasta suunnitelmia vedoten siihen, ettei niillä ole siihen lakisääteistä velvollisuutta. Tässä suhteessa koululainsäädännön tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä ei ole kunnissa koettu riittävän velvoittaviksi.

Aluehallintovirastot ovat peruspalvelujen arvioinnissaan 2014 todenneet, että opetushenkilöstön lomautukset tulee estää pitkäjänteisillä ratkaisulla kunta- ja palvelurakenteessa. Tavoitteeksi tulee asettaa kuntien palvelukyvyin ja talouden vahvistaminen niin, että julkisen vallan vastuu ihmisten perusoikeuksien toteuttamisesta perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla kunnissa voidaan toteuttaa siten, etteivät kuntien talousvaikeudet johda äkillisiin korjausliikkeisiin, kuten lomautuksiin. Valiokunta korostaa, että tarvittaessa tulee harkita myös valtion aluehallintoviranomaisten toimivaltuuksien lisäämistä opetustoimen laillisuusvalvonnassa.

Valiokunta katsoo, että esim. varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulee harkita mahdollisuutta säätää aluehallintovirastoille oikeus omaaloitteisesti ottaa tutkittavaksi, onko varhaiskasvatuksen järjestämisestä vastaava kunta, kuntayhtymä tai muu palvelun tuottaja järjestänyt varhaiskasvatuksen säädettävän lain ja Opetushallituksen laatimien varhaiskasvatuksen perusteiden mukaisesti.

Opetustoimen valvonnassa aluehallintovirastoilla tulee selkeästi olla mahdollisuudet ennakkollisesti ja omaaloitteisesti puuttua epäkohtiin ja edellyttää hyvissä ajoin tietoja palveluja uhkaavista koulutuksen järjestäjien ratkaisuista.

Sanktioiden osalta ei ole perusteltua erotella hyvinvointipalveluja hallinnonalojen mukaan.

*Oppilaitosten ja kirjastojen perustamiskustannusten rahoitus.* Valiokunta on huolestunut hallituksen esitykseen sisältyvän oppilaitosten perustamishankkeiden valtionavustusmäärärahan 46,5 milj. euron siirrosta peruspalvelujen valtionosuuspohjiin. Tarkoituksena on, että valtio ei jatkossa osallistu oppilaitosten perustamishankkeiden rahoitukseen. Nykyjärjestelmään on ollut ongelmallinen, koska valtion rahoitusosuuden odottaminen on monissa tapauksissa saanut kunnat siirtämään tarpeellisia ja kiireellisiäkin korjaus- ja muita rakentamishankkeita. Valtion tuen loppuminen kokonaan johtaisi siihen, ettei valtiolla ole jatkossa mitään instrumenttia tukea kuntien peruskorjaushankkeita. Täysin ulkopuolisen rahoituksen saaminen koulurakentamiseen on erittäin vaikeaa, koska erilaiset järjestöt ja yritykset eivät voi hyödyntää koulutiloja liiketaloudellisesti kannattavasti. Sen sijaan erikoisliikuntatiloja, sosiaalisen palveluasumisen ja terveyspalvelujen tiloja on rakennettu yksityisellä pääomalla ja näihin tiloihin on syntynyt monipuolista liiketoimintaa. Koulurakentamiseen ei myöskään voi saada sosiaalisen asumispalvelutilarakentamisen tavoin avustusta tai rahoitusta.

Sivistysvaliokunta on kuitenkin huolissaan koulurakentamisen kokonaisuudesta sisäilmaongelmista rakentamisosaamiseen. Laajat homevauriot ja muut rakennusten kunto-ongelmat osoittavat, että Suomessa puuttuu terveellisen rakentamisen osaamista. Pätevöityneitä erikoisosaajia on maassamme liian vähän korjausvelan pysyvän vähentämisen tarpeeseen nähden. Niin rakennusalan peruskoulutuksessa, täydennyskoulutuksessa kuin esimerkiksi kuntien rakennusvalvonnassa on parannettavaa. Valiokunta viittaa myös tarkastusvaliokunnalle antamaansa lausuntoon homekouluista (SiVL 14/2012 vp — TRO 1/2011 vp). Valiokunta pitää välttämättömänä rakentamisosaamisen lisäämistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että rakentamiseen liittyvät eri osaamisalat myös yhdistetään tavoitteena luoda terve, mutta kuitenkin energiaa säästävä

rakentaminen ja korjausrakentaminen. Valiokunta pitää myös välttämättömänä, että kuntia rohkaistaan perustamaan sisäilmatyöryhmiä. Samalla tulee antaa riittävää ohjeistusta tai tarvittaessa jopa velvoittavia säännöksiä niin, että kunnissa myös käytännössä asianmukaisesti hoidetaan tilat terveellisiksi työskentelytiloiksi niin oppilaille kuin työntekijöillekin.

