



3.4.2014

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite VM149:00/2013

Asia **OKM lausunto – lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausuntoa selvitysmies Arno Miettisen laatimasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Lausunnossa on pyydetty kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin: ehdotettaviin kriteereihin, ikäryhmien ja sairastavuuden painoihin, muiden kriteerien painoihin, määrätymisperusteiden laskentaperiaatteisiin, verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen ja siirtymätasauksen keston ja porrastukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausuntopyynnön johdosta seuraavaa:

Yleistä

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää valtionosuusjärjestelmää keskeisenä ohjausjärjestelmän osana tarkasteltaessa esi- ja perusopetuksen ja muiden opetus- ja kulttuuritoimeen liittyvien peruspalveluiden järjestämisedellytyksiä. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmällä rahoitettavan palvelutuotannon piirissä on opetustoimessa noin 580 000 esi- ja perusopetuksen oppilasta sekä kaikki kuntalaiset asukaskohtaisesti määrättyvällä valtionosuudella rahoitetun kuntien yleisen kulttuuritoimen ja kirjastotoimen osalta sekä osa kuntalaisista asukaskohtaisesti rahoitetun taiteen perusopetuksen osalta. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmällä rahoitettavat palvelut ovat taloudelliselta ja toiminnalliselta laajuudeltaan merkittävin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan osa-alue. Vuoden 2014 tasolla kuntien valtionosuuksien määrä on yhteensä 8,6 mrd. euroa, josta

esi- ja perusopetuksen sekä kirjasto- ja kulttuuritoimen osuus on 1,34 mrd. euroa. Valtionosuusprosentin ollessa 29,57, opetus- ja kulttuuritoimen laskennallinen kokonaisrahoituksen peruste on yhteensä noin 4,5 mrd. euroa.

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 toteutuminen edellyttää riittävien taloudellisten resurssien turvaamista asuinkunnasta ja koulutuksen järjestämisen olosuhteista riippumatta. Erikokoisten ja eri puolilla maata sijaitsevien kuntien palveluiden järjestämiskustannukset vaihtelevat huomattavasti. Näistä johtuen rahoitusjärjestelmän tulisi myös jatkossa olla riittävän läpinäkyvä tehtäväkohtaisten rahoitusperusteiden osalta, jolloin myös rahoitusjärjestelmän ohjausvaikutus voitaisiin säilyttää. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että rahoitusjärjestelmän ohjausvaikutuksen vähentyminen asettaa vaatimuksia toiminnallisen ohjauksen ja säätelyn lisäämiselle.

Valtionosuusuudistus toteutetaan tilanteessa, jossa samanaikaisesti tapahtuu merkittäviä muita toimintaympäristön ja rakenteiden muutoksia. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti kuntatalouteen kohdistuu kahden miljardin euron säästötavoitteet. Samalla valmistellaan kuntalain, kuntarakennelain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmien uudistamista koskevaa lainsäädäntöä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmien uudistamisesta hallituspuolueet ovat 23.3.2014 yhdessä oppositiopuolueiden kanssa sopineet, että Suomessa toteutetaan perusteellinen sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistus. Tarkoitus on järjestää kaikki sote-palvelut viiden vahvan alueellisen järjestäjän toimesta. Uudet sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavat alueet muodostavat sote-palveluihin yksiportaisen ja selkeän hallinnon. Uusien järjestämisvastuussa olevien alueiden hallintomalli on kuntayhtymä. Niiden rahoitus tulee kunnilta painotetun kapitaatioperiaatteen mukaisesti. Uudistusta viedään eteenpäin jo käynnistyneen rahoitusselvityksen kanssa kuitenkin omana kokonaisuutena.

Opetus- ja kulttuuriministeriön käsityksen mukaan käynnistetty rahoitusselvitys tähtää yksinomaan sote-palveluja koskevaan uuteen rahoitusmalliin, joka tulisi voimaan 1.1.2017. Lienee mahdollista, että uudet sote-alueet voivat tuolloin hankkia palveluja kuntien ohella myös suoraan kuntayhtymiltä ja yksityisiltä järjestäjiltä. Mikäli tätä ei otettaisi huomioon kunnan maksuvelvollisuudessa, paikkakunnalle kohdistuisi joko ylimääräistä julkista rahoitusta tai maksurasitusta. Ongelma vältettäisiin myöntämällä sote-alueille valtionrahoitus suoraan, vastaavalla tavalla kuin opetustoimen kuntayhtymille.

