

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 10/2007 vp

Hallituksen esitys laeiksi kuntien valtionosuuslain 27 §:n, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 28 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä syyskuuta lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kuntien valtionosuuslain 27 §:n, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 ja 28 §:n muuttamisesta (HE 83/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen, sisäasiainministeriö

- hallitusneuvos Tuula Lybeck ja taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- johtaja Anneli Kangasvieri, Suomen Kuntaliitto
- koulutusasiain päällikkö Matti Lahtinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- rehtori Jukka Mursula, Läyliäisten koulu.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Espoon kaupunki
- Jämsänkosken kaupunki
- Lappeenrannan kaupunki
- Lestijärven kunta
- Porvoon kaupunki
- Yksityiskoulujen Liitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslakia, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtionosuusprosentteista, jotka määrittelevät valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon koko maan tasolla sosiaali- ja terveyden-

huollossa sekä opetustoimessa ja kirjastossa vuosina 2008—2011. Esityksen mukaan valtion ja kuntien välinen kustannusten jako säilyisi nykyisellään. Esityksessä ehdotetaan myös, että museota, teatteria tai orkesteria ylläpitävien arvonnalisäverovelvollisten yksityisten yhteisöjen tai säätiöiden yksikköhintaa ei korotettaisi valtionosuuslaskennassa. Esityksen mukaan

kunnille vuosina 2008—2010 myönnettävästä yleisestä valtionosuudesta vähennetään 0,37 euroa asukasta kohden viranomaisradioverkon rahoittamiseksi.

Valtionosuus olisi koko maan tasolla laskettuna 31,77 prosenttia sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisista kustannuksista. Kuntien osuus mainituista kustannuksista olisi tällöin vastaavasti 68,23 prosenttia. Opetustoimessa ja kirjastossa valtionosuus olisi 41,89 prosenttia opetustoimen ja kirjaston yksikköhintojen perusteella lasketuista valtakunnallisista valtionosuuden laskennallisista perusteista. Kunnan rahoitusosuus opetustoimessa ja kirjastossa olisi siten 58,11 prosenttia. Mainittuja valtionosuusprosentteja sovellettaisiin myönnettäessä kunnille valtionosuuksia vuosina 2008—2011.

Edellä mainittuja valtionosuusprosentteja määriteltäessä on valtionosuusprosentin alennuksena otettu sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa että opetustoimessa ja kirjastossa huomioon kustannustason muutoksen eli indeksitarkistuksen toteuttaminen valtionosuuksissa täyttää määrää alempana ennen vuotta 2008. Valtionosuusprosentin alennuksena on myös otettu huomioon se verotulojen lisäys, jonka kunnat

saavat hyvitettyä edellisessä kustannustenjaon tarkistuksessa vuodelle 2008 maksettavaksi jaksotettu erä lisäämällä kuntien verotuloja pysyvästi vuodesta 2007. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollossa valtionosuusprosenttia alentavana tekijänä on otettu huomioon toteutettava sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu-uudistus sekä rajanvedon poistaminen avo- ja laitoshoidon väliltä. Edellä mainitut toimenpiteet eivät muuta valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa nykyisestä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosenttia korottavana tekijänä on otettu huomioon eräitä sosiaalialan kehittämishankkeiden rahoitukseen liittyneitä järjestelyitä sekä hallitusohjelmaan perustuvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kehittämiseen liittyviä määrärahalisäyksiä. Lisäksi vuonna 2008 toteutettavien veromuutosten vaikutus kuntien verotuloihin kompensoidaan kunnille täysimääräisesti korottamalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosenttia.

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodeksi 2008 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Voimassa olevassa valtiontalouden kehyspäättöksessä ja peruspalveluohjelmassa on lähtökohana, ettei voimassa olevaa kustannustenjakoa valtion ja kuntien välillä muuteta. Opetus- ja kulttuuritoimen osalta hallituksen esityksen tavoitteena on juuri se, että valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa ei nykyisestä muuteta. Opetustoimessa ja kirjastossa valtionosuus olisi koko maan tasolla laskettuna 41,89 prosenttia vuosina 2008—2011 opetustoimen ja kirjaston yksikköhintojen perusteella lasketuista valtakunnallisista valtionosuuden laskennallisista perusteista. Kunnan rahoitusosuus opetustoimessa ja kirjastoissa olisi siten 58,11 prosenttia. Opetustoimen ja kirjaston valtionosuusprosentti aleni nykyisestä 3,41 prosenttiyksiköllä. Kun val-

tionosuusprosentteja sovelletaan vuoden 2005 kustannusten perusteella tarkistettuihin valtionosuuden perusteina käytettäviin laskennallisiin kustannuksiin ja yksikköhintoihin, kasvavat valtionosuudet vuodesta 2008 opetustoimessa ja kirjastossa 28,4 miljoonalla eurolla.

Valiokunta pitää oikeana hallituksen esityksen peruslinjaa. Valtionosuuden määräytymisperusteina käytettävät laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat tarkistetaan toteutuneiden kustannusten mukaisiksi suoraan lain nojalla. Lain mukaan laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat tarkistetaan toteutuneiden kustannusten mukaisiksi niiden määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneen vuoden kustannustietojen perusteella. Näin ollen määrättäessä vuonna 2007 laskennallisia kustannuksia ja yksikköhin-

toja vuodelle 2008 sovelletaan vuoden 2005 kustannustietoja. Valiokunta pitää hyvänä, että muutoksilla indeksitarkistukset ajantasaistetaan kustannuspohjaan. Opetustoimessa ja kirjastossa täysimääräinen kustannustenjaon tarkistaminen lisää vuonna 2008 laskennallisia kustannuksia noin 569 miljoonalla eurolla vuoden 2007 tasosta. Tästä määrästä nykyisellä 45,3 prosentin valtionosuusprosentilla laskettava valtionosuuksien lisäys on noin 258 miljoonaa euroa. Vastavasti vähennettävien erien laskennallinen osuus mainitulla valtionosuusprosentilla laskettuna on runsaat 229 miljoonaa euroa. Valtionosuudet vuonna 2008 lisääntyvät näin ollen kustannusten jaon tarkistuksesta johtuen nettomääräisesti edellä mainitulla 28 miljoonalla eurolla.

Valtionosuusprosenttien alenemisen sekä valtionosuuden perusteena käytettävien laskennallisten kustannusten ja yksikköhintojen nousun takia kuntien omarahoitusosuudet kasvavat voimakkaasti. Opetus- ja kulttuuritoimessa kuntien rahoitusosuudet kasvavat 21,5 prosentilla vuodesta 2007 vuoteen 2008 valtionosuuden perusteena käytettävien laskennallisten kustannusten kasvaessa 14,4 prosentilla. Ehdotetut muutokset vaikuttavat yksittäisten kuntien valtionosuuksien kokonaisuuteen eri tavoin. Opetus- ja kulttuuritoimessa tähän vaikuttavat koulutuksen järjestämistavat. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä sitä, että hallituksen esityksen mukaisesti nykyinen ns. ylläpitäjämalli valtionosuuksien maksamisessa säilytetään.

Valiokunta pitää hyvänä sitä, että esimerkiksi vuodelle 2008 annetaan erityisrahoitusta 18 miljoonaa euroa perusopetuksen valtionavustuksiin. Hallitus on varannut kehyskaudella kaiken kaikkiaan 80 miljoonaa euroa lisärahoitusta tähän tarkoitukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että tulevassa valtionosuusuudistuksessa kiinnitetään erityistä huomiota kuntien mahdollisuuksiin turvata perusopetus.

Valiokunta korostaa, että valtionosuudet käytetään kunnissa niihin toimintoihin, joihin ne on lainsäädännöllä osoitettu.

Valiokunta on useissa yhteyksissä vaatinut opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamista ja läpinäkyvyyden li-

säämistä. On myönteistä, että järjestelmää ollaan uudistamassa.

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhinnan määräytyminen ja tarkistaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 28 §:ää, jossa säädetään museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhinnan määräytymisestä ja tarkistamisesta. Hallitus ehdottaa 5 momentin muutosta, joka koskee arvonlisäverovelvollisten museoita, teattereita tai orkestereita ylläpitävien toiminnanharjoittajien yksikköhinnan määräytymistä. Rahoituslain 23 §:n mukaan tavaran hankintahintaan sisältyvää arvonlisäveroa ei pidetä valtionosuuteen oikeuttavana kustannuksena. 23 a §:ssä puolestaan säädetään arvonlisäveron huomioonottamisesta yksityisen koulutuksen järjestäjien yksikköhinnoissa. Yksityisille koulutuksen järjestäjille kompensoidaan arvonlisäveron osuus, jonka kunnallinen koulutuksen järjestäjä saa palautusta vähennysjärjestelmän mukaisesti. Samalla varmistetaan, ettei arvonlisävero-kohtelu ole esteenä koulutuksen järjestäjän järkevälle kokoamiselle. Museoilla, teattereilla ja orkestereilla on voimassa olevan 28 §:n 5 momentin viittaussäännöksen perusteella sama kohtelu arvonlisäveron huomioon ottamisessa. Osa yleishyödyllisistä yksityisistä museoista, teattereista ja orkestereista on hakeutunut elinkeinotoimintaan arvonlisäverovelvollisiksi. Näin tehdessään yhteisöt ovat voineet vähennysoikeuden avulla poistaa tuotos-panoshankintoihin sisältyvän veron. Valiokunta pitää hallituksen esittämää muutosta tarkoituksenmukaisena, koska muutos estää arvonlisäverovelvollisten museoiden, teattereiden ja orkestereiden perusteettoman kaksinkertaisen edun. Ehdotettu menettely asettaa ylläpitäjät tasa-arvoiseen asemaan ja kohtelee näitä oikeudenmukaisesti.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

SiVL 10/2007 vp — HE 83/2007 vp

Helsingissä 8 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Lauri Oinonen /kesk
vpj.	Tuomo Hänninen /kesk	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Claes Andersson /vas	Tuomo Puumala /kesk
	Timo Heinonen /kok	Leena Rauhala /kd
	Anneli Kiljunen /sd	Tommy Tabermann /sd
	Sanna Lauslahti /kok (osittain)	Jutta Urpilainen /sd
	Jukka Mäkelä /kok	Mirja Vehkaperä /kesk
	Mikaela Nylander /r	Henna Virkkunen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kuntien vastuulla olevat peruspalvelut rahoitetaan nykyisin pääosin kuntien verotuloilla. Valtionosuudet kattavat noin 19 % kuntien järjestämisen opetus- ja kulttuuritoimen kustannuksista.

Kunnat rahoittavat asukaskohtaisella rahoitusosuudella myös kuntayhtymien sekä yksityisten ja valtion järjestämää toimintaa. Rahoitusosuus kerätään kaikilta kunnilta riippumatta siitä, paljonko kunnan asukkaat palveluita käyttävät. Valtio ei osallistu täysimääräisesti indeksikorotusten rahoittamiseen. Valtionosuusprosenttia esitetään alennettavaksi ja menojen kasvu siirretään kuntien rahoitusvastuulle.

Tänä ja ensi vuonna kunnilla keskimäärin menee vielä kohtuullisen hyvin. Kuntatalouden kustannusten ennakoitua suurempi nousu kiristää kuntien taloutta laajamittaisesti. Valtio ei helpota kuntien tilannetta, vaan ne jäävät ongelmiensa kanssa yksin ensi vuoden jälkeen. Jos samanaikaisesti koko talouden kasvu hiipuu, ollaan kuntataloudessa entistä suuremmissa ongelmissa.

Valtionosuusjärjestelmän avulla tulee varmistaa palveluiden saatavuus ja korkea laatu kaikissa suhdannetilanteissa koko maan alueella.

Kunnille tulee rahaa perusopetuksen parantamiseen, kun yksikköhinnat nousevat opetustoimessa. Tämän hyvän leikkaa kuitenkin samaan aikaan opetustoimen laskeva valtionosuusprosentti. Aikaisemmin prosentti oli 45,3. Nyt se tulee olemaan 41,89. Samanaikaisesti kuntien asukaskohtaista rahoitusosuutta nostettaisiin nykyisestä 54,7 prosentista 58,11 prosenttiin.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet kunnille kasvaisivat peruspalveluohjelman mukaan 5,9 %, mutta kunnilta perittävä asukaskohtainen rahoitusosuus kasvaisi peräti 21,5 %.

Useiden kuntien saama opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus tulee arvion mukaan ensi vuonna vähentymään tähän vuoteen verrattuna. Sen sijaan yksityiset järjestäjät sekä kuntayhtymät saavat koko hyödyn yksikköhintojen korot-

tamisesta, koska niiden osalta ei oteta huomioon vähentävänä asukaskohtaista rahoitusosuutta ja sen kasvua.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusprosenttia ei saa leikata, vaan se pitää säilyttää nykyisellä tasolla, koska

— ensinnäkin hallituksen esitys kohtelee koulutuksen järjestäjiä eri tavoin. Raha ohjautuu etenkin yksityisille koulutuksen järjestäjille ja kuntayhtymille. Raha leikkautuu nimenomaan kunnilta, jotka ovat vastuussa perusopetuksen järjestämisestä. Koulutuksen järjestämisen taloudellisten edellytysten tulisi olla yhdenvertaiset riippumatta järjestäjän taustasta. Tällä ratkaisulla hallitus siirtää painopistettä pois kunnilta ja perusopetuksesta, joka kuitenkin on kaiken sivistyksen vahva ydin.

— toiseksi hallituksen esitys ei riittävästi tarkastele rahoituksen riittävyyttä erityyppisissä kunnissa. Yksikköhintojen noustessa ja valtionosuusprosentin alentuessa kuntien asukasmäärän mukainen maksuosuus nousee voimakkaasti. Maksuosuuden nousu tuo ongelmia erityisesti koulutuspalveluita vain vähäisessä määrin järjestävän kunnan talouteen. Maksuosuuden nousu voi tällaisissa kunnissa olla suurempi kuin valtionosuuksien kasvu. Tällöin on uhkana, että panostus opetustoimeen vähentyy, mikä lisää oppilaiden ja opiskelijoiden eriarvoisuutta maan eri osissa ja eri kunnissa.

Emme hyväksy opetustoimen valtionosuuksien leikkausta, vaan ne pitää säilyttää ennallaan. Silloin pystytään turvaamaan kuntien perusopetuksen laatu ja riittävyys. Tämä lisäisi opetustoimen valtionosuuksia noin 230 miljoonalla eurolla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että 3. lakiehdotuksen 9 § hyväksytään näin kuuluvana:

