

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

## **HE 106/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018**

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt Suomen Kuntaliitto ry:ltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018. Teemana on laadukas ja tasa-arvoinen varhaiskasvatus ja perusopetus kaikille.

### **Kuntatalouden kestävyys varmistettava**

#### **Kuntatalous vahvistui - haasteet jatkuvat**

Viime vuonna kuntatalouden vuosikate kokonaisuudessaan vahvistui ja tilikauden tulos nousi peräti 1,1 miljardiin euroon. Suotuisasta kehityksestä huolimatta 98 kunnalla tilikauden tulos oli negatiivinen.

Positiivinen kehitys johtui pääosin kuntasektorin toimintamenojen historiallisen maltillisesta kasvusta. Menojen kasvua hillitsivät muun muassa kuntien omat sopeuttamistoimenpiteet, kilpailukykysovimukseen liittyvien alentuneiden lomapalkkavarausten kirjautuminen vuodelle 2016 sekä muut sopeutustoimet. Myös verorahoitus kehittyi hivenen edellisvuotta paremmin.

Kuntatalouden investointimenot pysyivät korkeina. Tästä huolimatta velkaantumisen kasvu hidastui ja investointien omarahoitusosuus nousi jo yli 70 prosentin.

Tänä vuonna odotettua myönteisempi talouskehitys on nostanut erityisesti kuntien yhteisöveroennusteita. Lähivuosien kuntien tuloennuste on kuitenkin vaimea, sillä kiky-sopimus heikentää kuntien veropohjaa noin 500 milj. eurolla vuoden 2018 tasossa. Tulopohjan kehitystä hidastavat myös useat valtionosuuksiin kohdistetut leikkaukset.

Vuonna 2018 kuntien talousnäkymien ennakoidaankin heikkenevän ja palautuvan vuoden 2016 tasolle.

Kuntatalous on nykyisellä urallaan saavuttamassa hallituksen sille julkisen talouden suunnitelmassa asettaman rahoitusasematavoitteen, paikallishallinnon nettoluotonanto korkeintaan -0,5 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019.

Palkkaneuvotteluilla tai uusilla menojen lisäyksillä ei tule vaikeuttaa kuntatalouden herkkää talustilannetta.

### **Säästötoimia jatkettava, leikkauksia kohtuullistettava**

Hallituksen tavoitteena on luoda kunnille osana julkisen talouden sopeuttamista edellytyksiä menosäästöihin tai tulojen lisäykseen noin 700 milj. euron edestä vuoden 2019 tasolla. Kuntaliiton kesäkuun 2017 kyselyn mukaan hallituksen mahdollistamat säästöt eivät ole kuitenkaan toteutuneet kunnissa toivotulla tavalla, vaan säästöjä tai tulojen lisäyksiä on kuntataloudessa koossa vasta noin 220 milj. euroa.

Esitettyihin säästöihin liittyvästä epävarmuudesta huolimatta hallitus on kohdistamassa kunnille jälleen uusia valtionosuusleikkauksia vuonna 2018. Osa leikkauksista on hyvin ongelmallisia, sillä ne pohjautuvat laskennallisiin arvioihin kuntien menosäästöistä. Tällaisia ovat erityi-

sesti kiky-sopimukseen liittyvät työajan pidentämisestä oletetut henkilösäästöt, varhaiskasvatuksen sekä omaishoidontuen muutoksista ennakoitua säästöä. Myös erikoissairaanhoidon keskittämisestä tuleva tehostuminen toteutuu vasta pidemmällä aikavälillä.

Kilpailukyky-sopimukseen liittyvä lomarahojen leikkaus tuo kuntatalouteen huomattavia menosäästöjä. Hallituksen päätöksen mukaisesti ne kuitenkin leikataan kuntataloudesta. Kokonaisuudessaan kilpailukyky-sopimus heikentää kuntataloutta vuosina 2017 ja 2018.

**Kuntien valtionosuusleikkaukset eivät saa perustua ennakko-oletuksiin kuntien käyttäytymisestä, vaan ne tulee toteuttaa osana normaalia valtio-kunta arviointia kuntien vuosittaisen kustannustenjaon tarkistuksen kautta.**

**Kuntaliitto edellyttää, että vuosityöajan pidennyksen vuodelle 2018 kaavailtu kiky-valtionosuusleikkaus, yhteensä 120 miljoonaa euroa, jaksotetaan uudelleen.**

**Seuraavaan kehystarkasteluun mennessä on selvitettävä kuntien ja kuntayhtymien muiden kuin lainsäädäntöön perustuvien säästötoimien laajuus.**

**Arvioinnissa on myös realistisesti arvioitava hallituskauden loppupuolelle kaavailut mahdollistamat uudet kuntiin kohdistuvat säästöesitykset.**

**Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus vuonna 2018 on noin 130 miljoonaa euroa kuntataloutta heikentävä.**

Leikkaukset ja kilpailukyky-sopimuksen muut tulopohjan heikennykset asettavat taloudellisesti heikommin toimeentulevat kunnat vaikeaan asemaan. Talouskasvun voimistuminen saattaa jopa lisätä eroja kuntakentän sisällä.

## Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonala

### Varhaiskasvatus

Hallitus päätti alentaa varhaiskasvatusmaksuja syksyn 2016 budjettiriihessä 1.3.2017 lukien noin 10 miljoonan euron vuositasolla. Kuntaliitto arvioi maksutuottojen aleneman olevan noin 15-17 miljoonaa euroa. Todellisia vaikutuksia kuntataloudelle ei vielä ole hyödynnettävissä esitettävän maksualennusmuutoksen vaikutusten arvioimiseksi. Kuntaliitto selvitti kesäkuussa 2017 hallitusohjelmaan sisältyvien hankkeiden toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen. Kyselyn perusteella arvio maksutuottojen vähennyksestä vuoden 2017 osalta on noin 11,3 miljoonaa euroa verrattuna tilanteeseen ennen nykyisen lain voimaan tuloa.

Esitys vuoden 2018 valtion talousarvioksi sisältää varhaiskasvatusmaksujen alentamisen 1.1.2018 lukien 70 miljoonalla eurolla. Maksualennus esitetään kompensoitavaksi kuntataloudelle yhteisöveron jako-osuuden ja kiinteistöveron korottamisella (yhteensä 85 miljoonaa euroa) sekä 25 miljoonan euron peruspalveluiden valtionosuusrahoituksella, yhteensä 110 miljoonaa euroa.

