Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Mari Sjöström

15.10.2019

Dnro 684/03/2019

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto

Kuuleminen 16.10.2019

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Kuntaliitto kiittää sivistys- ja tiedejaostoa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2020 keskittyen lausunnossaan ennen kaikkea varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen.

Varhaiskasvatus

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoite lisätä eri keinoin suhteellista osallistumista varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatukseen osallistui vuonna 2018 noin 74 % 1-6 vuotiaista lapsista. Eri ikäluokkien osalta osallistuminen on hyvin erilaista. Kuntaliitto toteaa, että syntyvyyden aleneminen ei sinällään vähennä lasten määrää varhaiskasvatuksessa ja tämä on huomioitava arvioitaessa varhaiskasvatuksen lähivuosien kulurakennetta. Mikäli työllisyystilanne entisestään hallituksen tavoitteiden mukaisesti paranee ja toteutetaan osin maksuton varhaiskasvatus sekä muut hallituksen kaavailevat muutokset, on todennäköistä, että palvelun järjestämisen kustannukset nousevat.

Kuntaliitto toteaa, että hallituksen päättämät subjektiivisen rajauksen poistaminen ja henkilöstömitoituksen palauttaminen aiemmalle tasolle lisäävät varhaiskasvatuksen järjestämiskustannuksia jo tulevalle vuodelle.

Hallitusohjelmassa esitetään toimenpideohjelmaa varhaiskasvatuksen laadun- ja tasa-arvon vahvistamiseksi, johon kytkeytyy osallistumisasteen ja maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun laajentamisen lisäksi kaksivuotisen esiopetuksen pilotointi ja kolmiportaisen tuen mallin kehittäminen. Ohjelman toimeenpanoon kohdennetaan 25 miljoona euroa vuonna 2020, 50 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja 2022.

Kuntaliitto pitää laadun- ja tasa-arvon edistämistä hyvinä yleisinä tavoitteina. Kuntaliitto haluaa korostaa, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen osalta kuntatalouteen vaikuttavana muutoksena voidaan pitää mahdollisen maksuttoman varhaiskasvatuksen tai kaksivuotisen esiopetuksen toteuttamista kehyskauden aikana. Muutos heikentää toimintatuottoja merkittävästi sekä lisää varhaiskasvatuksen toimintamenoja. Hallitusohjelman tavoitteiden asettelussa ei ole selkeästi otettu kantaa millaista lasten varhaiskasvatukseen osallistumista tavoitellaan. Lasten osallistuminen ja läsnäolon tarve varhaiskasvatuksessa on hyvin vaihtelevaa ja erilaista. Varhaiskasvatuksen näkökulmasta on haastavaa toteuttaa joustavaa palvelua jos järjestämisen reunaehdot ovat tiukat ja joustamista niissä ei sallita. Hallitusohjelman maksuttoman varhaiskasvatuksen edistäminen ei sinällään välttämättä lisää osallistumista tai saa niitä lapsia osallistumaan, jotka siitä eniten hyötyisivät.

Varhaiskasvatuksen tukirakenteita tavoitellaan vahvistettavan perusopetuksen tukijärjestelmää soveltaen. Kuntaliitto toteaa, että jo nykyisellään lapsen yksilöllisen tuen tarve tunnistetaan varhaiskasvatuksessa. Lapselle tulee tarjota tarkoituksenmukaista tukea heti tarpeen ilmettyä. Kuntaliitolle on vielä tässä vaiheessa epäselvää, miten juuri kolmiportaisen tuen mallia kehittämällä voidaan nykyistä paremmin vastata varhaiskasvatuksessa olevan lapsen tukitarpeisiin ja resurssien kohdentumiseen ottaen huomioon varhaiskasvatuksen tehtävät ja tavoitteet. Kannattaisiko nykyistä olemassa olevaa tuen järjestämisen rakennetta kehittää lainsäädännön muuttamisen sijaan? Yhteistyötä ja yhteisöllistä toimintakulttuuria vahvistavilla toimilla voidaan vaikuttaa tuen tarpeen tunnistamiseen ja oikeanaikaiseen kohdentumiseen. Myös positiivisen diskriminaation rahoituksen hyötyjä tai indikaattorisidonnaisuutta tulee tarkastella tarkemmin, mikäli ne estävät kuntien yhdenvertaisia mahdollisuuksia hakea rahoitusta paikallisesti tarvittaviin laatua- ja tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin.