Vuoden 2017 uudistus saattaa joka tapauksessa johtaa nykyisten kunnan peruspalvelujen valtionosuuksien jakautumiseen opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen kesken. Tämä olisi opetus- ja kulttuuriministeriön näkökulmasta kannatettavaa, koska sama ministeriö vastaisi toiminnasta ja rahoituksesta. Samalla uudistus johtaisi nyt vireillä olevan uudistuksen

jäämiseen kahden vuoden mittaiseksi, jolloin mm. ehdotetut siirtymäajat eivät ehtisi päättyä. Myös yksi nyt vireillä olevan uudistuksen keskeisistä periaatteista, rahoitusperusteiden kokoaminen yhteen, hankaloittaisi valtionosuuksien tulevaa erottelemista. Tämän vuoksi uudistuksen toteuttamisen tarpeellisuutta tulisi vielä harkita.

Opetushallinnon näkökulmasta kuntien peruspalvelujen keskeisimpiä uudistuksia ovat valmistelussa olevat perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden uudistaminen ja varhaiskasvatuslaki sekä myöhemmin varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden uudistaminen. Lisäksi eduskunnan sivistysvaliokunnan lausuman (9/2013 vp) mukaisesti tavoitteena on lisätä perusopetukseen kolme vuosiviikkotuntia ja monipuolistaa kieltenopetusta.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusuudistuksen kanssa samanaikaisesti on tarkoitus uudistaa myös valmistelussa olevat ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmät. Valmistelussa on myös vapaan sivistystyön rahoituksen uudistaminen.

Valtionosuusuudistuksen yhteydessä on syytä huomioida myös hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan 28.11.2013 tekemä linjaus, jonka mukaisesti ammattikorkeakoulujen rahoitukseen sisältynyt kuntien rahoitusosuuden siirtäminen valtion rahoitettavaksi toteutetaan kustannusneutraalisti siten, että peruspalvelujen ja opetus- ja kulttuuritoimen puolella kuntien rahoitusosuutta vastaavasti nostetaan. Kuntien rahoitusosuuden kasvusta 36 % kohdennetaan peruspalvelujen ja 64 % opetus- ja kulttuuritoimen rahoitukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää, että uudistus toteutetaan samanaikaisesti.

Valtionosuusuudistuksen tavoitteet ja uuden järjestelmän rakenne

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti kuntien valtionosuusuudistuksessa keskeisiä muutoksia nykytilaan nähden ovat seuraavat viisi kokonaisuutta:

1. valtionosuuksien määräytymisperusteiden lukumäärän pienentäminen ja päällekkäisyyksien poistaminen
2. määräytymisperusteiden sisällön yksinkertaistaminen ja uusiminen sekä pääosin portaiden poistaminen
3. laskennallisiin kustannuksiin sisältyvien kustannuserien painoarvon muuttuminen
4. verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen muuttaminen
5. lisäosien ja yleisen osan yhdistäminen sekä esitys uusiksi lisäosiksi.

Opetus- ja kulttuuritoimessa olennaisina muutoksina on pidettävä siirtymistä pois tehtäväkohtaisista määräytymisperusteista ja yksikköhinnoista sekä esi- ja perusopetuksen osalta koulutustaustan sisällyttämistä osaksi järjestelmää. Samalla nykyjärjestelmässä peruspalveluiden valtionosuuteen sisältyvät kuntien yleisen kulttuuritoimen ja taiteen perusopetuksen asukaskohtaiset valtionosuudet esitetään

siirrettäväksi takaisin opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalle. Samoin esitetään, että oppilaitosten ja kirjastojen perustamishankkeisiin myönnettävistä valtionavustuksista luovutaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että ehdotettu uusi valtionosuusjärjestelmä on rakenteellisesti nykyistä yksinkertaisempi. Esi- ja perusopetuksen järjestämisedellytysten näkökulmasta järjestelmän toimivuuden arvioinnissa ensisijaisia tekijöitä tulisi olla tehtäväkohtaisten kriteerien toimivuus suhteessa toteutuneissa kustannuksissa ilmeneviin eroavaisuuksiin. Tehtäväkohtaisten tekijöiden poistamisesta johtuen toimivuuden arviointi on ehdotetun järjestelmän osalta aikaisempaa vaikeampaa. Lisäksi valtion rahoitusosuuden alentuminen peruspalveluiden rahoituksessa asettaa vaatimuksia tehtäväkohtaisten kriteerien perusteella kohdennettavan rahoituksen osuvuudelle palvelutarpeen mukaisesti siten, että kustannuserot tulevat riittävällä tavalla huomioiduksi.