Ministeriö pitää välttämättömänä, että jatkossa esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen, taitteen perusopetuksen ja lasten päivähoidon rakkennushankkeisiin voitaisiin myöntää investointiavustuksia valtionavustuslain (688/2001) perusteella valtion talousarvion määrärahojen puitteissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että tällaisten avustusten myöntämistä varmistetaan, että koulutuksen järjestäjillä on riittävää rakentamisosaamista.

Valiokunta pitää vaarana myös sitä, että kuntalaisille tärkeät kirjastot ja niihin investoiminen voivat rapautua. Tähän asti käytetty pienikin valtion avustus on auttanut uudistamaan kirjastojen rakennuksia (kuluvana vuonna 5 milj. euroa).

*Harjoittelukoulujen rahoitus.* Valiokunta kiinnittää huomiota uudistuksen vaikutuksiin harjoittelukoulujen resurssien kannalta. Harjoittelukoulujen asema on määritelty yliopistolaissa, ja harjoittelukoulujen koulutuksen järjestäjänä toimii yliopisto. Harjoittelukoulujen toimintaa ohjaa toisaalta yleissivistävän koulutuksen lainsäädäntö ja toisaalta yliopistolainsäädäntö.

Perusopetuksen rahoitusperusteen muutoksessa valiokunnalle esitetyn esimerkinomaisen koelaskennan perusteella yksittäinen harjoittelukoulu voi menettää lähes 19 % rahoituksesta. Yksittäisen koulun on vaikea sopeuttaa toimintaansa näin suureen tulomenetykseen. Valtionosuus esitetään maksettavaksi harjoittelukouluille 94 %:n osuudella kotikuntakorvauksesta. Harjoittelukoulut ovat kuitenkin toiminnallisesti osa kunnan kouluverkkoa, ja niillä on vastattavanaan perusopetuksen lakisääteiset velvoitteet samalla tavoin kuin kunnilla (esim. erityisen tuen oppijat, vieraskielinen ja maahanmuuttajaopetus, vastuu koulukuljetuksista).

Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita ollaan myös muuttamassa. Valiokunta pitää välttämättömänä ottaa huomioon harjoittelukoulujen erityistehtävä opettajankoulutuksen osana uudistusta valmisteltaessa. Suurilla voimavarojen leikkauksilla on väistämättä vaikutuksia opettajankoulutuksen laatuun, sillä ns. normaalikoulut eli harjoittelukoulut ovat yliopistojen oppilaitoksia, joissa opettajaksi opiskelevat suorittavat opettajaharjoittelunsa pääosan. Osa harjoittelukouluista menettää suuren osan resursseistaan, ja niiden toimintaedellytykset heikkenevät, minkä vuoksi opetusharjoittelun suorittaminen laadukkaasti vaikeutuu.

*Yksityiset oppilaitokset.* Yksityisten sopimuskoulujen eli vuoden 1998 jälkeen perusopetuksen järjestämisluvan saaneiden yksityisten koulutuksen järjestäjien kotikuntakorvaus on ollut 90 %. Hallituksen esityksessä kotikuntakorvausta koskevan 38 §:n mukaan muu opetuksen järjestäjä kuin kunta saa 94 % säännöksen tarkoittamista kotikuntakorvauksista. Alempi prosentti koskee yksityisiä opetuksen järjestäjiä, valtiota, yliopistoja ja kuntayhtymiä. Perusteena alemmalle korvausprosentille on hallituksen esityksen mukaan lainsäädännössä näille opetuksen järjestäjille säädetyt suppeammat tehtävät.

