

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 140/2016 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Arto Salmela, valtiovarainministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kehittämisspäälikkö Sanna Lehtonen, Suomen Kuntaliitto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esitykseen sisältyy useista eri perusteista johtuvia muutosehdotuksia kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Taustalla ovat esimerkiksi kilpailukyky sopimus, veroperustemuutosten kompensatio, indeksisidonnaisten menojen ja edellisen hallituskauden leikkauksista johtuvat valtionosuuden vähennykset sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutoksista aiheutuvat toimenpiteet. Osa ehdotetuista muutoksista vaikuttaa valtionosuusprosenttiin sitä vähentävästi ja osa sitä lisäävästi. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia ehdotetaan alennettavan 0,38 prosenttiyksiköllä, jolloin vuonna 2017 kuntien valtionosuusprosentti on 25,23 ja kuntien omarahoitusosuus 74,77 prosenttia.

Hallituksen esityksellä on monia vaikutuksia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Osa liittyy peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään ja osa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaiseen rahoitukseen. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä teknisiä tarkistuksia, jotka liittyvät opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamista koskevaan

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2016 vp

hallituksen esitykseen (HE 177/2016 vp). Tähän esitykseen sivistysvaliokunta ottaa kantaa sitä koskevan käsittelyn yhteydessä.

Sivistysvaliokunta toteaa, että käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaiset muutokset eivät olennaisesti heikennä kuntien lakisääteisiin tehtäviin sisältyvien opetus- ja kulttuuritoimen palvelujen järjestämisen edellytyksiä. Valiokunta kiinnittää huomiota hallituksen esityksen eräisiin toimialaansa kuuluvii asioihin.

Yleiskatteellinen valtionosuus

Peruspalvelujen valtionosuus sisältää rahoituksen sosiaali- ja terveystoimeen sekä varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetukseen, kirjastoihin ja eräisiin kulttuuritoimen palveluihin. Valtionosuus on yleiskatteellista tuloa kunnille lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Sitä ei kohdisteta valtion päätöksiin erikseen tiettyihin tehtäviin, vaan se kuuluu kunnan toimivaltaan.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että sekä valtio että kunnat kantavat myös taloudellisesti vaikeina aikoina vastuunsa varhaiskasvatusta, opetusta ja kulttuuria koskevien lakisääteisten tehtävien hoitamisesta, valtio rahoitusperiaatetta noudattaen ja kunnat itsehallintonsa mukaisen toimivaltansa puitteissa.

Esityksen vaikutukset opetus- ja kulttuuritoimen alalle

Valtionosuuksiin ehdotetaan 74 800 000 euron lisäleikkausta, joka johtuu siitä, että indeksien jäädyttämisestä aiheutuu ennakoitua pienemmät säästöt. Opetus- ja kulttuuritoimen alalle tästä kohdentuu laskennallisesti noin kolmannes. Valiokunta toteaa, että leikkaus toteuttaa hallitusohjelman yhteydessä linjattua indeksikorotusten jäädyttämisestä aiheutuvaa määrärahasäästöjen määrää. Kustannustason muutoksen toteutuessa ennusteiden mukaisesti kuntien palvelutuotannon kustannusten nousun voidaan olettaa olevan lähivuosina maltillista.

Kilpailukyky sopimuksen perusteella peruspalvelujen valtionosuuksiin tehdään 356 miljoonan euron vähennys. Se toteutetaan vähentämällä valtionosuudesta 65,24 euroa asukasta kohden. Vähennyksen voidaan katsoa vastaavan kunnallisten työnantajien kilpailukyky sopimuksesta aiheutuvia menovähennyksiä. Valiokunta katsoo, että sillä ei ole merkittäviä vaikutuksia kuntien lakisääteisten opetus- ja kulttuuritoimen palvelujen järjestämisen edellytyksiin.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että osa hallituksen esityksessä todetuista säästöistä perustetaan epävarmoihin säästölaskelmiin, jotka johtuvat eräiden valtionosuuksiin vaikuttavien asioiden valmistelun keskeneräisyydestä. Valiokunta tunnistaa tämän ja toteaa, että uudistusten kustannusvaikutusten laskelmat perustuvat yleensä aina arvioihin, joita ei edes valmisteluvaiheen loppupuolella ole mahdollista täysin pitävästi todentaa. Toiminta- ja rahoituslainsäädännön eritahtinen valmistelu aiheuttaa omat haasteensa, ja valiokunta pitää tärkeänä, että myös niissä tilanteissa kustannusten vaikutusten arvioinnit tehdään huolella. Kilpailukyky sopimusta koskien suurin epävarmuus liittyy vuosityöajan pidentämisen kustannusvaikutusten arviointiin. Valmis-teilla olevien lainsäädännön uudistusten vaikutusten arviointiin liittyy epävarmuutta, kun ei ole tarkkaa tietoa, mitä kustannuksiin vaikuttavia toiminnallisia muutoksia uuden lainsäädännön soveltaminen tulee aiheuttamaan. Valiokunta toteaa, että peruspalvelujen valtionosuuksiin vaikut-

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2016 vp

tavien lainsäädäntöhankkeiden valmisteluvaiheen epävarmuuden vuoksi pysyviä negatiivisia vaikutuksia ei jää, sillä mahdolliset puutteet arvioinnissa, suuntaan tai toiseen, oikaistaan lakisääteisen kustannustenjaon tarkistuksen yhteydessä.

Varhaiskasvatus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kuntien peruspalvelujen valtionosuuksissa otetaan huomioon varhaiskasvatuksen lainsäädännön uudistukset. Subjekttiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutoksen valtionosuuksia vähentävä vaikutus ensi vuonna on 9,2 miljoonaa euroa. Yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhdeluvun muutoksesta aiheutuva vähennys on 9,4 miljoonaa euroa. Sivistysvaliokunta toteaa, että kyseisillä vähennyksillä toteutetaan 1.8.2016 voimaan tulleista varhaiskasvatuslainsäädännön uudistuksista johtuvat muutokset. Näiden vaikutukset kuntien valtionosuuteen toteutuvat täysimääräisinä vuonna 2017.

Informaatioteknologian kehittämishankkeiden rahoitus

Hallituksen esityksen mukaan opiskelijavalinnan rahoittamiseksi ehdotetaan vähennettäväksi valtionosuutta 0,31 euroa asukasta kohden. Valtionosuutta vähentävää määrää vastaava euromäärä sisältyy Opetushallituksen toimintamenoihin momentille 29.01.02. Sivistysvaliokunta toteaa, että kyseessä on aikaisemmin aloitettu opiskelijavalintajärjestelmän osittainen rahoittaminen kunnan peruspalvelujen valtionosuudella, jota esitetään jatkettavaksi. Valiokunta on lausunut asiasta aikaisemmin (SiVL 4/2015 vp) ja pitää yhä tarpeellisena, että kansallisten palvelujen, kuten opiskelijavalintapalvelujen, rahoittamisesta säädettäisiin pysyväisluonteisesti valtion ja kuntien välisessä kustannusten jaossa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Kimmo Kivelä ps

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2016 vp

jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Jani Toivola vihr (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2016 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Peruspalveluiden järjestäminen on kuntien vastuulla, ja rahoitus jakautuu kuntien ja valtion kesken. Vielä 1990-luvulla valtionosuus oli 58 prosenttia, kun ensi vuonna se on enää 25,52 prosenttia. Kansalaisten yhdenvertaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta on ongelmallista, että valtio vetäytyy peruspalvelujen rahoituksesta ja rahoitusperiaatteen toteutumisesta, jolloin kaikilla kunnilla ei ole tosiasiallisia taloudellisia edellytyksiä selvitä tehtävistään.

Talouden jatkuvasti heikentyessä kunnat joutuvat etsimään säästöjä sellaisista peruspalvelujen valtionosuuslain tarkoittamista palveluista, joita ei ohjata minimitasovaatimuksilla tai muilla vastaavilla normeilla. Varhaiskasvatus- ja perusopetuspalveluissa näitä normeja on vähän sosiaali- ja terveyspalveluihin verrattuna. Kuntien menoissa opetusalan kokonaisrahoitusosuus on jatkuvasti laskenut, kun taas sosiaali- ja terveyssektorilla se on noussut noin yhden prosentin verran joka vuosi. Tämä merkitsee yhä vähemmän panostusta tulevaisuuden osaamiseen ja enemmän korjaaviin toimiin.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmällä rahoitettavan palvelutuotannon piirissä on opetustoimessa noin 590 000 esi- ja perusopetuksen oppilasta, ja kuntien järjestämän päivähoiton piirissä on noin 213 000 lasta. Lisäksi tähän peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmällä rahoitettavan palvelutuotannon piiriin kuuluvat kaikki kuntalaiset asukaskohtaisesti määräytyvällä valtionosuudella rahoitetun kuntien yleisen kulttuuritoimen ja kirjastotoimen osalta sekä osa kuntalaisista asukaskohtaisesti rahoitetun taiteen perusopetuksen osalta. Kuntien heikkenevä taloustilanne aiheuttaa sen, että yhä harvemmalla on mahdollisuus paikata omalla rahoituksellaan useiden prosenttien vajetta yksikköhinnoissa, ja näin eriarvoisuus opetus- ja kasvatuspalveluissa kasvaa.

Hallitus ehdottaa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia muutettavaksi siten, että kunnan peruspalvelujen valtionosuutta alennettaisiin 0,38 prosenttiyksiköllä. Valtionosuus olisi vuoden 2017 alusta 25,23 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus olisi 74,77 prosenttia. Vuonna 2017 kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti olisi 25,23 ja kuntien omarahoitusosuus olisi 74,77 prosenttia valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista. Valtionosuusprosentissa on otettu huomioon sekä edellisen hallituksen että pääministeri Juha Sipilän hallituksen päättämät sopeuttamistoimet, kustannustenjaon tarkistuksen vaikutus sekä uusien ja laajenevien tehtävien aiheuttamat vaikutukset.

Vuonna 2017 kunnallisveroperusteisiin tehtävät muutokset esitetään huomioitavaksi peruspalvelujen valtionosuudessa. Nettomääräisesti verotulot vähenevät 390 miljoonaa euroa, joka kompensoidaan kunnille lisäämällä peruspalvelujen valtionosuutta 71,45 euroa asukasta kohti. Koska kuntakohtaiset kunnallisveromuutokset vaihtelevat, muutokset tasataan kuntien kesken siten, että minkään kunnan tulot eivät muutu. Näin jatketaan aikaisempaa menettelyä.

Kuntien valtionavut ovat 10,3 mrd. euroa vuonna 2017, mistä kunnan peruspalvelujen valtionosuus 8,5 mrd. euroa kattaa yli 80 prosenttia. Peruspalvelujen valtionosuus sisältää rahoituk-

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2016 vp

Eriävä mielipide

sen sosiaali- ja terveystoimen lisäksi lasten päivähoitoon, esi- ja perusopetukseen, kirjastoihin ja eräisiin kulttuuritoimen palveluihin.

Euromääräisesti merkittävimmät peruspalvelujen valtionosuuteen vuonna 2017 vaikuttavat muutokset ovat veromenetysten kompensatio (+390 milj. euroa), kilpailukyky sopimukseen liittyvä valtionosuusleikkaus (-356 milj. euroa) ja suorat valtionosuusleikkaukset (-125 milj. euroa). Euromääräisesti merkittävä vaikutus on myös kuntien perustoimeentulotuen maksuosuuden huomioon ottamisella, joka toteutetaan valtionosuutta vähentämällä (-331 milj. euroa) tuen maksatuksen siirtyessä kunnilta Kelaan vuoden 2017 alusta. Lisäksi siirron johdosta valtionosuutta leikataan 31 milj. euroa kuntien hallintomenojen säästöarvioon perustuen.

Vuonna 2017 kunnan peruspalvelujen valtionosuus alenee 440 miljoonaa euroa. Vaikka osa muutoksista on kustannusneutraaleja kuntatalouden kannalta, kiristävät valtionosuuden 125 miljoonan euron suora leikkaus yhdessä kilpailukyky sopimuksen nettovaikutuksen (-90 milj. euroa) kanssa kuntataloutta vuonna 2017 merkittävästi.

Kuntatalouden kestävyys kannalta on huolestuttavaa, että valtio vetäytyy lakisääteisten peruspalvelujen rahoituksesta ja rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Rahoitusperiaatteen mukaisesti yksittäisillä kunnilla tulee olla tosiasialliset taloudelliset edellytykset selvittää tehtävistään kohdullisella vero- ja maksurasituksella.

Kilpailukyky sopimus kokonaisuutena heikentää kuntataloutta 90 milj. euroa, eli sopimuksen nettovaikutus on kuntataloutta kiristävä. Lisäksi on hyvin epätodennäköistä, että sopimukseen sisältyvät toimet, esimerkiksi vuosityöajan piteneminen, mahdollistaisivat kunnissa teoreettisen laskennan mukaisia säästöjä heti sopimuksen ensimmäisenä vuonna 2017. Näin olettaen kuntien valtionosuutta on kuitenkin leikattu jo etukäteen 70 miljoonaa euroa. Tulee huomioda, että yksittäisten kuntien välillä on merkittäviä eroja kohdistaa sopimuksen toimia säästöjen aikaansaamiseksi.

Indeksien jäädyttämisestä aiheutuu ennakoitua pienemmät säästöt, jonka vuoksi hallituksen esityksessä kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin esitetään tehtäväksi 74 800 000 euron lisäleikkaus. Laskennallisesti leikkauksesta opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalle esi- ja perusopetukseen, varhaiskasvatukseen sekä kirjastotoimeen ja muuhun kuntien peruspalvelujen piirissä olevaan kulttuuritoimintaan kohdistuu noin kolmannes.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksien mitoittamiseen aiheutuu vuonna 2017 muutoksia myös subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden muutoksen asteittaisesta vaikutuksesta, jonka valtionosuuksia vähentävä vaikutus vuonna 2017 on 9,2 milj. euroa. Vastaavasta syystä varhaiskasvatukseen liittyy myös yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvattajien määrän suhteellisen muutoksen asteittainen määrärahavähennys. Molempien varhaiskasvatuksen uudistusten vaikutus valtionosuuksiin toteutuu täysimääräisenä vuonna 2017.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

Valiokunnan lausunto SiVL 9/2016 vp
Eriävä mielipide

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9.11.2016

Jukka Gustafsson sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Li Andersson vas
Jani Toivola vihr