Kuntaliitto korostaa, että maksualennuksista aiheutuvat taloudelliset vaikutukset tulee kompensoida kunnille täysimääräisenä. Kuntaliitto arvioi palvelutarpeen lisäyksen kohdistuvan 4200 lapseen hallituksen maksujen alentamista koskevan työllisyysvaikutusarvion perusteella. Maksutulosten alentamisen lisäksi järjestämiskustannukset kasvavat noin 56 miljoonalla eurolla. Työllisyysvaikutusten ja maksujen alenemisen seurauksena järjestämiskustannusten lisäys on noin 56 miljoonaa euroa. Palvelutarpeen kasvusta aiheutuvien järjestämiskustannusten lisäykseen tulee arvioida myös lisätalantarpeesta aiheutuva kustannusten lisäys. Investointitarve 100 miljoonaa euroa vuositasolle jaksotettuna aiheuttaa 5-6 miljoonan euron lisäkustannukset. Kuntaliitto arvioi esityksen vaikutusten kunnille olevan yli 130 miljoonaa euroa vuonna 2018.

Kuntaliitto katsoo, että kiinteistöveroprosenttien alarajojen korotus ei ole min-käänlainen kompensatio varhaiskasvatusmaksujen alentamisesta, vaan mene-tyks tulee kompensoida kunnille täysimääräisesti yhteisöveroa ja/tai valtion-osuuksia korottamalla. Alarajojen korotuksen koskevat pääosin kuntia, joissa kiinteistöjen verotusarvot ja muut asumiskustannukset ovat jo korkeat, kuten pääkaupunkiseudun kunnat. Alarajojen korotuksen tuoma verotuotto kertyy myös hyvin harvaan kuntaan, kun taas varhaiskasvatusmaksualennusten haitat kohdistuvat laajasti erityyppisiin kuntiin.

Muutoksen toteuttamisaikataulu on palveluiden järjestäjille 1.1.2018 on liian nopea, sillä se edellyttää hallinnollista lisätyötä ja järjestelmämuutoksia. Lisäksi muutoksesta aiheutuvat em. lisäkustannukset tulisi huomioida arvioitaessa kus-tannuksia palveluiden järjestäjille. Kuntaliitto esittää voimaantulon siirtoa toteu-tettavaksi 1.8.2018 lukien, jolloin on tehtävä voimassa olevan lain mukaiset in-deksitarkistukset.

## Laadukas ja tasa-arvoinen varhaiskasvatus kaikille

Varhaiskasvatuksen osalta lausuntoa pyydetään laajoista kokonaisuuksista, joi-hin ei ole yksiselitteistä vastausta. Säästöpäätösten vaikutuksia laatuun ei ole vielä arvioitu. Oulun yliopiston VAKAVAI -tutkimushanke pyrkii saamaan vas-tauksia ryhmäkoko ja varhaiskasvatusoikeuden vaikutuksista. Samoin Karvi te-kee omaa arviointiaan. Näistä ei kuitenkaan vielä ole saatavilla lopullisia tulok-sia. Laadun parantamiseksi varhaiskasvatuksessa on kunnissa jo pitkään tehty töitä sekä itsenäisesti että erilaisten hankkeiden kautta. Perusrahoituksen pie-nentyessä on hankerahoituksen osalta riskinä, että rahoitusta käytetään myös perusrahoituksen paikkaamiseen. Hankkeiden vaikuttavuutta ei ole myös valta-kunnallisesti juurikaan arvioitu.

Varhaiskasvatuksen vaikuttavuuden arvioiminen ei kuitenkaan ole helppoa. Problematiikkaa kuvataan hyvin Opetushallituksen tuottamassa vaikuttava var-haiskasvatus raportissa (vaikuttava varhaiskasvatus, raportit ja selvitykset 2016:6, Kirsti Karila): *”Varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa tarkastelun kohteena ovat tasa-arvoisuutta tai eriarvoisuutta tuottavat mekanismit, varhaiskasvatuksen merkitys tukevan perustan luomisessa tulevan työvoiman osaamiselle ja siten varhaiskasvatukseen investointia tekevän kansa-kunnan kilpailukyvyille globaalissa maailmassa. Varhaiskasvatuksen yhteiskun-nallisiin merkityksiin voidaan lukea myös sen työvoimapolitiittiset funktiot. Nais-ten työssäkäynnin mahdollistaminen on Suomessakin ollut yksi perinteisistä päi-vähoidon ja varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisista tehtävistä. Yksilökehityksen näkökulma tulee esille esimerkiksi elämänlaadun tarkastelussa sekä kognitiivi-sissa ja sosiaalisissa taidoissa havaituissa muutoksissa.”* (Karila 2016 s. 10)

## Osallistuminen

Yleisenä tavoitteena on pidetty tärkeänä varhaiskasvatuksen osallistumisen lii-säämistä. Varhaiskasvatuslain mukaan varhaiskasvatukseksi katsotaan sekä päiväkodeissa että perhepäivähoidossa tapahtuva varhaiskasvatus. Julkisessa keskustelussa keskitytään enimmäkseen vain päiväkodissa tapahtuvaan var-haiskasvatukseen. Laadukasta opettajan toteuttamaa toimintaa järjestetään monissa kunnissa myös kerhotoimintana, joita ei tilastoissa tilastoida ollenkaan varhaiskasvatukseen kuuluvaksi, vaikka lapset niihin säännöllisesti osallistuu. Kansainvälisiin tilastoihin vertailu ei välttämättä anna oikeaa kuvaa suomalai-sesta varhaiskasvatuksesta ja sen moninaisuudesta.

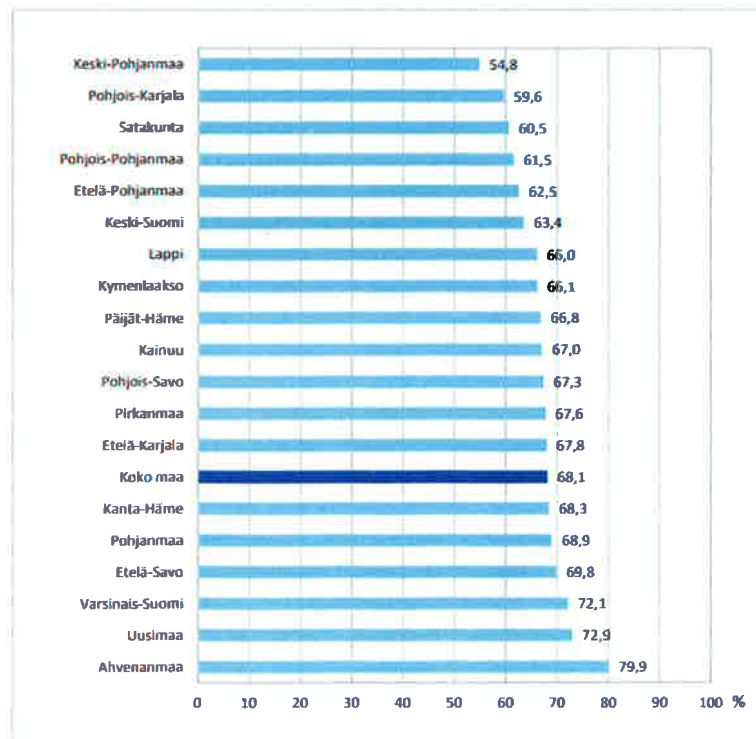
Varhaiskasvatukseen osallistuminen on jo nyt hieman noussut. Vuonna 2016 1-6 vuotiaista lapsista 68,1 % osallistui varhaiskasvatukseen.



Varhaiskasvatukseen osallistuneet lapset palvelun tuottajan mukaan, % 1–6-vuotiaista vuosina 1997–2016 (Varhaiskasvatuksen tilastoraportti 2016, THL)

THL:n julkaiseman varhaiskasvatuksen tilastoraportti 2016 mukaan osallistuminen eri ikäryhmien osalta vaihtelee. Vuonna 2016 oli 382 alle 1-vuotiaista lasta varhaiskasvatuksessa (0,7 % vastaavan ikäisestä väestöstä). Yksivuotiaita lapsia 15 891 (28,4 %), Kaksivuotiaista varhaiskasvatuksessa oli jo 54 % ja viisivuotiaista 78 %. Kuusivuotiaista esiopetuksessa on lähes koko ikäryhmä ja esiopetuksen lisäksi varhaiskasvatuksessa oli lähes 70 % lapsista.

Varhaiskasvatuksen osallistumisen lisäämisen haasteena on kuitenkin se, että osallistuminen vaihtelee voimakkaasti eri puolilla Suomea, kuten seuraavasta kuvasta voi havaita.



Varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten osuus väestön 1–6-vuotiaista koko maassa ja maakunnittain 2016 (Varhaiskasvatus 2016 tilastoraportti THL)

Varhaiskasvatuksen osalta keinot varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseksi voivat eri puolilla maata olla hyvinkin erilaiset. Yleinen oletus on, että

muuttamalla palvelu maksuttomaksi, palveluun osallistumine lisääntyy. Asia ei kuitenkaan ole ollenkaan niin yksikertainen. perheiden valinnat ja suhtautuminen kotona olemiseen eri puolella maata ovat moninaiset. Selvää käsitystä siitä, miksi osallistuminen vaihtelee voimakkaasti ei ole. Toisaalta esimerkiksi seurakunnan kerhotoimintaan osallistumine on selvästi korkeampaa Keski-Pohjanmaalla kuin vaikkapa Uudellamaalla. Varhaiskasvatukseen osallistumista voidaan nostaa myös laajalla palveluohjauksella. Varhaiskasvatuksesta ja sen vaikeavuudesta tulisikin puhua jo lasten neuvolakäyntien yhteydessä. Tulisi keskustella myös siitä, mikä ikäisenä lapsen olisi luontevaa ja lapsen kannalta hyödyllistä käydä varhaiskasvatuksessa, ilman että väheksytään kotikasvatusta.

Varhaiskasvatuksen osallistumisen osalta haasteena on se, että miten saadaan osallistumaan juuri ne lapset, jotka tutkimustenkin mukaan palvelusta eniten hyötyy. THL:n perhevapaa tutkimuksen mukaan kotihoidon tuella olivat todennäköisemmin ne äidit, joilla on vähän koulutusta ja jotka eivät olleet ansiotyössä ennen lapsen syntymää eikä heillä ollut työsuhde voimassa lapsen syntymässä. Lisäksi kotona vielä parivuotiasta kuopusta hoitavista äideistä 29 % kertoi syyksi kotihoidon tuen käyttöön sen, että päivähoiton laatu ei vastaa hänen toiveitaan. Töihin palanneista äideistä tämä oli ollut syynä vain kahdeksalla prosentilla. Maksuttomuudella ei todennäköisesti lisääntynyt edellä mainittujen lasten osallistuminen. Heille varhaiskasvatus olisi maksutonta jo nytkin.

#### Varhaiskasvatuksen järjestäminen

Varhaiskasvatuksessa yleisenä totuutena mainitaan, että ryhmäkoot ovat liian suuria. Päiväkodeissa useimmiten toimintaa kuitenkin toteutetaan pienryhmissä ja lasten ja henkilöstön määrä useimmiten ei ylitä asetuksen mukaista mitoitusta. Toki yksittäisinä päivinä niin voi olla, mutta todellisuudessa päiväkotien käyttöasteen valtakunnallisesti liikkuvat 85 % - 95 % välillä kuukausitasolla. Onko mahdollista, että työntekijöiden mielestä ryhmät ovat liian suuria silloin kun ne ovatkin asetuksen sallimissa rajoissa, koska normaalitilanne on yleensä väljempi. Kuntaliiton näkemyksen mukaan tulisikin paikallisesti mahdollistaa järkevät ja lapsen edun mukaiset selkeät toimintatavat ja lainsäädännössä säätää valtakunnalliset selkeät reunaehdot. Sijaisjärjestelyt ovat pääosin toimivat ja aina pyritään lapsen edun mukaisiin toimintatapoihin. Toimivat sijaisjärjestelyt takaavat osaltaan laadukkaan varhaiskasvatuksen.

#### Osaaminen

Varhaiskasvatuksen laadun ja vaikuttavuuden osalta työntekijöiden osaamisella on merkittävä vaikutus. Kuntaliitto on huolissaan kelpoisten työntekijöiden saatavuudesta. Tätä taustaa vasten esimerkiksi lastentarhanopettajien koulutusmäärän lisääminen on tärkeää. Varhaiskasvatuksen Tiekartassa esitetään nimikkeiden muutosta nykyisestä siten että jatkossa olisi varhaiskasvatuksen opettaja, varhaiskasvatuksen sosionomi ja varhaiskasvatuksen lastenhoitaja. Samaisessa tiekartassa esitetään myös henkilöstörakenteen muutosta siten että opettajia tulisi olla 40 % henkilöstöstä ja lisäksi opettaja tulisi olla jokaisessa ryhmässä. Varhaiskasvatuksen sosionomeja arvioidaan tarvittavan 20-25 % ja lastenhoitajia 35-40 %. Kuntaliitto huomauttaa, että kelpoisuusehtojen monimutkaistaminen ei välttämättä paranna nykyistä toimintatapaa. Kelpoisuusehtoja muuttamalla ei myöskään poisteta sitä, että nykyisin opettajan kelpoisuuden saavuttaa kahden eri korkeakoulututkinnon kautta ja samoin lastenhoitajan kelpoisuuden saavuttaa kahdella eri koulutuksella. Kuntaliiton näkemyksen mukaan osaamisen nostaminen voisi tapahtua myös selkiyttämällä ja yksinkertaistamalla nimikkeistöä. Kuntaliitto pitää mahdollisena, että varhaiskasvatuksessa voisi olla varhaiskasvattajia nykyisen asetuksen lasten ja aikuisten suhteen mukaisesti. Lisäksi olisi mahdollista määritellä, että henkilöstöstä tulisi opettajia olla riittävästi, jotta varhaiskasvatuksen tavoitteet voidaan saavuttaa. Opettajien ja muun henkilöstön kelpoistavien koulutusten osalta on kysymys koulutuspolitiikasta ja asia ei ole ratkaistavissa varhaiskasvatuksen mitoituksen keinoin.

## Lopuksi

Varhaiskasvatuksen lainsäädännön loppuunsaattaminen on tärkeä saada käyntiin ja loppuun mahdollisimman nopeasti. Kuntaliitto huomauttaa, että lainsäädännössä luodaan puitteen varhaiskasvatuksen järjestämiselle. Liian tiukka lainsäädäntö ei huomio eri puolilla Suomea olevien kuntien erilaisia todellisuuksia. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet jo osaltaan yhtenäistää toimintatapoja. Paikallisella tasolla on kyky ja mahdollisuus reagoida muutoksiin nopeasti ja järjestää palvelut lapsen edun mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla. Kuntaliitto vaatii, että varhaiskasvatuksen lainsäädännön loppuunsaattamisen jälkeen annetaan aikaa muutosten haltuunottoon ja toimintatapojen kehittämikseen. Kuntaliitto vaatii, että muutoksia ja niiden vaikutuksia tulee arvioida. Emme vielä tiedä miten osallistuminen ja varhaiskasvatuksen laatu ja toimintatavat muuttuvat nykyisten muutosten myötä.

## Yleissivistävä koulutus

Kuntaliitto toteaa, että yleissivistävän koulutuksen määräraha alenee 8,4 miljoonaa euroa (1 prosentin) opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla talousarvioesityksessä. Kilpailukyky sopimus, indeksikorotusten jäädytys sekä kustannustenjaon tarkistus vaikuttavat kuntatalouteen vähentäen valtion rahoitusta varsin merkittävästi vuonna 2018. Kuntaliitto pitää myönteisenä 4,9 miljoonan euron valtionosuusrahoituksen lisäystä vapaan sivistystyön uuteen kotouttamista edistävään sivistystehtävään.

## Esi- ja perusopetus

Perusopetuksessa oppimistulosten suunta on kansainvälisten mittausten (TIMMS, PISA) mukaan ollut viimeisen vuosikymmenen laskeva. Toisaalta on hyvä muistaa, etteivät nämä mittaukset mittaa suomalaisten opetussuunnitelmien sisältöjä. Olennaista onkin kiinnittää huomiota kansallisten tulosten analysointiin kansainvälisen rankingin lisäksi. Kansallisissa tuloksissa on nähtävissä, että erityisesti kaikkein heikoimmin selviytyvien osuus on lisääntynyt. 9.luokkalaisten osaamisessa on jopa kuuden kouluvuoden ero. PISAn mittareiden mukaan kotitaustan ja alueellisen sijoittumisen merkitys korostuu.

Perusopetuksen oppimistulosten osalta Kuntaliitto haluaa nostaa esille kansainvälisessä PISA-webinaarissa esiin nousseen dian, jonka mukaan suomalaiset nuorten oppimistulokset luonnontieteellisissä aineissa ovat hyviä, mutta he eivät usko omiin kykyihinsä, eivätkä suuntaudu luonnontieteellisiin ammatteihin. Olisi erityisen tärkeää kiinnittää huomiota oppilaiden minäpystyvyyden kokeemukseen sekä opintojen ohjaukseen, jotta suomalaiset oppilaat voisivat paremmin hyödyntää hyvää osaamistaan. Katso liite 2.

Perusopetuksen opetussuunnitelmat on uudistettu 2016 alkaen. Uusissa opetussuunnitelmissa korostuu laaja-alainen, tulevaisuudessa tarvittava osaaminen ja oppijan aktiivinen rooli omassa oppimisessaan. Uuden opetussuunnitelman vaikutuksia oppimistuloksiin ei kuitenkaan vielä tiedetä. Opetussuunnitelmien lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää opettajien ammatillisen osaamisen edistämiseen sekä koulujen muuntuvan toimintakulttuurin tukemiseen ja näiden johtamiseen.

Hallituksen puoliväliriihessä osoitettiin 15 miljoonaa lisärahoitusta koulutukselliseen tasa-arvoon. Kehittämisraha on tarpeen ja VATTin tutkimustulosten mukaan positiiviseen diskriminaatioon osoitettu rahoitus lisää selvästi oppilaiden hakeutumista toisen asteen koulutukseen, erityisesti maahanmuuttajalapsien ja suomalaisten poikien kohdalla. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että alueellista eriytmistä tasoitetaan koulutukselliseen tasa-arvoon kohdennettavilla rahoituksilla. Pulmallista sen sijaan on, että tähän hankerahoitukseen on yhdistetty koulutuksellisen tasa-arvon lisäksi aiemmin mm. opetusryhmien pienentämiseen sekä erityisopetukseen kohdennettuja hankerahoituksia.