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Esi- ja perusopetus

Hallitus on päättänyt panostaa koulutus- ja osaamistason nostoon. Tavoitteena on, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman toimenpiteiden avulla tavoitellaan oppimistulosten kohentumista ja pyritään puuttumaan eriarvoistumiskehitykseen. Ohjelman toimeenpanemiseksi kohdennetaan vuosien 2020-2022 aikana 60 miljoonaa euroa vuosittain.

Hallitusohjelman osaamistason nostotavoitteiden kannalta on perusteltua ja välttämätöntä vahvistaa oppilaiden osaamista perusopetuksessa sekä tunnistaa siirtymävaiheeseen liittyvät syrjäytymisen riskitekijät ja koulutusjärjestelmän mahdolliset vastineet. Puutteelliset perustaidot ja jatko-opintovalmiudet muodostavat merkittävän riskin toisen asteen koulutuksen keskeyttämiselle.
Kuntaliiton näkemyksen mukaan laadukkaan ja tasa-arvoisen kuntaperusteisen perusopetuksen vahvistaminen tulee toteuttaa ennen kaikkea valtionosuusjärjestelmän kautta. Perusopetuksen rahoitusaseman vahvistamista ei näin ollen tule toteuttaa ainoastaan kokeilu-, kehittämis- tai investointirahoituksen keinoin.

Kuntaliitto pitää laadun ja tasa-arvon ulottuvuuksia tärkeänä ja toivoo, että varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen valtionavustusrahoitusta kohdennettaessa otetaan huomioon kuntien mahdollisuudet muodostaa palveluista eheämpi kokonaisuus. Kuntaliitto on huolissaan, että erilliset laatu- ja tasa-arvo-ohjelmat pirstaloivat kuntien kehittämistyötä ja haastavat luontevien yhteistyörakenteiden tiivistämistä. Hallitusohjelmaa ja talousarvioesitystä tarkasteltaessa ei ole täysin selvää, mitkä esiopetusta koskevat toimenpiteet aiotaan toteuttaa osana varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaa ja mitä perusopetuksen ohjelman puitteissa. Kuntaliiton mukaan kokonaisuutta tulee täsmentää ennen ohjelmien toimeenpanoa ja rahoituksen kohdentamista.

Perusopetuksen ns. kolmiportainen tuki on ollut käytössä vuodesta 2011 lähtien. Vuoden 2018 tilastojen mukaan perusopetuksen oppilaista lähes joka viides oppilas sai tehostettua tai erityistä tukea. Ennen kaikkea tehostettua tukea saavien oppilaiden määrä on kasvanut.

Kuntaliitto toteaa, että olemassa olevat tilastotiedot tai viimeaikaiset arvioinnit eivät tällä hetkellä anna tuen järjestämisestä ja resurssien kohdentumisesta riittävästi tietoa.
Kuntaliiton mukaan on tärkeää selvittää perusopetuksen nykyisten tukirakenteiden ja säädöspohjan toimivuus oppilaan kasvua ja oppimista tukevana toimenpiteenä.