Kotikuntakorvauksen kertoimien muutos siten, että yläastekerroin kasvaa huomattavasti ja myös esiopetuksen sekä alakoulujen kerroin, vaikuttavat näiden ylläpitäjien saamiin kotikuntakorvauksiin suurestikin riippuen siitä, minkä asteen oppilaita ja millainen oppilasrakenne koulussa on. Sen vuoksi esitetään viiden vuoden siirtymäaikaa.

Ainakin osassa kuntia uutta järjestelmää pidetään tarkoituksenmukaisena ja oikeana. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että yksityisiä koulutuksen järjestäjiä kohdellaan rahoituksellisesti eri tavoin, vaikka niillä on lähes samat velvoitteet ja ne noudattavat samaa opetussuunnitelmaa kuin kuntien koulut. Julkinen valta on siten asettanut yksityiset ja julkiset toimijat eriarvoiseen asemaan. Valiokunta korostaa, että järjestelmän tulee olla oikeudenmukainen ja siitä riippumaton,

onko ylläpitäjänä kunta vai yksityinen taho tai julkinen laitos, kuten yliopisto. Järjestelmässä tulee määrävänä olla asianomaisesta koulutuksesta aiheutuneet kustannukset ja toiminnalle säädetyt tehtävät. Sen vuoksi on välttämätöntä jatkossa varmistaa ja selvittää hallituksen esittämää tarkemmin, muodostuuko nyt säädettävä järjestelmä oikeudenmukaiseksi kaikkien järjestäjien kannalta.

*Taiteen perusopetus.* Valtionosuusjärjestelmästä ehdotetaan poistettaviksi myös nykyiset erilliset valtionosuusperusteet, jotka koskevat myös yleisten kirjastojen laskennallisia kustannuksia ja taiteen perusopetuksen sekä yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteita. Valiokunta korostaa sitä, että kirjastolaitos on yksi merkittävä suomalaisen sivistyksen perusta ja se on ilman muuta kuntalaisille kuuluva peruspalvelu. Kulttuurilla yleisesti on tutkimustenkin mukaan monipuolinen ennaltaehkäisevä vaikutus ihmisten elämään sen lisäksi että kulttuurikokemukset parantavat elämänlaatua. Taiteen perusopetuksen piirissä on yhteensä 126 000 lasta ja nuorta, joista 31 %:n eli 36 500 oppilaan opetuksen julkisen rahoitus perustuu kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen jälkeenkin taiteen perusopetuksen saavutettavuus turvataan kaikille lapsille ja nuorille eri taiteenaloilla koko maassa ja varallisuudesta riippumatta.

*Sairaalakoulut.* Suomessa on tällä hetkellä 24 sairaalaopetusta antavaa yksikköä, joita lakiuudistus koskee. Uudistuva kotikuntakorvausjärjestelmä mahdollistaa erikoissairaanhoidon osasto- tai avohoidossa olevien oppilaiden opetuksen järjestämisen myös muualla kuin kotikunnassa, mikäli se muutoin on perusteltua oppilaan kokonaistilanteen kannalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että lain muuttaminen hallituksen esittämällä tavalla tuo oikeudenmukaisen aseman uudelle opetuksenjärjestäjälle kotikuntakorvauksen muodossa ja poistaa korvausten päällekkäisyyksiä. Sairaalaopetuksen kustannusten jakautumisen selkeyttä lisää, että kunta

maksaa kotikuntakorvauksen ylittävät kustannukset suoraan opetuksen järjestäjälle todellisten toteutuneiden kustannusten perusteella.

*Kaksikielisyysperuste.* Kaksikielisyys-kriteeri yhdistetään uudistuksessa yhdeksi kokonaisuudeksi ja siinä huomioidaan nykyisen järjestelmän ruotsinkielisyyskorotus. Kriteerin painoarvo jonkin verran nousee. Valiokunta toteaa, että kaksikielisyys on esi- ja perusopetuksessa kustannuseroja aiheuttava tekijä, jonka perusteella kriteeri on perusteltua säilyttää osana järjestelmää.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen mukaan kaksikielisyysdestä maksettaisiin korotusta vain virallisesti kaksikielisille kunnille. Esitys ei huomioi sitä, että yksikielisille suomen- tai ruotsinkielisille kunnille, joilla on asukkaita molemmista kieliryhmistä, aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia kahdella kielellä tarjottavista palveluista. Lisäkustannuksia aiheutuu esimerkiksi ruotsinkielisestä oppimateriaalista. Nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä esi- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten korotustekijänä on mm. ruotsinkielisyys virallisesti yksikielisessäkin kunnassa.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja*

*että hallintovaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (Valiokunnan lausumaesitys) seuraavasti:*

*Eduskunta edellyttää, että kuntien peruspalveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia seurataan myös jatkossa tehtäväkohtaisesti ja että ikäryhmäkohtaisten painokertoimien suhdetta eri ikäluokkien aiheuttamiin kustannuksiin ja toteutuneisiin tuntimääriin seurataan ja tarvittaessa tarkistetaan.*

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Sanna Lauslahti /kok
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Mikaela Nylander /r
	Ritva Elomaa /ps	Tuula Peltonen /sd
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Tuomo Puumala /kesk
	Leena Harkimo /kok	Pauliina Viitamies /sd
	Pauli Kiuru /kok	vjäs. Anne Kalmari /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

### *Perustelut*

Koulutus ja sivistys ovat Suomen hyvinvoinnin perusta. Ne luovat pohjan maamme menestykselle. Tällä vaalikaudella sivistyksestä on leikattu kuitenkin yli miljardin euron edestä. Tämä on lisännyt ihmisten välistä eriarvoisuutta sekä heikentänyt maamme osaamisperustaa.

Merkittävin osa Suomen koulutuksesta ja muista sivistyspalveluista toteutetaan kunnissa. Koulutuksen järjestämiseksi koulutuksen perusrahoituksen on oltava riittävä kaikilla koulutusasteilla. Kuntien mahdollisuudet toteuttaa koulutusta ja muita peruspalveluja kuitenkin vaihtelevat huomattavan paljon. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on tasoittaa kuntien tulopohjassa, kustannusrakenteessa ja palvelutarpeessa olevia eroja.

Valtionosuusuudistusta on tarkasteltava sillä perusteella, miten se onnistuu tasamaan eri kunnissa asuvien ihmisten välisiä eroja. Tässä ei voida katsoa onnistuttavan toivotulla tavalla. Valtiontaloudelle kustannusneutraali uudistus on monille kunnille tappiollinen. Suurin osa näistä kunnista on pieniä alle 10 000 asukkaan kuntia.

Keskustan jäsenet eduskunnan sivistysvaliokunnassa katsovat, että valtionosuusuudistuksen peruslinja on sinällään kannatettava. Järjestelmä yksinkertaistuu, kun valtionosuuskriteerien määrä vähenee ja nykyjärjestelmän vanhentuneita osia uudistetaan. Tärkeää on myös, että valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistus muuttuu vuosittaiseksi ja että järjestelmä muuttuu neutraalimmaksi kuntaliitosten suhteen. Sivistyssektorin näkökulmasta on tervetullutta, että uusi kuntalaisten koulutustaustaa kuvaava tekijä otetaan kuvaamaan huono-osaisuutta ja taasaamaan kuntien välisiä eroja.

Valtionosuusuudistukseen sisältyy kuitenkin monia kielteisiä piirteitä koko järjestelmän ja sivistyksen näkökulmasta. Ensinnäkin on ongelmallista, että uudistus toteutetaan samaan ai-

kaan, kun valtio leikkaa kuntien valtionosuuksia joka vuosi kasvavalla summalla. Tilanne käy monelle kunnalle kohtuuttomaksi, kun leikkauksien ohella uudistetaan valtionosuuksien määräytymisperusteet. Viidenkään vuoden portaittainen siirtymäaika ei riitä.

Koulutuksen näkökulmasta on kohtuutonta, että ammattikorkeakoulujen kuntarahoituksen poistosta ja kunnilta valtiolle siirtyvästä rahoitusosuudesta peräti 36 prosenttia eli 167 miljoonaa euroa rahoitetaan leikkaamalla esi- ja perusopetuksen sekä sosiaalipalvelujen rahoituksesta.

Valtionosuusuudistuksessa on ongelmallista, että lukioiden ja ammattikoulujen valtionosuusrahoituksen uudistaminen jätetään tässä yhteydessä tekemättä. Tämän vuoksi uudistus on puutteellinen ja sitä on täydennettävä myöhemmin.

Sisällöllisesti toisen asteen valtionosuuksien uudistaminen tekemättä jättäminen vaikuttaa siihen, että uudistuksessa ei muuteta nykyistä lukion ja ammatillisen koulutuksen rahoitusosuuden keruutapaa. Se olisi järkevämpää toteuttaa ikäluokkapohjaisesti nykyisen koko asukasmäärää tarkastelevan periaatteen sijaan.

Valtionosuuden määräytymisperusteissa pitäisi muuttaa niin kutsuttua syrjäisyys-tekijää. Syrjäisyydellä on olennainen vaikutus harvaan asuttujen alueiden opetuksen järjestämiseen. Esityksessä ei kuitenkaan oteta huomioon etäisyyksiä ja välimatkoja harvaan asutuissa ja vesistöjen pilkkomissa kunnissa. Näissä kunnissa oppilaskohtaiset kustannukset saattavat nousta huomattavan korkeiksi. Kuljetusoppilaita on Suomessa yhteensä 116 400 ja oppilaskohtaiset kuljetuskustannukset ovat keskimäärin 1 450 euroa vuodessa. Kustannukset ovat nousseet 1,5-kertaisiksi viimeisen kuuden vuoden aikana pitkälti kouluverkon harventumisen myötä, ja nämä kustannukset kohdistuvat pitkälti harvaan asutuihin kuntiin.



***Mielipide***

Edellä olevan perustella esitämme,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2014

Tuomo Puumala /kesk  
Anne Kalmari /kesk  
Inkeri Kerola /kesk

## ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

### *Perustelut*

Sivistysvaliokunnan perussuomalaiset kansanedustajat ovat huolissaan hallituksen esityksen laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 38/2014 vp) vaikutuksista. Peruspalvelujen rahoituksen määräytymiskriteerit ohjaavat vahvasti kuntien toimintaa, joten rahoitusmallin tulisi edesauttaa kuntia vahvistamaan olennaisia palveluita sekä kehittää palvelurakennetta pitkän aikavälin tavoitteet mielessä.

Sivistyspalveluihin, kuten esi- ja perusopetukseen, kohdistuneiden säästötoimien johdosta niiden rahoitusta ei ole varaa enää heikentää. Se, että valtio ei jatkossa osallistu oppilaitosten perustamishankkeiden rahoitukseen, on hälyttävä asia. Oppilaitosten perustamishankkeiden rahoitusta tulisi lisätä, koska tällä hetkellä monien koulurakennusten kunto on heikko ja tarve korjauksille sekä uusien tilojen rakentamiselle ilmeinen. Esimerkiksi homeongelmat altistavat tuhansia opettajia ja oppilaita vakaville terveysriskeille. Myös nykyaikainen tieto- ja viestintätekniikan välineistö ja sen tehokas hyödyntäminen edellyttää investointeja liittyen perusrannustoihin. Laadukas rakentaminen edellyttää ammattiosaamista, joten kustannuksista ei voida tältäkin osin loputtomasti tinkiä. Moni tarpeellinen rakennushanke saattaa muutoksesta johtuen jäädä toteuttamatta.

Sairastavuuden ja nuorempien ikäluokkien painotus ikärakennekriteerissä ei kannusta ennaltaehkäisevien toimien tehostamiseen. Esimerkiksi liikuntapalvelujen kehittäminen on yksi keskeinen keino ennaltaehkäistä tulevaisuuden terveysongelmia. Rahoituskriteerien tulee kannustaa ennaltaehkäisevän toiminnan kehittämiseen kunnissa. Näin ollen sairastavuuden painottaminen rahoituskriteerinä ei ole mielestämme perusteltua, koska se ei kannusta ennaltaehkäisevien palvelujen parantamiseen vaan pikemminkin päinvastoin. Sairastavuuden painottaminen rahoituskriteerinä lisää kuntien välistä eriarvoisuutta.

Syrjäisyyskriteerin osalta toteamme, että siinä tulee ottaa huomioon kouluverkon harvenemisen seurauksena kasvaneet koulumatkakustannukset. Kuljetusoppilaiden lisääntymisestä aiheutuu tietyille kunnille tuntuvia lisäkustannuksia, joten tältä osin kuntien välisen eriarvoisuuden lisääntymistä tulee tasata rahoituksen määräytymisperusteiden avulla.

### *Mielipide*

Edellä olevan perustella esitämme,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2014

Ritva Elomaa /ps  
Kimmo Kivelä /ps