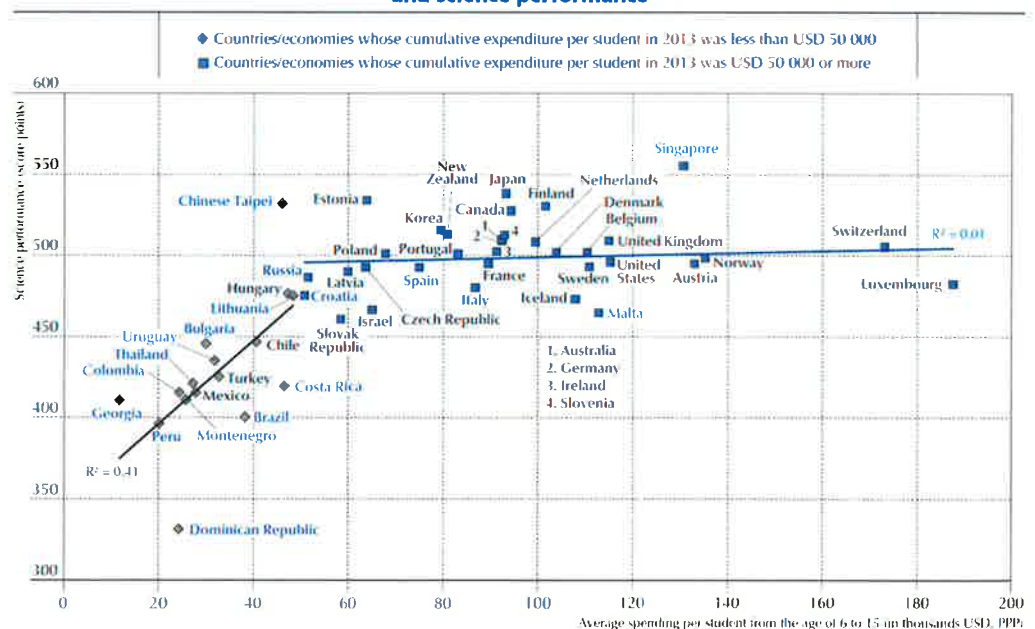
Rahoitus ohjataan kuntiin postinumeroalueittaisella indikaattorien tarkastelulla. Indikaattoreina ovat alueen vieraskielisten osuus, asukkaiden perusopetuksen

jälkeinen koulutustaso sekä työttömyysaste. Koska näitä näkökulmia tarkastellaan postinumeroalueittain, eivät indikaattorit välttämättä kuvaa koulujen todellista tilannetta. Siksi on olennaista, että rahoituksen jaosta voidaan päättää paikallisesti kuntatasolla. Vuoden 2016 rahoitus jaettiin koulukohtaisesti ja tuolloin rahat pirstaloituivat niin pieniin summiin, ettei niillä saatu riittävän vaikuttavia hankkeita aikaiseksi.

Hankerahoituksen osoittaminen eri kohteisiin on myös valtakunnan tasoista pedagogista johtajuutta. Hankerahoitukset ovat kuitenkin (varsinkin pienille) kunnille varsin työläisiä hakemuksineen ja rahoituksineen. Niihin liittyy usein omarahoitusosuuksia, joita on hankala ennakoida kunnan talousarvioprosesseissa. Hankerahoituksia tulisi kerätä yhteen isommiksi kokonaisuuksiksi ja erityisen tärkeää kehittämisen ja kehitystyön vakiinnuttamisen kannalta olisi myös se, että hankerahoitukset tavoitteineen osoitettaisiin pidemmiksi ajanjaksoiksi, mieluiten hallituskaudeksi kerrallaan.

Rahoituksen osalta kansainvälisistä PISA-tuloksista voidaan nostaa esille kuva, joka osoittaa, että kenties lisärahoituksen osoittaminen perusopetukseen ei nostaisi oppimistuloksia. Voi siis olla, että rahaa on riittävästi, mutta emme käytä sitä riittävän tehokkaasti. Uusia malleja kannattaisi miettiä mm. uskonnon ja katsomusaineiden opetuksen järjestämiseen, tehostetun ja erityisen tuen opetuksen mallinnuksiin sekä kokoaikaisen erityisopetuksen vaikuttavuuden tehostamiseen.

Figure II.6.2 ■ Spending per student from the age of 6 to 15 and science performance



Notes: Only countries and economies with available data are shown.  
A significant relationship ( $p < 0.10$ ) is shown by the black line.  
A non-significant relationship ( $p > 0.10$ ) is shown by the blue line.  
Source: OECD, PISA 2015 Database, Tables I.2.3 and II.6.5B.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933436215>

Lähde: OECD: PISA 2015 Results. Policies and Practices for Successful Schools, Volume II.

### Perusopetuksesta toiselle asteelle siirtymisen keskeiset ongelmat ja esteet. Nivelvaiheen ohjauksen ym. toimien merkitys syrjäytymisen ehkäisemiselle.

Peruskoulun keväällä päättäneistä 98,7 prosenttia haki kevään ja kesän aikana opiskelemaan ammatilliseen koulutukseen, lukioon, erityisoppilaitokseen tai valmistavaan koulutukseen. Yhdeksännien luokan päättäneistä hakijoista 98,7 prosenttia on saanut opiskelupaikan joko varsinaisten hakujen tai kesän aikana järjestettyjen lisähakujen kautta (lähde OPH mediatiedote 10.8.2017).

Käytännössä siis koko peruskoulun päättävä ikäluokka saa jatko-opintopaikan toisella asteella. Keskeinen ongelma erityisesti ammatillisessa koulutuksessa on kuitenkin opintojen keskeyttäminen. Useat nuoret eivät monista yrityksistä huolimatta suorita toisen asteen ammatillista tutkintoa. Lukio-opinnot keskeyttävät noin 4 % opiskelijoista, mutta vain 1,5 % lukion keskeyttäneistä ei suorita lainkaan toisen asteen tutkintoa.

Keskeiset toiselle asteelle siirtymisen ongelmat voidaan ryhmitellä kolmeen eri osa-alueeseen

- peruskouluun liittyvät ongelmat
- siirtymävaiheeseen liittyvät ongelmat
- ammatillisen koulutukseen liittyvät ongelmat
  - o tutkintojärjestelmä
  - o ohjaus-, säätely- ja rahoitusjärjestelmä perusopetuksen päättäneiden ammatillisen koulutuksen osalta
- ammatillisen koulutuksen säästöt.

Kaikilla nuorilla ei perusopetuksen päättövaiheessa ole todellisia valmiuksia ja motivaatiota suoriutua toisen asteen opinnoista. Ongelmat voivat johtua puutteellisista lukemisen ja kirjottamisen taidoista sekä oppimaan oppimisen valmiuksista. Kuntaliitto on käynnistänyt pohdinnan perusopetuksen ja sen lainsäädännön kehittämistarpeista, jonka yhteydessä tullaan käsittelemään tähän aihepiiriin liittyviä haasteita.

Opiskeluterveyteen liittyvät ongelmat sekä päihdeongelmat saattavat heikentää nuoren tosiasiallisia mahdollisuuksia siirtyä perusopetuksesta lukioon ja ammatilliseen koulutukseen.

Koulutuksen jatkumon turvaamiseksi on tärkeää, että kunnat vastaavat jatkosakin yksin tai yhdessä toisten kuntien kanssa lukio- ja ammatillisesta koulutuksesta.

Lukiokoulutusta ja suoritettavaa ammatillista perustutkintoa valitessaan nuori on vasta 16-vuotias. Joten pelkällä nivelvaiheen ohjauksella ei voida ratkaista keskeisiä siirtymisen ongelmia ja esteitä. Työelämä ja työssä vaadittava osaaminen muuttuu kiihtyvällä vauhdilla. Ammattiin valmistuessa ammatillisesta koulutuksesta nuori on vasta 19-vuotias ja hänellä on edessään 50 -vuoden työura. Ammatillisen koulutuksen reformissa on tehty ammatillisen koulutuksen tutkintouudistus tutkintoja laaja-alaisesti ja erillisten tutkintojen määrää vähentämällä.

Kuntaliitto pitää tutkintouudistuksen suuntaa hyvänä, mutta pitää tärkeänä, että tutkintorakenteen kehittämistä jatketaan.

Kuntaliitto on esittänyt Sivistyspoliittisessa ohjelmassaan, että ammatillista peruskoulutusta, perusopetuksen päättävälle suunnattuja ammatillisia perustutkintoja, kehitetään nuoren uravalintaa ja työelämään siirtymistä tukevaksi. Tutkintojen tulisi muodostua alkuvaiheen koulutusalaakohtaisista tutkinnon osista, joissa nuori oppii koulutusalan perustiedot ja taidot. Opintojen edetessä opintoihin sisältyy yhä enemmän ammattialakohtaisia opintoja. Opintojen loppuvaihe suoritetaan pääsääntöisesti oppisopimuskoulutuksena, jolloin alakohtainen osaaminen syvenyy.

Toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa on paljon hyviä elementtejä. Siinä ei kuitenkaan riittävästi ole varmistettu koulutustakuun toteutumista. Hallituksen esityksessä on kuvattu koulutuksen järjestäjille rahoitusmallista tehdyn kyselytutkimuksen tuloksia. Todennäköisimpänä negatiivisena ohjausvaikutuksena kyselyyn vastanneet pitivät valikointivaikutusta. 82 prosenttia vastaajista katsoi, että rahoitus ei kannusta riittävästi ottamaan koulutukseen haastavampia opiskelijoita. Hallituksen esityksessä koulutuksen järjestäjiä pyritään ohjaamaan hallitusohjelman mukaiseen tavoitteeseen pääasiallisesti rahoitusjärjestelmään sisältyvien kertoimien avulla. Lisäksi esityksessä varataan opetus- ja kulttuuriministeriölle mahdollisuus määrätä koulutuksen järjestäjän velvoitteista. Tällainen velvoite voisi olla esimerkiksi velvoite järjestää koulutusta perusopetuksen päättäneille.



Kuntaliitto toistaa tässä yhteydessä aiemmin esittämänsä huolen sekä ratkaisuehdotuksensa.

Kustannusperusteisuudesta luopuminen, suhteellinen rahoitusjärjestelmä sekä opintosuoritusten ja vaikuttavuuden korostaminen lisäävät koulutuksen järjestäjien välistä kilpailua ja heikentävät merkittävästi rahoituksen ennakoitavuutta. Lisäksi ne kannustavat koulutuksen järjestäjiä valitsemaan opiskelijoita, joilla on hyvä todennäköisyys läpäistä koulutus menestyksellisesti. Tämä saattaa johtaa "eliittikoulujen" syntymiseen erityisesti niillä alueilla, joilla on paljon koulutuksen järjestäjiä (esimerkiksi Uusimaa).

Kuntaliitto esittää, että järjestämisluvuissa määrätään perusopetuksen päättäneiden koulutustehtävä. Koulutuksen järjestäjät voisivat hakea tätä tehtävää. Koulutuksen alueellisen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi perusopetuksen päättävien hakijoiden määrä säätelisi koulutustarjonnan määrää ja alueellista kohdentumista. Eduskunnan tulisi varata perusopetuksen päättäneiden koulutustehtävään riittävät määrärahat valtion talousarvioon. Kuntaliiton käsityksen mukaan tämä järjestelmä ohjaisi koulutuksen järjestäjiä osaltaan huolehtimaan koko ikäluokan koulutuksesta ja vähentäisi merkittävästi keskeyttämistä.

Ammatilliseen koulutukseen on kohdistunut viime- ja tällä hallituskaudella merkittäviä säästöjä.

Ammatillisen koulutuksen suurimmat menoerät ovat henkilöstö- ja kiinteistö-kustannukset. Ammatilliseen koulutukseen on tällä ja edellisellä hallituskaudella kohdennettu merkittäviä säästöjä. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat jo pitkään tehostaneet tilankäyttöä säästäten näin tilakustannuksista. Selvää on, että säästöjä on jouduttu ja joudutaan kohdentamaan myös henkilöstökuluihin, jolloin myös opiskelijan saaman opetuksen ja ohjauksen määrä vähenee.

Myös lukiokoulutuksen rahoitukseen kohdistui merkittäviä säästöjä viime hallituskaudella.

## Valtionosuusrahoitus

Kuntien valtionosuusrahoituksen aleneminen on jo pitkään siirtänyt rahoitusvastuuta kunnille. Vuoden 2018 talousarvioesityksessä kuntien peruspalveluiden valtionosuusprosenttia esitetään nostettavaksi 0,11 prosentilla 25,34 prosenttiin. Kaikkiaan valtion rahoitus kattaa noin yhden neljäsosan ja kuntien kolme neljäsosaa.

Liitteenä 1 on kuvattu kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoitukseen kohdistuvat leikkaukset vuosina 2012-2019 tehtyjen päätösten mukaisena. Luvut sisältävät valtionosuusrahoitukseen kohdistuvat säästötoimenpiteet sekä indeksikorotuksen jäädyttämisen ja kilpailukyky sopimuksen. Luvuissa ei ole vuoden 2018 talousarvioesitykseen sisältyviä leikkauksia. Vuoden 2019 tasossa valtionosuusleikkaukset ovat yhteensä 2,2 mrd. euroa eli valtionosuusrahoitus vähenee noin 20 prosentilla.

Vuoden 2018 talousarvioesityksessä kilpailukyky sopimus vähentäisi kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoitusta lisäksi 119 miljoonaa euroa, jolloin kilpailukyky sopimuksen valtionosuusrahoitusta vähentävä vaikutus olisi yhteensä 467,9 miljoonaa euroa eli 85 euroa asukasta kohti. Indeksikorotuksen jäädytyksestä johtuva valtionosuuden leikkaus kohdistuisi talousarvioesityksen mukaan peruspalveluiden valtionosuusrahoitukseen, vähennys 42,3 miljoonaa euroa ja opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalla 4,3 miljoonaa euroa.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoitus vaihtelee tehtävittäin. Myös opetus- ja kulttuuritoimen valtionapurahoitus on ollut merkittävien eri tehtäviin kohdistuen leikkausten kohteena vuodesta 2012 alkaen. Vuoden 2018 talousarviossa leikkaukset ovat suuruudeltaan vähäisempiä.

Esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvauksen perusosaa esitetään alennettavaksi 55 eurolla/asukasta kohti, jolloin perusosa olisi 6518,15 euroa/asukas. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esitys vaikuttaa alentavasti myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan lisärahoitukseen, joka perustuu kotikuntakorvauksen perusosaan. Lisäksi viime vuosina perusosaan on liitetty säästöosuus, joka alentaa lisärahoituksen tasoa opetuksen järjestäjille. Säästö vuonna 2017 on 197,23 euroa suoritetta kohti, mutta hallituksen esityksessä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain muuttamisesta (HE 99/2017) säästön esitetään nousevan vuoden 2018 indeksikorotuksen jäädyttämisen vuoksi 236,07 euroon. Seurauksena on, että säästö alentaa valtionosuusrahoitusta 38,84 euroa suoritetta kohti vuonna 2018.

Lukiokoulutuksen keskimääräinen yksikköhinta esitetään alennettavaksi 6070,92 euroon/opiskelija (alv. 0). Lukiokoulutuksen laskennalliset kustannukset alenevat esityksessä 21,1 miljoonaa euroa ollen 603,4 miljoonaa euroa vuonna 2018. Valtionosuusrahoitus alenee 4,1 miljoonaa euroa. Yksikköhinnan alenema nykyiseen verrattuna on 74,09 euroa opiskelijaa kohti. Kuntaliitto on jo useita vuosia todennut, että lukiokoulutuksen yksikköhinta on alhainen. Useat kunnat joutuvat rahoittamaan lukiokoulutuksen kustannuksia enemmän kuin kunnan lakisääteinen omarahoitusosuus edellyttäisi. Tavoitteena on rahoituksen vähentyessä myös uudistaa lukiokoulutusta. Kuntaliitto on huolestunut lukiokoulutuksen rahoituksen tasosta ja edellyttää, että rahoitus on oikeassa suhteessa koulutukselle asetettujen tavoitteiden kanssa.

Oppilas- ja opiskelijahuoltoa esitetään laajennettavaksi. Talousarvioesityksen mukaan peruspalveluiden valtionosuusrahoitusta lisätään 5,6 miljoonalla eurolla ammatillisen koulutuksen reformiin sisältyvän opiskelijamäärän lisääntyessä palveluihin 50.000 opiskelijalla ja 110 työntekijällä. Kuntaliitto arvioi kustannusten lisäyksen olevan 6,6 miljoonaa euroa muiden toimintamenojen arviointiin perustuen.

Vuonna 2017 ammatillisen koulutuksen 190 miljoonan euron rahoitussäästö kohdennettiin valtion toimenpiteenä kuntien rahoitusosuuteen. Ammatillisen koulutuksen kuntien rahoitusosuudeksi esitetään vuoden 2018 talousarvioesityksen mukaan 56,1 prosenttia ja valtion rahoitusosuudeksi 43,9 prosenttia + arvonnäköverokompensaatiot 20,2 miljoonaa euroa. Lukiokoulutuksen kuntien omarahoitusosuudeksi esitetään 73 prosenttia ja valtion rahoitusosuus olisi 27 prosenttia.

## **Valtionavustusrahoitus**

Laskennallisen valtionosuusrahoituksen ja valtionavustusrahoituksen välinen raja- ja vaati nykyistä tarkempaa selkiyttämistä. Lakisääteiset ja pysyväisluonteiset kuntien palvelujärjestelmään liittyvät tehtävät tulee rahoittaa ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän kautta, kun taas väliaikaisiin kehittämistarpeisiin liittyviä hankkeita ja tehtäviä voidaan harkinnan mukaan tukea valtionavustusrahoituksella. Valtionavustusrahoitus tulee rajata kohdentumaan erillisiin ko- keilu- ja kehittämishankkeisiin sekä investointeihin ja niillä voidaan tukea myös rakenteellisia muutoksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla valtionavustusrahoitusta käytetään kohdennettuna ohjauksena myös sellaiseen peruspalvelutoimintaan, joka on valtionosuusrahoituksen piirissä olevaa lakisääteistä toimintaa. Lainsäädännön tulee toimia ohjauksena yksittäisten valtionavustusten sijaan. Valtionavustusrahoitusta tulee siirtää valtionosuusrahoitukseen, jolloin kunnilla on itsehallintoonsa perustuva mahdollisuus käyttää valtion rahoitus yleiskatteisesti paikallisesti tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Valtionavustusrahoitus vähentää rahoitusta kaikilta ja kohdentaa sitä vain niille, jotka sitä hakevat ja jotka sitä kulloinkin onnistuvat saamaan.

Kuntaliitto katsoo, ettei perusopetusta tulisi valtion taholta pyrkiä kehittämään vain pirstaleisella hankerahoituksella. Valtionavustusrahoitus on ongelmallinen, sillä rahoituksen saanti on vuosittain epävarmaa ja lisäksi rahoituksen määrä, painopisteet ja myöntökriteerit voivat merkittävästikin muuttua. Pitkäjänteinen

toiminnan suunnittelu ja kehittäminen häiriintyvät tilapäisrahoituksen vuoksi, vaikka rahoituksella pyritään tukemaan toiminnan järjestämistä.


Talousarvioesityksessä 2018 lisätään alueelliseen tasa-arvoon kohdennettavaa rahoitusta sekä suomi/ruotsi toisena kielenä opetukseen kohdennettavaa rahoitusta. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tasa-arvoon kohdennettavan valtionrahoituksen kohdentaminen on mahdollista toteuttaa paikallisesti kunnissa koulukohdattaiset erityistarpeet huomioiden.

Valtionavustusrahoitus on pääsääntöisesti merkittävästi valtionosuusrahoitusta vähäisempää, mutta aiheuttaa huomattavaa työmäärää haku- ja raportointivaiheissa sekä kunnille että valtion viranomaisille. Lisäksi valtionavustuksia koskeva lainsäädäntö ja lukuisat ohjeistukset lisäävät hallinnollista taakkaa. Myös Valtiovarainministeriön valtionavustustyöryhmän mietinnössä 29/2015 todetaan, että erilliset valtionavustusjärjestelmät aiheuttavat hallinnollista lisärasitusta ja kustannuksia, joten niiden käyttöönoton edellytyksiä tulee harkita tarkasti.

### **Investointikustannukset**

Kasvavaa kuntien korjausvelkaa on kurottava umpeen valtion ja kuntien yhteisellä ohjelmalla. Kuntaliitto tukee toimenpideohjelman laatimista ja toteuttamista. Tärkeää on myös, että kuntien investointien erilaisia toteutus- ja rahoitusmuotoja, kuten leasingrahoitusta ja elinkaarimallia, kohdellaan valtion tukija avustusmenettelyssä yhdenvertaisesti.

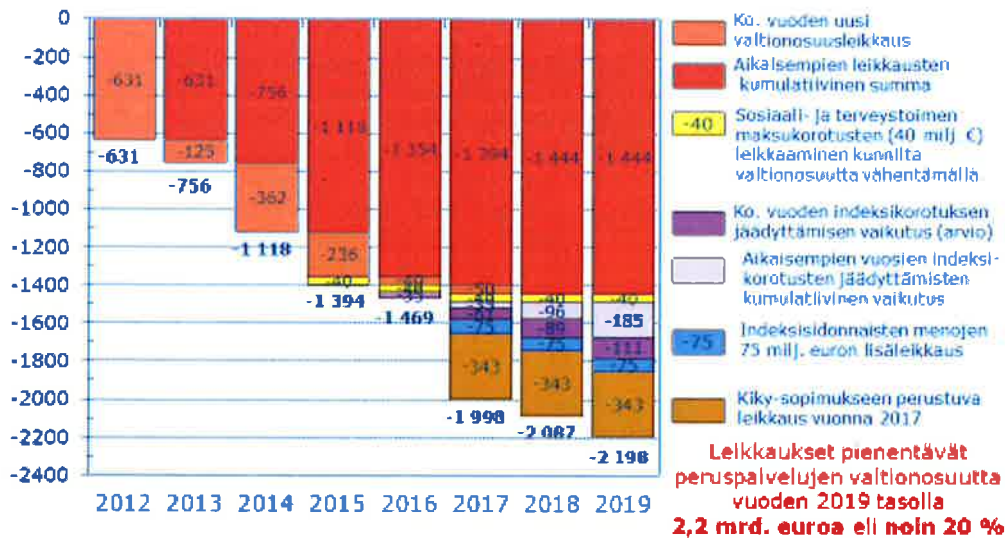
SUOMEN KUNTALIITTO



Terhi Päivärinta  
Johtaja, opetus- ja kulttuuris-  
yksikkö

## Liite 1

### Vuosien 2012-2019 leikkausten vaikutus kuntien peruspalvelujen\* valtiosuuteen, milj. €

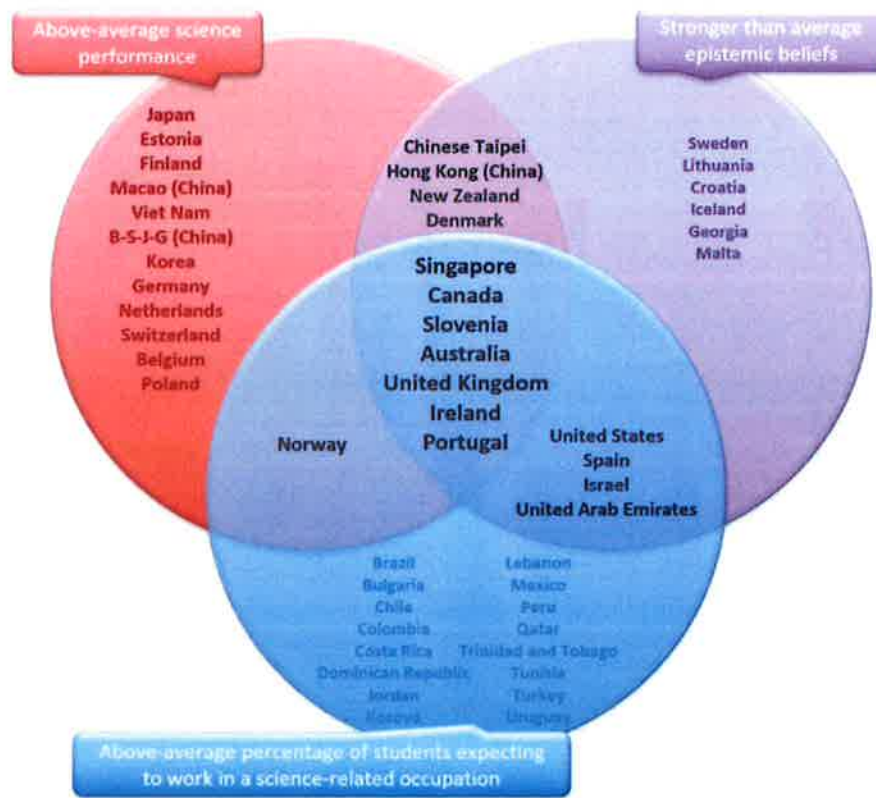


\* Tämän lisäksi OKM:n valtiosuusraholtusta on leikattu noin 400 milj. € vuosina 2012-2015.

Vuosina 2016-2019 toteutettavat OKM:n leikkaukset ovat arviolta yli 220 milj. € vuoden 2019 tasolla.

## Liite 2

## Multiple outcomes



Lähde: PISA –webinaari Pariisi /  
Andreas Schleicherin diat 6.12.2016