Lukiokoulutus

Valtio on kohdistanut rajuja leikkauksia lukiokoulutuksen rahoitukseen vuosina 2013 – 2019. Tällä hetkellä rahoitusleikkaus on vuositasolla noin 120 miljoonaa euroa. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että valtionosuusrahoitus ei vastaa enää lainkaan lukiokoulutuksen todellisia kustannuksia. Ehdotus vuoden 2020 talousarvioksi ja ehdotus kehyksiksi vuosille 2021 – 2023 sisältävät ainoastaan 7,5 miljoonan euron valtionosuuden lisäyksen lukiokoulutuksen rahoituksen kustannuspohjaan. Käytännössä siis valtionosuusleikkaukset lukiokoulutuksen rahoitukseen jatkuvat.
Kuntaliitto pitää lukiokoulutukseen kohdistuvien valtionosuusleikkausten jatkumista edelleen vuonna 2020 kestämättömänä. Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 23 b § poistetaan. Tällä muutoksella lukiokoulutuksen rahoitus palautetaan vastaamaan todellisia kustannuksia.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön koulutuksen rahoitukseen on kohdistunut merkittäviä säästötoimenpiteitä viime vuosina. Osallistujilta perittävien maksujen tulee pitäytyä lain mukaan kohtuullisella tasolla ja kuntatalouden tila ei mahdollista alentuneen valtionrahoituksen tason paikkaamista. Jotta vapaan sivistystyön koulutustarpeisiin voidaan vastata koko maassa, Kuntaliitto kiinnittää huomiota valtionapurahoituksen tasoon, sillä vuoteen 2011 verrattuna rahoitus on edelleen lähes viisi miljoonaa euroa alhaisempi vuoden 2020 talousarvioesityksessä (162,7 miljoonaa euroa).

Valtion talousarvio vuodelle 2020 ja julkisen talouden suunnitelma vuosille 2020-2023 sekä kuntavaikutukset

Kuntien ja kuntayhtymien kuluvaa vuotta ovat leimanneet paitsi epävarmuus liittyen talouskehitykseen ja uuden hallitusohjelman kuntapäätöksiin niin myös väestön ikääntymiseen liittyvien palvelutarpeiden voimakas kasvu, korjausvelka, epävarmuus ammattitaitoisen työvoiman saatavuudesta, yhdenvertaiset palvelutarpeet, väestön keskittyminen ja ongelmat heikon verotulokertymän kanssa.

Kuntatalouden tila on heikentynyt kuluvana vuonna voimakkaasti. Erityisen voimakkaasti kevään ennusteesta ovat tippuneet kuntien verotulot. Myös kuntatalouden menot ja investoinnit ovat kasvaneet odotettua nopeammin. Tilikauden tulos onkin painumassa tänä vuonna 0,9 miljardia euroa alijäämäiseksi. Tätä ennen kunnallisen kirjanpitohistorian heikoin tilikauden tulos on ollut -0,4 mrd. euroa vuonna 2012.

Kuntien verotulokertymän lasku vuonna 2019 johtuu pitkälti tuloverotuksen järjestelmämuutoksista, ei niinkään suhdannekehityksen voimakkaasta hiipumisesta. Vuoden alussa käyttöönotettu vuositulorajaan perustuva verokorttiuudistus sekä tulorekisteri synnyttävät kuntien verotilityksiin ns. "rytmihäiriön", joka myöhentää verotulojen kertymistä. Aikaisemmin kuluvana vuonna kertyneet kunnallisverot siirtyvät siten pääosin seuraavan vuoden puolelle.

Kuntatalouden tilaa heikentävät myös monet edelliseltä hallituskaudelta periytyvät valtionosuuksia leikkaavat päätökset. Tyypillisesti ne liittyvät kilpailukykysopimuksen tai erilaisten säästölakien toimeenpanoon. Kiky-leikkaukset ovat kuluvana vuonna täysimääräisiä, vaikka esimerkiksi lomarahaleikkauksesta saatu säästö kutistuu jo pois, eikä työajanpidennys ole tuonut kuntiin sille asetettuja säästötavoitteita. Lisäksi kuntien verotuottojen kertymistä ovat hidastaneet jo useamman vuoden ajan palkansaajien sosiaalivakuutusmaksujen nousu. Tästä aiheutunutta verovähennysten kasvua ei ole kompensoitu kunnille.

Antti Rinteen hallituksen kuntapäätökset pitävät kuntatalouden neutraalina

Antti Rinteen hallitusohjelma sisältää lukuisia kirjauksia, jotka vaikuttavat kuntatalouden tuloihin ja menoihin tulevalla hallituskaudella.

Kilpailukykysopimuksen lomarahaleikkaukseen liittyvät valtionosuusleikkaukset ja indeksijäädytykset päättyvät vuonna 2020, valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistus toteutetaan edelleen vuosittain ja valtion veroperustemuutoksista aiheutuvat verotuottomenetykset kompensoidaan kunnille. Nämä toimet paikkaavat osaltaan kuntien kustannuspaineita ja aukkoja veropohjassa.

