

Asia: VN/15849/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1.1.2023 lukien. Lakiin esitetään lisättäväksi säännös valtion erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus. Valtioneuvoston asetuksella ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista. Valtionavustus voitaisiin myöntää kahden vuoden välein.

Valtionosuusrahoitus toimiva rahoitusinstrumentti

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on jatkossa leimallisesti perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen rahoitusjärjestelmä. Valtionosuuksien laskennalliset kustannukset ja kriteeristö perustuvat lähes täysimääräisesti lasten ja nuorten tarvitsemiin kasvatus- ja koulutuspalveluihin. Valtionosuus-järjestelmä sisältää kertoimia ja määräytymisperusteita, kuten vieraskielisyys ja työttömyys, joiden avulla erot kuntien asukkaiden välillä huomioidaan rahoituksessa. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus täydentää kunnan peruspalvelujen valtionosuusrahoitusta.

Erillisten kuntia yksityiskohtaisesti ohjaavien valtionavustusten sijaan olisi voimavarat kohdennettava valtionosuusjärjestelmän pysyvien laskentatekijöiden jalostamiseen. Kuntien valtionosuusjärjestelmää on lähivuosina uudistettava vastaamaan paremmin sivistys- ja elinvoimakunnan tarpeisiin. Kuitenkin jo nykyisen järjestelmän puitteissa laskentatekijöiden painotusta on mahdollista muuttaa. Uuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteereihin voitaisiin ottaa mukaan tekijöitä, jotka kannustavat kuntia torjumaan segregatiota.

Valtion ohjaus avustustoiminnan avulla voi muodostua ristiriitaiseksi kuntien paikallisten tarpeiden ja tavoitteiden kanssa. Tiukasti ohjaavat kriteerit voivat aiheuttaa sen, että kunnilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta kohdentaa rahoitusta palveluverkkoonsa parhaaksi katsomallaan tavalla. Kuntien itsehallintoa ja päätösvaltaa pitää kunnioittaa ja luottaa siihen, että kunnat osaavat

omien olosuhteidensa parhaina asiantuntijoina kohdentaa rahoituksen kuntalaisten hyvinvoinnin ja tulevaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Valtionavustustoiminnan kehittäminen

Kuntatalouteen myönnettävän valtionavustusrahoituksen uudistamistarpeita tarkastellaan Valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen yhteydessä. Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen kuntajaosto on julkaissut Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen -väliraportin (Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:59). Raportissa todetaan, että rahoitusohjauksen sisäinen, eräs kuntien saamiin valtionavustuksiin liittyvä ohjausinstrumenttien välinen erityisriski on valtionosuuksilla rahoitetun toiminnan ja valtionavustuksilla rahoitetun toiminnan ristiriita, jossa käytännössä pysyviä tehtäviä rahoitetaan valtionosuuksien sijasta avustuksilla. Jaosto on työssään toiminut yhteistyössä sekä valtionavustuksia myöntävien että hakijoiden kanssa. Yhtenä löydöksenä kuntatoimijoiden osalta koetaan, että valtionosuusrahoitus ei ole aina riittävää ja sitä täydennetään erilaisilla valtionavustuksilla. Huolena on myös lakisääteisten tehtävien järjestämisen ohjaus avustuksin ja kunnan järjestämisvapautta rajoittavien avustuskriteerien kautta. Samoin valtionavustusten, valtionosuuksien ja erilaisten kustannusten korvausten perusteet vaihtelevat erilaisten säädösten kautta, mikä on voinut vaikuttaa eriytyneisiin kuntakohtaisiin tapoihin organisoida kunnan ja kuntakonsernin toimintoja. Valtionavustuksilla on tunnistettu rooli kehittämistyön ja kokeilujen rahoituksessa, jolloin yksittäisen kunnan taloudellisia riskejä voidaan vähentää. On tarpeen selkeyttää valtionavustusten roolia kunnallisen hallinnon ja kunnallisten toimijoiden rahoitusinstrumenttina.

Vastaavasti valtionavustustoimintaan kohdistuvia huomioita ja muutostarpeita on todettu kuntien tulevaisuutta ja rahoitusta koskevassa tarkastelussa. Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot (Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:5) -julkaisussa todetaan, että korvamerkityt valtionavustukset ovat yleiskatteellisia valtionosuuksia täydentävä ja niitä kohdennetumpi tapa osoittaa erillisrahoitusta kunnille. Niitä käytetään esimerkiksi toiminnan kehittämiseen, kokeiluiden ja toiminnan käynnistämiseen, erityistehtäviin ja usein myös poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Avustukset ovat paitsi rahoituksen lähde kunnille, myös valtion keino ohjata niiden toimintaa. Valtionavustustoimintaan liittyy myös työläitä haku-, hallinnointi- ja raportointimenettelyjä, jotka ovat usein erilaisia eri hallinnonaloilla. Kunnilla on erilaiset edellytykset hakea avustusta, sillä avustusten hakeminen ja hallinnointi vaativat resursseja ja rahoituksen saaminen edellyttää pääsääntöisesti myös omarahoitusosuutta.

Valtionavustusten kokonaisuutta on käsitelty myös osana kuntapolitiikan tulevaisuustyötä. Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeita koskevassa raportissa todetaan, että erilliset, sektorikohtaiset ja korvamerkityt kuntien valtionavustukset nähtiin lähes kaikissa kuntahaastatteluissa ongelmallisimmaksi osaksi kuntien rahoituspohjaa. Valtionavustusrahoitus nähtiin tehottomana ja kunnan johtamista häiritsevä. Rahoitetut hankkeet ovat tyypillisesti lyhytkestoisia ja hallinnollisesti raskaita. Tehottomuuden lisäksi avustukset pirstaloivat kehittämistä. Valtion eri hallinnonalojen keskinäinen koordinaatio ei näyttäydä toimivana, sillä samaan aihepiiriin saattaa kohdistua useita keskenään koordinoimattomia avustuksia. Valtionavustuksilla luodaan

ilman kokonaisharkintaa uusia standardeja: kunnan on vaikea lopettaa määräaikaishallinnalla rahoituksella käynnistettyjä toimintoja tai lisiä, vaikka ne olisivat epätarkoituksenmukaisia. Haastatteluissa peräänkuulutettiin ennakoitavampaa, pysyvämpää ja vakaampaa järjestelmää toiminnan kehittämisen tukemiseksi.

Syrjänen ja Sirviö (2021) tuovat raportissa esille, että kuntakentällä eri valtionavustukset näyttäytyvät usein hallintoa lisäävinä ja lyhytjänteisiä projekteja edistävinä. Selvityksen mukaan eri rahoitusmuotoja tulisikin karsia ja rahoitusta siirtää yleiskatteiseksi. Lisäksi valtionavustusten pitkäjänteisyyttä tulisi kehittää, kuten myös valtionavustuksia myöntävien eri toimijoiden keskinäistä koordinaatiota. Avustuksia ei tule käyttää keinona lisätä kuntien ohjausta, ja kunnille tulee jäädä riittävästi itsehallinnon edellyttämää liikkumavaraa avustuksen kohteena olevien tehtävien hoitamiseen.

Koulutuksellinen yhdenvertaisuustehtävä edellyttää valtionosuusrahoitusta kunnille

Kuntaliitto toteaa, että erityisavustuksia koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen on myönnetty jo useita vuosia. Yhdenvertaisuuden ja koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa on tärkeää ja edellyttää riittävää rahoituspohjaa.

On syytä arvioida tehtävään kohdennettavaa avustusrahoituksen euromäärää suhteessa lasten ja nuorten määrään. Esityksen mukaan esi- ja perusopetuksen pysyvä avustustaso on noin 15 miljoonaa euroa ja muutoin rahoitus perustuu määräaikaishallintoihin lisäyksiin. Rahoitustaso jää epäselväksi ja ennakoimattomaksi, eikä siihen esitetä muutosta. Esi- ja perusopetukseen on varattu 62,4 miljoonaa euroa sekä varhaiskasvatukseen 28 miljoonaa euroa kuluvalle vuodelle, joten esitetty rahoitustaso näyttäytyy huomattavasti tätä alhaisempana.

Kuntaliitto korostaa, että kuntien perusrahoituksen vahvistaminen on ensiarvoisen tärkeää. Ehdotetussa mallissa ei avata mistä rahoitus valtionavustukseen saadaan, jolloin herää huoli siitä, vähennetäänkö valtionavustuksen määrä kuntien peruspalvelujen valtionosuuden kokonaissummasta. Perusrahoituksesta leikkaamista Kuntaliitto ei voi hyväksyä ja pitäisi sitä toiminta-mahdollisuuksia heikentävänä toimenpiteenä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että avustuksen käyttökohteista ja myöntämisperusteista esitetään säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Kuntaliiton näkemyksen mukaan esityksessä ei avata selkeästi minkälaiset avustuksen myöntämiskriteerit tulevat olemaan. Riskinä on, että kunnat eivät voi yhdenvertaisesti hakea avustusta, vaikka tunnistaisivat segregatiokehityksen torjumisen olevan ajankohtaista. Ilman asiaan liittyvää vaikutustenarviointia valtionavustuksesta voi muodostua vaikuttavuudeltaan ristiriitaista.

Koulutuspoliittisessa selonteossa (2021) on linjattu rahoituksen vakiinnuttamistarve lisäämään ennakoitavuutta ja vaikuttavuutta. Rahoituksen pysyväis-luonteisuus, ennakoitavuus ja vaikuttavuus ovat esityksessä hyviä tavoitteita. Valtionavustusrahoituksen myöntäminen esityksen mukaisesti vain kahdeksi vuodeksi kerrallaan ei kuitenkaan kevennä juuri lainkaan hallinnollista taakkaa eikä lisää ennakoitavuutta rahoituksen saajalle. Kuntaliitto näkee, että avustukset, jotka ylttäisivät pidemmälle aikajaksolle, esimerkiksi hallitus- ja valtuustokausien yli, olisi ennakoitavampia. Parhaiten tavoitteisiin voitaisiin vastata määräaikaishallinnon avustusrahoituksen siirtämisellä pysyväisluonteiseksi valtionosuusrahoitukseksi. Kuntien toimintaedellytyksiä voidaan tukea riittävän

perusrahoituksen lisäksi informaatio-ohjauksella. Esityksessä tuodaan myös esille hallinnon keventämistä, mutta Kuntaliitto pitää tärkeänä kuntien perusrahoituksen vahvistamista. Erityisesti vuodesta toiseen jatkuva, normaalilainsäädännön piiriin sisältyvä toiminta tulisi myöntää kunnille valtionosuusrahoituksena. Esityksen mukainen tehtävä ei ole kunnille ja palvelujen järjestäjille erillinen ja määräaikainen tehtävä, vaan vakiintunutta toimintaa. Valtionavustukset soveltuvat hyvin uuden toiminnan kehittämiseen ja kokeiluihin sekä investointien rahoittamiseen, mutta valtionavustus rahoitusinstrumenttina ei ole tarkoituksenmukainen toiminnan vakiinnuttua.

Kuntaliitto katsoo, että valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointi-työn kehittämistarpeet ja -tavoitteet tulee huomioida varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävien toimenpiteiden rahoitusta uudistettaessa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan esitys on ristiriidassa valtionavustustoiminnan kehittämistä koskevien periaatteiden kanssa. Koulutuksellista yhdenvertaisuutta tulee edistää varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valtionosuusrahoituksen turvin.

Yhdenvertaisuustyö kunnassa

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että uudistuksella tuetaan kuntien pitkäjänteistä, yli valtuustokausien menevää politiikkaa. Eriarvoisuustyö on kauas katsovaa kunta-politiikkaa, jolla voidaan vahvistaa kuntalaisten hyvinvointia. Kuntaliitto korostaa, että yhdenvertaisuuden edistäminen ja segregaaation torjuminen ei ole mahdollista ainoastaan varhaiskasvatuksen ja koulutoimen keinoilla, sillä ilmiötä tulee tarkastella laajemmin koko yhteisön ja yhteiskunnan toimien kautta. Kuntaliitto muistuttaa, että eriarvoisuuden ja sosiaalisen kestävyiden haasteet ovat osittain erilaiset eri kuntatyypeille. Pinnalle on noussut myös kysymys siitä, millaiset yhdyspinnat tällä työllä tulee olemaan hyvinvointialueisiin.

Lopuksi Kuntaliitto katsoo, että esityksessä tulisi tarkentaa terminologiaa. Käsite tasa-arvo hämmentää, koska kyseessä ei ole sukupuolten välistä tasa-arvoa edistävä valtionavustus vaan valtionavustus, jolla halutaan edistää yhdenvertaisuutta ja pureutua eriarvoisuuteen, sosiaaliseen kestävyteen ja segregaaation torjumiseen.

Väisänen-Haapanen Päivi
Suomen Kuntaliitto ry.