Verotulojen tasaus

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti uudessa valtionosuusjärjestelmässä siirretään tehtäväkohtaisista valtionosuuksista rahoitusta verotulojen tasaukseen noin 700 milj. euroa. Uudistus merkitsee, että valtionosuusjärjestelmässä painotetaan aikaisempaa enemmän kuntien tulorahoituksen yhdenmukaistamista ja tasavertaisia taloudellisia edellytyksiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että 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 noin 5 900 eurosta noin 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 sitä, että tavoitteena on yhdenmukaistaa koulutuksen järjestämistapoja siten, että kustannusrakenteet eivät poikkeaisi merkittävästi keskimääräisestä.

Valtionosuusjärjestelmän painopisteen muutos tehtäväkohtaisista valtionosuuksista verotulojen tasausjärjestelmään koskettaa kuntia eri tavoilla.

Ikärakenne

Ikärakenteen painoarvoa esitetään vähennettäväksi siten, että sen piirissä olevien laskennallisten kustannusten määrä alenee noin 21 mrd. eurosta 17,5 mrd. euroon, jolloin sen perusteella kohdennettavan rahoituksen osuus koko järjestelmässä alenee 82 %:sta 70 %:iin. Samalla esitetään, että ikärakenteeseen sisällytetään uusi ikäluokka eli 16-18 -vuotiaat.

Uudessa valtionosuusjärjestelmässä ei ole enää erikseen opetustoimen, kirjastotoimintoimen eikä sosiaali- ja terveystoimen tehtäväkohtaisia kriteereitä ja laskennallisia kustannuksia. Siitä 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.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että kuntien peruspalveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia seurataan myös jatkossa tehtäväkohtaisesti. Opetushallinto tarvitsee jatkossakin tehtäväkohtaista tietoa palveluiden tuottamisen kustannuksista toiminnan kehittämiseksi ja ohjaamiseksi.

Ikärakenne – tekijään on lisätty uusi ikäluokka, 16–18 –vuotiaat, jonka kohdalla rahoitustarve esityksen perusteella on vähäinen. Koulutuspalveluihin liittyen kyseiseen ikäryhmään kohdistuvat peruspalvelujen valtionosuuden kautta ainoastaan uuteen opiskeluhooltoon sisältyvät velvoitteet kunnille järjestää psykologi- ja kuraattoripalvelut kunnassa sijaitsevien toisen asteen oppilaitosten opiskelijoille. Valtionosuusuudistuksen valmistelun yhteydessä tehdyn Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksen perusteella 16-18 -vuotiaiden ikäluokkaa ei esitetty erotettavaksi omaksi ikäryhmäkseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, ettei ikäryhmää tarvita omana ryhmänä peruspalvelujen valtionosuuslaskennassa.

Koulutustausta

Kuntalaisten koulutustausta on uusi määräytymisperuste, jonka perusteella rahoitusta kohdennetaan 160 milj. euroa. Laskentaperusteena on ilman tutkintoa olevien 30-54 -vuotiaiden osuus vastaavasta ikäluokasta kunnissa. Koulutustaustatekijän tavoitteena on huomioida perusopetuksen toimintaympäristön erilaisuus kunnissa.

Vanhempien koulutustaustalla on tutkimusten perusteella yhteys peruskoululaisten oppimistuloksiin.

Kaksikielisyys

Kaksikielisyys –kriteeri yhdistetään yhdeksi kokonaisuudeksi ja siinä huomioidaan nykyisen järjestelmän ruotsinkielisyyskorotus. Kriteerin painoarvo jonkin verran nousee. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kaksikielisyys on esi- ja

perusopetuksessa kustannuseroja aiheuttava tekijä, jonka perusteella kriteeri on perusteltua säilyttää osana järjestelmää.

Opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa painottaa, että kaksikielisyys -kriteeri ei tunnista ruotsinkielisiä kuntia eikä suomenkielisiä kuntia, joissa on pienenä vähemmistönä suomen- tai ruotsinkielisiä 6 - 15 -vuotiaita. Kustannustietojen perusteella esi- ja perusopetuksen järjestäminen on ruotsinkielisten oppilaiden kohdalla kalliimpaa.

Vieraskielisyys

Esi- ja perusopetuksen rahoituksessa vieraskielisyys on mukana myös nykyisessä järjestelmässä. Uudessa järjestelmässä vieraskielisten perusteella tehtävän korotuksen piiriin otetaan koko kunnan vieraskielisen väestön palvelutarpeiden aiheuttamat kustannukset.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää perusteltuna, että kaikkien vieraskielisten asukkaiden palveluiden järjestämisestä aiheutuvat lisäkustannukset sisällytetään osaksi järjestelmää, koska se edesauttaa samalla kunnan taloudellisia edellytyksiä vastata myös vieraskielisten oppilaiden palvelutarpeisiin.

Palveluiden saavutettavuutta kuvaavat tekijät: Asukastiheys, Saaristoisuus, Syrjäisyys

Uusissa valtionosuusperusteissa palveluiden saavutettavuutta kuvaavien tekijöiden päällekkäisyyksiä on poistettu ja järjestelmään on sisällytetty yhdistetyt kriteerit syrjäisyyden, saaristoisuuden ja asukastiheyden huomioimiseksi. Mainittujen tekijöiden porrastukset on poistettu lukuun ottamatta syrjäisyyteen jätettyä korotusta, joka koskee tiettyjä kuntia. Uuden järjestelmän syrjäisyyslisään on koottu kaikki nykyisen valtionosuusjärjestelmän syrjäisyyslisät, jotka sisältyvät uuden järjestelmän ns. lisäosa -osuuteen, jossa ei ole kuntien omarahoitusosuutta. Syrjäisyyden perusteella rahoitusta kohdennetaan noin 103 milj. euroa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että syrjäisyys -tekijällä on tiettyjen kuntien osalta olennainen vaikutus harvaan asuttujen alueiden opetuksen järjestämisedellytysten turvaamisessa. Kouluverkon harventumisen yhteydessä kuljetusoppilaiden määrä ja kustannukset ovat kasvaneet. Julkisen liikenteen harventumisen johdosta oppilaskohtaiset kustannukset kuljetuksista voivat nousta erittäin korkeiksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota, että syrjäisyys -tekijän perusteella kohdennettavasta rahoituksesta päätettäessä tulisi varmistua rahoituksen riittävyydestä erityisesti esi- ja perusopetuksen järjestämisedellytyksiä arvioitaessa.

Saaristoisuuden perusteella kohdennettavien laskennallisten kustannusten euromäärää on nostettu noin 2 milj. eurosta noin 14 milj. euroon. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että saaristoisuuden perusteella kohdennettava lisärahoitus parantaa ylipäätään saaristokuntien palveluiden järjestämisedellytyksiä ja saaristoisuudesta aiheutuvien lisäpalveluiden järjestämistä mukaan lukien esi- ja perusopetus.

Saavutettavuutta kuvaavien tekijöiden sisällyttäminen osaksi järjestelmää on esi- ja perusopetuspalveluiden näkökulmasta perusteltua. Samalla tulee varmistaa, että niillä on riittävä painoarvo rahoituksen kohdentamisessa siten, että ne osaltaan turvaavat palveluiden yhdenvertaisen järjestämisen edellytyksiä.

Kustannustenjaon uudistaminen

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa siirrytään käytäntöön, jossa rahoitus tarkistetaan vuosittain vastaamaan toteutunutta kustannustasoa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että rahoituksen perusteena olevien kustannustietojen ajantasaistaminen on perusteltua. Siirtyminen vuosittaiseen kustannustenjaon tarkistamiseen ei kuitenkaan merkitse, että kustannustietojen hyödynnettävyys merkittävässä määrin nopeutuisi. Toteutuneita kustannustietoja on mahdollista käyttää rahoituksen perusteena aikaisintaan kahden vuoden päästä kustannusten pohjavuodesta lukien.

Kotikuntakorvauksen uudistaminen ja siirtymäjärjestely

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti kotikuntakorvausten toteutusta on tarkoitus uudistaa siten, että nykyisen kuntakohtaisen perushinnan sijasta kotikuntakorvauksen perusosa on jatkossa sama kaikille kunnille, mutta kuitenkin siten, että sitä porrastetaan ikäluokkakohtaisesti 6, 7-12 ja 13-15 -vuotiaiden kohdalla. Samalla määräytymistä uudistetaan siten, että kotikuntakorvauksen perusosan hintaa porrastetaan ikäryhmittäin nykyjärjestelmää voimakkaammin ja painoarvoa siirretään enemmän perusopetuksen yläluokkien eli 13-15 -vuotiaiden kustannuksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan hallituksen esitysluonnoksen kotikuntakorvausta koskevan 38 §:n 1 ja 2 momentin termi ”todelliset kustannukset” esitetään muutettavaksi vastaamaan 58 §:n termiä ”toteutuneet kustannukset”.

38§:n 2 momentti esitetään muutettavaksi muotoon :

”Lisäksi toteutuneista kustannuksista vähennetään

1) erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan perusopetuslain 4 a §:ssä tarkoitetun opetuksen ja tuen korvaukseen oikeuttavat kustannukset sekä

2) pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksen kustannukset

siltä osin, kuin ne ylittävät toteutuneen kotikuntakorvauksen tason ja lisärahoituksen kustannukset, jotta kustannuksia ei otettaisi huomioon kahteen kertaan”.

Pykälän perustelujen mukaan kotikuntakorvaukset ja niiden perushinnat eivät enää määräytyisi kuntakohtaisesti vaan ikäryhmittäisten painojen perusteella koko maan tasolla. Voimassa olevan 5 momentin mukaan valtiovarainministeriö päättäisi kuitenkin kunkin kunnan kotikuntakorvauksen perusosan euromäärästä

varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä, mikä ei ole tarkoitus. Tämän takia 5. momentista esitetään poistettavaksi sanat ”kunkin kunnan”.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa 45a§:n 3 momentin siirtymäsäännöksen osalta seuraavaa: Vuoden 2014 laskennallisista kustannuksista on ilmeisesti jo vähennetty edellä tarkoitettua sairaalaopetuksen ja pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksen lisärahoituksen kustannukset. Tämän takia niitä ei tulisi vähentää toiseen kertaan vuonna 2015 45a§:n 3 momentissa.

Kotikuntakorvauksen painokertoimiin liittyen opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että kertoimet muutettaisiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa painokertoimiksi esitetään Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tekemän muistion pohjalta seuraavia kertoimia:

Ikä	Kerroin
6-vuotias	0,61
7-12-vuotias	1
13-15-vuotias	1,60

Perusteluissa viitattuun ”VATT:n muistion johtopäätöksissä” todetaan kuitenkin seuraavaa: ”On kuitenkin syytä korostaa, että esi- ja perusopetuksen tulokset eivät välttämättä ole kovin luotettavia tilastollisesta epävarmuudesta johtuen. Esimerkiksi esiopetuksessa olevien oppilaiden aiheuttamat kustannukset eivät eronneet tilastollisesti merkittävästi 1.–6. -luokkalaisista koituvista kustannuksista. On siis jossain määrin kyseenalaista, tulisiko näiden ryhmien laskennallisten kustannusten erota toisistaan valtionosuusjärjestelmässä.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää painokertoimien muuttamista seuraavasti:

Opetus- ja kulttuuriministeriön esitys painokertoimiksi:

Ikä	Kerroin
6-vuotias	0,82
7-12-vuotias	1
13-15-vuotias	1,55

6-vuotiaiden painokertoimia esitetään muutettavaksi, koska tosiasiassa esiopetuksen kustannukset eivät ole niin pieniä verrattuna 7-12-vuotiaiden opetuskustannuksiin kuin VATT:n selvityksessä regressiomallilla on laskettu. Esiopetuksessa ja 1-6 –luokalla perusopetuslaki edellyttää seuraavaa vuosiviikkotuntimäärää:

Luokka	Vuosiviikkotunnit
Esiopetus	700
1. vuosiluokka	722
2. vuosiluokka	722
3. vuosiluokka	836
4. vuosiluokka	912
5. vuosiluokka	950
6. vuosiluokka	950

1-6. –luokilla on keskimäärin 849 tuntia opetusta. Kun tätä vertaa esiopetuksen 700 tuntiin, saadaan kerroin 0,82 (700/849). Esiopetuksessa ruokailukustannukset ovat

kalliimpia kuin perusopetuksessa keskimäärin, samoin muun oppilashuollon kustannukset. Tilakustannusten ei arvioida poikkeavan kovin paljon 1.-6. – luokkalaisten tilakustannuksista.

7-9 –luokalla kustannuseroa syntyy sekä opetustuntien lukumäärästä että aineenopettajien korkeammasta palkkatasosta. 7-9 –luokilla vuosiviikkotunteja on keskimäärin 1115.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että esiopetusta tarkastellaan omana kokonaisuutenaan, jolloin esiopetukseen on kohdistettava täysimääräisesti esiopetuksesta aiheutuvat kustannukset, kuten ruokailu- ja kiinteistökustannukset, vaikka osa esiopetuksesta järjestetäänkin päivähoidon yhteydessä. VATT:n selvityksessä 6-vuotiaat on otettu 60% painolla päivähoitoon (ja 40% painolla esiopetukseen). Päivähoidon osuus on tällöin liian suuri ja esiopetuksen osuus liian pieni, kun ottaa huomioon, että esiopetuksen vähimmäistuntimäärä on 700 tuntia.

Tilastokeskus ja Opetushallitus keräävät tiedot esiopetuksen aiheuttamista kustannuksista. Tiedoista käy ilmi, että esiopetuksen painokertoimen tulisi olla suurempi:

Toteutuneet perusopetuksen kustannukset /oppilas (ilman pidennettyä oppivelvollisuutta ja sairaalaopetusta) vuonna 2012:

310 milj / 57 500 oppilasta = 5391 euroa /oppilas

Toteutuneet perusopetuksen kustannukset /oppilas (ilman pidennettyä oppivelvollisuutta ja sairaalaopetusta) vuonna 2012:

4 mrd / (7-9 luokat: 174 000 x 1,55 (esitetty paino) + 1-6 -luokat:347 000) = 6486 euroa /oppilas

Esiopetuksen kustannukset perusopetuksen kustannuksista:

$5391 / 6486 = 0,83$ -> myös kustannusten valossa opetus- ja kulttuuriministeriön esittämät painot vastaavat paremmin toteutuneita kustannuksia kuin VATT:n selvityksessä esitetyt painot.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että 6-vuotiaiden paino olisi **0,82** ja 13-15 – vuotiaiden paino **1,55**.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää myös huomiota säästötoimenpiteiden erilaiseen kohdistamiseen kuntien peruspalveluiden piirissä olevan koulutuksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitusperusteiden piirissä olevassa koulutuksessa. Kuntien peruspalvelujen puolella kotikuntakorvaukset, joita kunnat maksavat niin toisille kunnille kuin yksityisille opetuksen järjestäjille, ovat olleet täysimääräisiä.

Opetustoimessa säästöt on kohdistettu maksettavaan rahoitukseen, jolloin kaikki rahoituksen saajat ovat olleet samassa asemassa palveluita tuottaessaan. Tämän takia kotikuntakorvaukseen esitetään määräraikaista säästöä: vuonna 2015 yhteensä 2,90 % ja vuonna 2016 yhteensä 4,30 %.

Lakiluonnoksen 38 §:n mukaan 31.7.1998 jälkeen perusopetuksen järjestämisluvan saaneen yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvaus olisi 90 % kotikuntakorvauksesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että muiden kuin kuntien (yksityiset, yliopistot, kuntayhtymät ja valtio) kotikuntakorvaustaso olisi kuntiin verrattuna 90 %. Kunnilla on muita opetuksen järjestäjiä laajempi kokonaisvastuu koko oppivelvollisten ikäluokan opetuksen järjestämisestä. Kunnilla on oltava koulupaikka jokaiselle sen alueella olevalle oppivelvolliselle, kuten asuinpaikkaansa yllättävästi muuttaville oppilaille, kesken lukuvuoden kunnan alueelle siirtyvälle oppilaalle ja esimerkiksi turvapaikan hakijoille ja muille maahanmuuttajille (myös paperittomille).

Kotikuntakorvauksen uudistamisen aiheuttamien kuntakohtaisten rahoituksen muutosten siirtymätasausmenettely pitäisi toteuttaa toisin kuin hallituksen esityksessä on esitetty. Mikäli nettosumma-menettelyä käytettäisiin, kotikuntakorvausmenot ja kotikuntakorvaustulot eivät olisi yhtä suuria. Kotikuntakorvauksia koskevien siirtymätasauksen laskenta tulisi joko toteuttaa tasaamalla kotikuntakorvauksen perushintaa tai menettelyllä, jossa tasataan joko kotikuntakorvaustuloja tai kotikuntakorvausmenoja siten, että menot ja tulot muodostuvat yhtä suuriksi. Kotikuntakorvausjärjestelmän uudistaminen muuttaa joka tapauksessa kuntien välisiä rahoitussuhteita esi- ja perusopetuksessa. Uudessa järjestelmässä osittain luovutaan nykyjärjestelmän mukaisesta periaatteesta, jolloin kunnan taloudellinen vastuu omien asukkaidensa esi- ja perusopetuksen oppilaista on samansuuruinen riippumatta siitä, onko oppilas oman kunnan vai toisen järjestäjän opetuksen piirissä. Tämä johtuu siitä, että uudessa järjestelmässä ei ole enää kuntakohtaista tehtäväkohtaista esi- ja perusopetuksen rahoitusta. Samalla uudistus muuttaa myös yksityisten koulujen ja valtion oppilaitosten tulorahoitusta ja taloudellista asemaa riippuen yksityisissä kouluissa ja valtion oppilaitoksissa olevien oppilaiden kotikunnista.

Taiteen asukaskohtaisen perusopetuksen rahoitus

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan taiteen perusopetuksen asukaskohtainen rahoitus siirrettäisiin takaisin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että taiteen asukaskohtaisen perusopetuksen rahoitusta ei tule siirtää kuntien peruspalveluiden valtionosuuslaista takaisin opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitettavaksi. Kunnan yhtenä tehtävänä on järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla. Tämä edellyttää valtion ja kuntien rahoitusta, jotta oppilasmaksut pysyisivät kohtuullisina. Koska taiteen perusopetuksen

opetustuntikohtaista valtionosuutta voidaan myöntää vain valtion talousarvion rajoissa ja vain osalle oppilaitoksista, taiteen perusopetuksen asukaskohtaisella valtionosuudella on sen pienuudesta huolimatta tärkeä merkitys. Siinä tapauksessa, että siirto kuitenkin toteutettaisiin, tulee taiteen asukaskohtaiseen perusopetukseen varattu rahoitus siirtää valtiovarainministeriön pääluokasta opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan 1.1.2015 lukien.

Kuntien yleinen kulttuuritoimi

Kuntien yleisen kulttuuritoiminnan rahoitus oli vuoteen 2009 saakka opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokassa, minkä jälkeen se siirtyi valtiovarainministeriön pääluokkaan. Esityksessä ehdotetaan, että kuntien yleisen kulttuuritoiminnan rahoitus siirretään opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan 1.1.2015 lukien.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kuntien yleisen kulttuuritoiminnan rahoituksen siirtoa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin mahdollisena ja kannatettavana. Kuntien yleisen kulttuuritoiminnan tehtävän siirtäminen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin mahdollistaa kulttuuripalveluiden tasa-arvoisen saatavuuden edistämisen eri puolilla Suomea. Siirron edellytyksenä on kuitenkin, että kuntien yleiseen kulttuuritoimeen varattu valtionosuusmääräraha, yhteensä noin 5,6 miljoonaa euroa, siirretään valtiovarainministeriön pääluokasta opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan. Ennen kuin tämä siirto on varmistettu, tarvittavia muutoksia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin ei voida valmistella. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että siirron johdosta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain muuttamista koskeva hallituksen esitys on esiteltävä viimeistään syyskuussa 2014 budjettilakina.

Yleinen kirjastotoimi

Esityksessä ehdotetaan, että nykyisin erilliset yleisten kirjastojen laskennallisia kustannuksia koskevat valtionosuusperusteet poistetaan. Esityksen johdosta selvitysmies Miettisen 30.1.2014 tekemän muutosesityksen mukaan kehysvalmistelun yhteydessä yleisille kirjastoille esitetään kehittämisrahaa. Miettisen muutosesitys on hyväksytty hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän kirjallisessa menettelyssä 1.2.2014.

Perustamishankkeiden valtionavustukset

Oppilaitokset

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti esi- ja perusopetuksen perustamiskustannusten valtionavustuksista luovuttaisiin ja rahoitus siirtyisi osaksi peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää vuodesta 2015 alkaen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että 31.12.2014 mennessä myönnettyt avustukset perustamishankkeisiin maksetaan päätösten mukaisessa aikataulussa ja avustuksiin maksettavan määrärahan pienentyessä vapautuvasta määrärahasta esi- ja perusopetuksen hankkeita vastaava osuus siirrettäisiin vuodesta 2015 lähtien osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain mukaista kustannuspohjaa. Viimeiset

jälkirahoitteiset valtionavustukset maksetaan arviolta vuonna 2022, minkä jälkeen määrärahat olisi siirretty kokonaan peruspalvelujen valtionosuuksiin. Yhtenäisyyden vuoksi luovuttaisiin myös lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen ja lasten päivähoidon perustamishankkeisiin myönnettävistä avustuksista. Vuoden 2014 tasolla esi- ja perusopetuksen perustamishankkeista siirrettävä määräraha on 9 milj. euroa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että lukiokoulutuksen osuus määrärahasta, 1 milj. euroa, siirretään lukiokoulutuksen määrärahoihin eikä osaksi kuntien peruspalvelujen kustannuspohjaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää välttämättömänä, että jatkossa esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen ja lasten päivähoidon rakennushankkeisiin voitaisiin myöntää investointiavustuksia valtionavustuslain (688/2001) perusteella valtion talousarvion määrärahojen puitteissa esimerkiksi elvytettäessä taloutta tai muissa erityistapauksissa. Tämä edellyttäisi muutoksia mm. opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin ja asetukseen sekä perusopetuslakiin, lukiolakiin, taiteen perusopetuksesta annettuun lakiin ja kirjastolakiin.

Yleinen kirjastotoimi

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan myös yleisten kirjastojen perustamiskustannusten valtionavustuksista luovuttaisiin ja rahoitus siirtyisi osaksi peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää vuodesta 2015 alkaen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää välttämättömänä, että yleisten kirjastojen kirjastotilojen kehittämiseen ja uudistamiseen varataan tässä uudistuneessa tilanteessa riittävä määräraha. Tavoitteena tulee olla, että kirjastotilojen uudistamiseen ja kehittämiseen varattu määräraha nousee kumulatiivisesti nykyisten valtuuksien tasolle, sitä mukaa, kun jälkirahoitteisten avustuspäätösten maksatukset vähenevät. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää, että määräraha on momentilla 29.80.34. siihen saakka, kunnes maksatukset loppuvat. Tämä on tarkoituksenmukaisinta maksatuksen käytännön hoitamisen ja seurannan vuoksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo lisäksi, että voimassa oleva, vuosien 2015 - 2017 rahoitusuunnitelma on toteutettava, koska siihen on sitouduttu. Rahoitusuunnitelman toteuttamatta jättäminen olisi epäoikeudenmukaista niitä kuntia kohtaan, jotka on sisällytetty siihen. Rahoitusuunnitelman toteuttaminen edellyttää rahoitusvaltuuksia vuosille 2015 - 2017, josta toteutusaikaista valtuutta olisi vuosittain enintään miljoona euroa sekä lisäksi määrärahaa ennen vuotta 2018 tehtyjen rahoituspäätösten jälkirahoitteisten vuosierien maksamiseen. Arvion mukaan viimeinen maksatusvuosi on 2025.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uuteen valtionosuusjärjestelmään sisällytetään edelleen edellisen, vuoden 2010 alusta voimaan tulleen valtionosuusuudistuksen, yhteydessä päätetyt kuntakohtaiset siirtymätasaukset. Edellisessä valtionosuusuudistuksessa siirtymätasaukset perustuivat siihen, että

valtionosuusuudistuksen aiheuttamat kuntakohtaiset rahoituksen muutokset neutralisoitiin eli jätettiin toteuttamatta. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että valtionosuusjärjestelmän laskennallisuuden ja läpinäkyvyyden varmistaminen edellyttäisi, että järjestelmään ei tulisi sisällyttää pysyvästi euromääräisesti kuntakohtaisesti vakioituja rahoituseriä.

Kansliapäällikkö

Anita Lehtikoinen

Ylitarkastaja

Riitta Lehtomaa

TIEDOKSI:

Opetus- ja kulttuuriministeriön osastot ja erilliset yksiköt