Valtion talousarvioehdotuksessa esitetään myös toimia, jotka lisäävät tai laajentavat kuntien tehtäväkenttää ja kasvattavat kuntien menoja. Laajentuneisiin tehtäviin kohdistetaan täysimääräinen valtionosuusrahoitus.

Laajenevien tehtävien kustannusvaikutusten realistisuuteen on kiinnitettävä tulevalla hallituskaudella erityistä huomiota, sillä kustannuksia voi nostaa esimerkiksi ongelmat ammattitaitoisen työvoiman saatavuudessa. On myös huomattava, että hallituskauden loppuun ajoittuvien uudistusten kustannusvaikutukset ilmenevät täysimääräisesti vasta hallituskauden jälkeen. Jos tehtävien laajennusten vaikutusarviot ovat kohdallaan, esitykset eivät heikennä kuntatalouden tilaa, vaan pitävät kuntatalouden tulojen ja menojen lisäyksen yhtä suurina, eli kuntatalous pysyy neutraalina.

Osa kuntien tehtävien laajennuksista on luonteeltaan pysyviä ja osa kertaluoteisia tulevaisuusinvestointeja. Kuntatalouteen kohdistuvien pysyvien menonlisäysten osuus on 565 miljoonaa euroa vuoden 2023 tasolla. Kuntatalouteen kohdistuvien kertaluonteisten menojen lisäys on 231 miljoonaa euroa vuonna 2020, 193 miljoonaa euroa vuonna 2021, 174 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja nolla euroa vuonna 2023. Osa kertaluoteisista menolisäyksistä rahoitetaan vain yhden vuoden ajan, kuten esimerkiksi ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen ja opetuksen ja ohjaukseen tukitoimiin kohdennettava 55,2 miljoonan euron tuki.

Kertaluonteiset tulevaisuusinvestoinnit ovat kuntatalouden kestävyydelle riski. Kuten hyvin monissa aikaisemmissakin kärkihankkeissa, osa näistä toimista tulee jäämään kuntatalouteen

pysyviksi menonlisäyksiksi. Vaikka valtio vetäytyy rahoitusvastuusta 2021-2023 niin kuntatalouteen pysyviksi jäävien toimintojen rahoitus siirtyy rasittamaan kuntatalouden ja siten myös koko julkisen sektorin kustannuksia ja kestävyyttä.

Julkisen talouden suunnitelma ei sisällä uusia, kuntataloutta sopeuttavia toimia

Antti Rinteen hallituksen asettama menorajoite, eli euromääräinen raja valtion toimista kuntatalouteen aiheutuvalla toimintamenojen muutokselle, on korkeintaan 520 miljoonaa euroa kuntien toimintamenoja lisäävä vuoden 2023 tasossa. Menorajoite on ristiriidassa sen kanssa, että hallituksen paikallishallinnolle asettama rahoitusasematavoite tähtää korkeintaan ½ prosentin alijäämään vuonna 2023.

Viime vuonna paikallishallinnon nettoluotonanto oli -0,9 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Päivitetyn valtiovarainministeriön talousennusteen mukaan paikallishallinnon nettoluotonanto on -1,2 % suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2023. Rahoitusasematavoitteen saavuttaminen edellyttää paikallishallinnon sopeutusta siten noin 1,8 miljardilla eurolla.

Kuntien omat sopeutustoimet kattavat rahoitusasematavoitteen kuromisesta valtaosan, mutta vaadittavan sopeutustarpeen mittaluokka on valtava. On epärealistista olettaa, että talouskasvu sekä työllisyys- ja tuottavuustoimet kuroisivat tulojen ja menojen epätasapainon umpeen ilman muita julkisen talouden kestävyyttä vahvistavia sopeutustoimia.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että valtion myös omilla toimenpiteillään luo edellytykset sille, että kuntasektori saavuttaa rahoitusasematavoitteen ja julkinen talous on tasapainossa vuonna 2023. Tämä edellyttää sekä kustannusten hillintää että tulopohjan vahvistamista merkittävästi verrattuna julkisen talouden ennusteeseen ja valtion kuntatoimenpiteiden kokonaisuuteen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri