Mari Sjöström

Eduskunta / Sivistys- ja tiedejaosto

Lausunto
5.10.2021
922/03.01.01/2021

HE 146/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022

Kuntaliitto kiittää sivistys- ja tiedejaostoa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022. Kuntaliitto keskittyy lausunnossaan seuraaviin ennalta pyydettyihin teemakokonaisuuksiin (Yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus 29.10) vastaamiseen:

- talousarvioesityksen painotukset/kipupisteet;
- toimenpiteet varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laadun ja tasa-arvon turvaamiseksi, ml. etäopetuksesta aiheutuneiden haittojen ja oppimisvajeen paikkaaminen
- oppilas- ja opiskeluhuollon palvelujen kehittäminen
- opettajien täydennyskoulutuksen tarpeet ja mahdollisuudet.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2022 ja kuntatalouden näkymät

Vaalikauden alusta lähtien valtion päätökset ovat lisänneet kuntien menoja kaikkiaan noin 1,2 mrd. eurolla vuoden 2022 tasolla. Kuntien tuloja on vastaavana aikana lisätty valtiovarainministeriön mukaan noin 1,5 mrd. eurolla. Vaalikaudella kuntataloutta on heiluttanut myös koronapandemia. Kuntatalouden koronatuet ylsivät vuonna 2020 noin 2,97 miljardiin euroon. Vuodelle 2021 kuntien koronatukia on budjetoitu 2,46 miljardia euroa, mutta terveysturvallisuuteen kohdistuvan tuen lopullinen taso on yhä linjaamatta. Kuntien valtionosuuksia leikataan vuonna 2022 aikaisemille vuosille myönnettyjen koronatukien vuoksi.

Sanna Marinin hallitus tekee kuntien peruspalvelujen valtionosuusleikkauksen 2022

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteita edistetään kuntataloudessa vuonna 2022 niin pysyvillä tehtävien laajennuksilla, tulevaisuusinvestoinneilla kuin EU-elvytyspaketin investointiohjelmilla. Valtion talousarvioehdotus vuodelle 2022 ei sisällä enää koronapandemian vaikutusten kompensointiin liittyviä kuntapäätöksiä, minkä vuoksi valtion kuntatalouteen kohdistamien tukitoimien euromäärä pienenee. Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus on vuonna 2022 kuntataloutta heikentävä.

Suuri osa Sanna Marinin hallituksen päättämistä julkisen sektorin tehtävien lisäyksistä tai laajennuksista on käynnistetty jo aikaisemmin tällä hallituskaudella, mutta päätösten kustannusvaikutukset nousevat asteittain. Vuonna 2022 kuntien kustannusten arvioidaan nousevan

CC BY ND

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

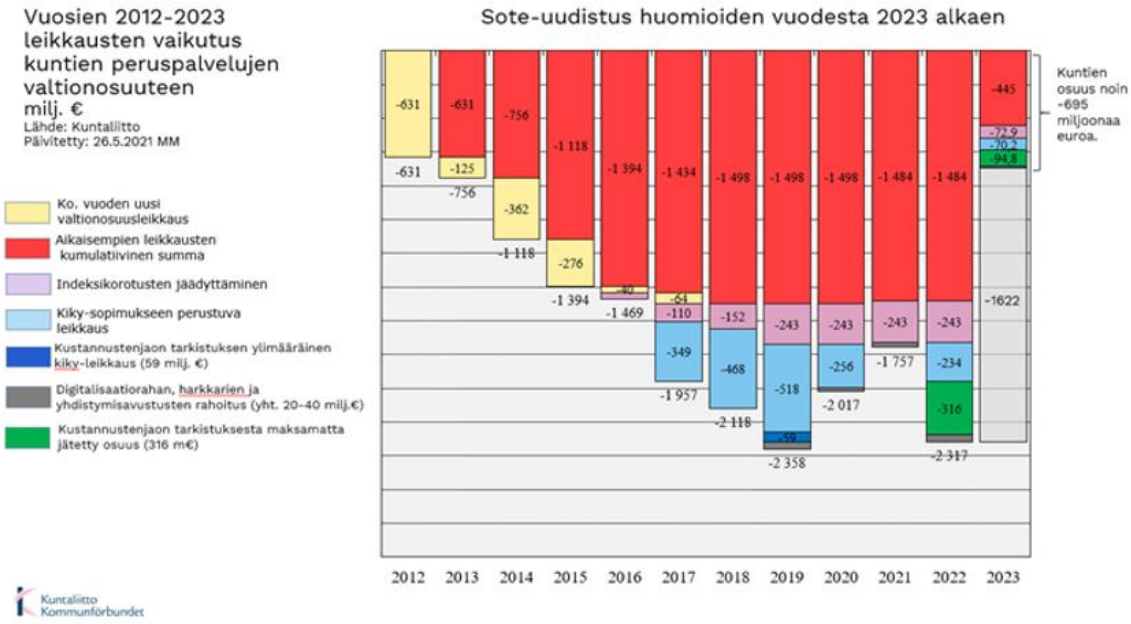
hallituksen päätöksistä johtuen noin 120 miljoonalla eurolla. Kuntien valtionosuuksia nostetaan kunta-valtio-suhteessa vastaavalla määrällä.

Kunnille korvataan myös lakisääteisten tehtävien arvioitu 2,5 prosentin kustannustennousu, muut laskentatekniset muutokset sekä valtion päättämistä veroperustemuutoksista kunnille aiheutuneet verotuottomenetykset.

Valtionosuutta lisäävien tekijöiden ohella valtion linjaukset sisältävät kuitenkin myös huomattavan ison valtionosuusleikkauksen, sillä lakisääteinen peruspalveluiden kustannustenjaon tarkistus[1], +564 milj. euroa, jätetään huomioimatta. Kustannustenjaon tarkistuksen huomioimatta jättäminen tai ”neutralisointi” on siis puhdas valtionosuusleikkaus. Kuntien peruspalveluiden valtionosuutta korotetaan kuitenkin erillisellä noin 246 miljoonan euron korotuksella. Nettona edellä mainitut päätökset vähentävät kuntien valtionosuutta pysyvästi noin 320 miljoonalla eurolla. Leikkausta perustellaan kuntatalouden mittavilla koronatuilla vuonna 2020 sekä vuonna 2021.

Kuntien valtionosuutta leikataan vuodesta 2022 alkaen pysyvästi myös ns. kiky-vähennyksellä, joka pienentää kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoitusta 234 miljoonalla eurolla. Vähennys viedään valtionosuusprosenttiin, vaikka kunta-alan työmarkkinaratkaisussa luovuttiin pääosin kilpailukykysopimukseen liittyneestä työajan pidennyksestä.

Yhteensä Sanna Marinin kuntatalouteen vuonna 2022 kohdistama valtionosuusleikkaus nousee siis reiluun 550 miljoonaan euroon.



Yleiskatteellisen valtionosuuden ohella ministeriöt myöntävät vuonna 2022 kunnille ja kuntayhtymille myös erikseen haettavia valtionavustuksia. Avustusten yhteismäärä on vuonna 2022 noin 1,3 miljardin euroa, kun vuodelle 2021 avustuksia budjetoitiin peräti kolmella miljardilla eurolla. Vuoden 2021 avustussummaa kasvattaa oletus terveysturvallisuuteen liittyvien koronakorvausten määrästä. Vuonna 2022 keskeisimmät valtionavustusohjelmat liittyvät STM:n sektorilla käynnissä olevaan palvelurakenteen ja tulevaisuuden sote-keskuksen kehittämiseen sekä OKM:n harkinnanvaraisiin valtionavuksiin. Valtionavustuksista noin 134 miljoonaa euroa rahoitetaan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä.

Kuntien valtionavut (laskennalliset valtionosuudet, valtionavustukset ja veromenetysten korvaukset) yhteensä ovat vuoden 2022 talousarvioesityksessä 13,0 mrd. euroa, mikä on 1,1

miljardia euroa vähemmän kuin vuonna 2021. Jos koronatukien vaikutus jätetään huomioimatta vuosilta 2020 ja 2021 niin valtionapujen määrä kasvaa vuonna 2022.

Valtion toimenpiteet heikentävät kuntataloutta vuonna 2022

Sanna Marinin hallituksen linjausten tavoitteena on pitää kuntatalous neutraalina päätösperäisten toimien suhteen. Kunnille korvataan hallituksen tehtävien lisäyksistä tai laajennuksista aiheutuvat lisämenot tai tulomenetykset täysimääräisesti. Lisäksi hallitus kompensoi kunnille veroperusteiden muutoksista aiheutuneet verotuottomenetykset ja on sitoutunut valtionosuusleikkausten päättymiseen. Hallitus on ohjannut kuntatalouteen myös koronatukea kuntien toimintakyvyn turvaamiseksi koronapandemian keskellä. Hallituksen kunnille ohjaamien kompensaatioiden ja vastaavien kustannusten kunnittainen kohtaanto vaihtelee kuitenkin paljon.

Vuonna 2022 Sanna Marinin hallituksen tavoitteet kuntatalouden tukemiselle eivät toteudu, sillä päätöksiin sisältyy kuntien valtionosuuksiin kohdistettu uusi leikkaus. Yhteensä valtion toimenpiteet heikentävät kuntataloutta peräti 1,2 miljardilla eurolla, mutta valtaosa heikennyksestä aiheutuu koronatukien päättymisestä. Kun kokonaisuudesta vähennetään koronatuet ja muut kustannusten kompensointiin kohdistetut valtionavut niin hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutus heikentää kuntataloutta noin 550 miljoonalla eurolla vuonna 2022 verrattuna kustannustason muutosten huomioimiseen täysimääräisesti. Leikkaus on asukasta kohden noin 100 euroa.

Kuntien perusrahoitukseen kohdistettu leikkaus tarkoittaa sitä, että kunnat joutuvat rahoittamaan vuonna 2022 kokonaan niin kuntatalouteen kohdistuvat uudet ja laajenevat tehtävät kuin monet muutkin käynnistyvät kehityshankkeet. Jos kunnan tulorahoitus ei ole riittävällä tasolla niin kunnat joutuvat käynnistämään uusia sopeutusohjelmia vuoden 2022 aikana.

Kuntatalouden näkymät

Vaikka kuntatalousohjelmaa varten laaditun kuntatalouden kehitysarvion lähtökohdat vuodelle 2022 ovat erittäin myönteiset (kansantalous kasvaa, koronapandemia väistyy pois) niin kuntatalouden tila heikkenee vuonna 2022 dramaattisesti.

Ennusteen mukaan kuntatalouden toimintakate heikkenee vuonna 2022 lähes kahdella miljardilla eurolla, kun toimintamenot kasvavat ja toimintatulot pienenevät. Samaan aikaan kuntien muu tulokehitys on vaimeaa, sillä kuntien tärkein tuloerä, verotulot, ei kasva kuntien korotetun yhteisövero-osuuden poistumisen myötä. Vaimeaa verotulokehitystä paikkaa jonkin verran valtionosuuksien kasvu, mutta siitäkin huolimatta kuntatalouden tilikauden tulos painuu ensi vuonna lähelle nollaa.

Kuntien investointien oletetaan pysyvän vuonna 2022 kuitenkin korkealla tasolla. Sen vuoksi kuntien toiminnan ja investointien rahavirta painuu noin 1,5 miljardia euroa miinukselle ja kuntien lainakanta kasvaa vastaavalla määrällä. Ennusteessa ei ole huomioitu kuntien omia sopeutustoimia velkaantumisen hillitsemiseksi vuonna 2022. Talouden sopeutumispaineet kohdistuvat kaikkiin kuntakokoryhmiin.

Kuntatalouden ennusteeseen sisältyy hyvin suuria epävarmuuksia muun muassa koronapandemian, kuntien saamien koronakorvausten sekä lähestyvän sote-muutoksen taloudellisten vaikutusten vuoksi niin vuonna 2022 kuin sen jälkeenkin.

Kuntaliiton huomiot toimenpiteistä varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen laadun ja tasa-arvon turvaamiseksi, ml. etäopetuksesta aiheutuneiden haittojen ja oppimisvajeen paikkaaminen

Peruspalveluiden valtionosuus on merkittävin varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetukseen järjestämiseen vaikuttava rahoitusmekanismi, jota kunnat täydentävät omalla rahoitusosuudellaan. Valtionosuuden heikennykset vaikuttavat näiden keskeisten kasvatus- ja koulutuspalveluiden järjestämisen laadullisiin lähtökohtiin.

Varhaiskasvatus ja esiopetus

Varhaiskasvatuksen osalta vuodelle 2022 esitetään kahta muutosta varhaiskasvatuslakiin. Hallitus on antanut esityksen perhevapaauudistuksesta, jonka yhteydessä muutetaan varhaiskasvatuksen aloittamiseen liittyvää määritelmää sekä säädetään vanhempainvapaaseen liittyvistä poissaoloista. Samoin muutetaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksulakia, jossa vanhempainvapaaseen liittyvän poissaolon osalta ei voi periä maksua. Esityksen mukaan muutokset ovat varhaiskasvatuksen osalta kustannusneutraaleja. Hallitus on myös antanut esityksen varhaiskasvatuslain muuttamisesta lapsen tukemisen osalta. Varhaiskasvatuksen lapsen tukemiseen liittyvän lakiuudistuksen osalta lisätään kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vuonna 2022 6,3 milj. euroa ja vuodesta 2023 alkaen 15 milj. Euroa. Lisäksi lain toimeenpanoon on tarkoitus jakaa lähes 9 milj. Euroa avustusta opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta.

Kuntaliitto on huolissaan siitä, että varhaiskasvatuksen osalta järjestämiskustannukset nousevat todennäköisesti esityksissä mainittua enemmän ja aika muutosten toimeenpanolle jää lyhyeksi. Lisäksi lapsen tukemisen osalta muutetaan varhaiskasvatuksen suunnitelman perusteita, mikä lisää kuntien hallinnollista työtä merkittävästi kevään 2022 aikana. Vaikka muutokset ovat perusteltuja, on huolestuttavaa, miten rahoitus riittää kaiken toteuttamiseen. On oletettavaa, että nyt tehtävien lakimuutosten osalta varhaiskasvatuksen järjestämiskustannukset tulevat nousemaan esitettyä enemmän. Pysyväisluonteista toiminnan muutoksen saavuttamista tulisi tarkastella, sillä rahoitus on pääosin kehittämisavustusta.

Myös kaksivuotista esiopetusta kokeillaan 1.8.2021 lähtien, mikä sitouttaa kokeilun piirissä olevia kuntia laajasti. Vaikka kyseisen muutoksen osalta on luvattu täysimääräinen rahoitus valtionavustuksena, haastaa se merkittävästi kokeiluun osallistuvien kuntien, sekä varhaiskasvatuksen että esiopetuksen järjestämisen periaatteita. Kuntaliitto on esittänyt huolensa esiopetuskokeilulle varatun rahoituksen riittävyydestä ja kustannusseurannan tarpeellisuudesta täysmääräisen korvauksen toteutumisen kannalta. Varhaiskasvatuksen osalta moni edellä mainittu kehittämistoimenpide sisältyy varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan osoitettuun yhteensä 80 milj. euron rahoitukseen vuonna 2022. On syytä pohtia miten varhaiskasvatukseen tehdyt monet muutokset ovat vaikuttaneet palvelun järjestämiseen ja kustannuksiin pidemmällä aikavälillä.

Perusopetus

Kunnissa perusopetuksen järjestämisen oppilaskohtaiset kustannukset ovat viimeiset vuodet kasvaneet ja kustannusrakenteessakin on tapahtunut muutoksia. Tämä kehitys on tapahtunut samassa ajassa kuin kuntien perusopetukselle merkittävintä rahoituspohjaa eli kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia on leikattu. Yhtälö lisää kuntien tarvetta omin varoin panostaa, mutta myös arvioida ja optimoida koulutuspalveluitaan. Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta sisältää huomion syntyvyyden alentumisen vaikutuksista oppivelvollisuusikäisten perusopetuksen järjestämiseen. Koulutuspoliittisessa selonteossa on esitetty tarve tehdä lainsäädännön ja rahoituksen kokonaistarkastelu, jotta erilaistumiskehitys tunnistettaisiin entistä paremmin. Kuntaliitto pitää hyvin ajankohtaisena asiana tunnistaa, että tulevina vuosina meillä on enemmän lapsimäärältään supistuvia kuin kasvavia kuntia ja alueita. On ilmeistä, että rahoituspohjan heikennykset erilaistuvassa tilanteessa tulevat vaikuttamaan perusopetuksen järjestämisen lähtökohtiin. On todennäköistä, että kunnat joutuvat kiinnittämään yhä enemmän huomiota kustannusten hallintaan.

Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman toimeenpanoa jatketaan suunnitelman mukaisesti vuonna 2022. Ohjelmaan esitetään kohdennettavaksi 75 milj. euroa. Mikäli kunnat perusopetuksen järjestäjinä haluavat kehittää toimintaansa ohjelman tavoitteiden mukaisesti, edellyttää tämä valtionavustusten osalta omarahoitusosuutta. Oikeus oppia –ohjelman mukaiset työryhmät jatkavat työskentelyä vahvistettujen aikataulujen mukaisesti. Koronapandemian pitkittyminen ei ole johtanut ohjelman tavoitteiden tai rahoituksen jaon painopisteiden muutoksiin.

Koronaepidemian vaikutukset varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetukseen

Varhaiskasvatukseen on ollut mahdollista osallistua koko koronapandemian ajan. Myös esiopetusta on järjestetty normaalisti. Perusopetuksessa syyslukukausi käynnistyi siitä lähtökohdasta, että oppivelvollisuusikäisten perusopetus järjestetään kouluissa lähiopetuksena eikä tuntijaosta tai opetussuunnitelman perusteista ole mahdollista poiketa.

Perusopetuslain väliaikaista 20 a §:ää poikkeuksellista opetusjärjestelyistä on jatkettu lukuvuoden 2021–2022 ajaksi. Pykälä mahdollistaa etäopetuksen järjestämisen vain tietyille oppilasryhmille väliaikaisesti, mikäli tämä on koronaepidemian estämisen kannalta välttämätöntä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan tämä on ollut tarpeellista. Opetuksen järjestäjät ovat kokeneet poikkeuksellisten ja ennen kaikkea erityisten opetusjärjestelyjen lisänneen hallinnollista taakkaa. Päätösten määrä on paikoin ollut huomattavaa erityisesti niissä tilanteissa, jossa oppilaita on asetettu karanteeniin. Tämän lisäksi oppilaiden muut poissaolot ovat jossain määrin lisääntyneet. Koronaepidemian vielä pitkittyessä, muutokset tai poikkeukset opetuksen järjestämisessä voivat vaikuttaa oppilaiden osaamiseen kehittymiseen ja oppimistuloksiin sekä yhdenvertaisuuden lähtökohtiin. Kriittiset kohdat ovat perusopetuksessa olevien nivelvaiheiden lisäksi jatko-opintoihin siirtyminen, jolloin vajetta joudutaan kuromaan umpeen muiden koulutuksen järjestäjien toimesta.

Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen järjestäjille on myönnetty noin 40 milj. euroa valtionavustusta koronaepidemian vaikutusten tasoittamiseksi tämän ja vuoden 2022 aikana. Noin 230 kunnalle myönnettiin avustusta. Kuntaliiton mukaan avustus on ollut tarpeellinen. Viimeisimmät kouluterveyskyselyn tulokset antavat viitteitä siitä, että vaikka koronaajasta huolimatta oppilaat edelleen ilmaisevat tyytyväisyyttä elämäänsä monella osa-alueella, on lasten ja nuorten hyvinvoinnissa tapahtunut uudenlaista polarisoitumista aiempiin vuosiin verrattuna. Kuntaliiton näkemyksen mukaan koronaepidemia voi aiheuttaa kauaskantoisia hyvinvointivajeita, joiden laajuutta ja vaikutuksia ei voida tässä vaiheessa kaikilta osin vielä arvioida. Lasten ja nuorten sekä perheiden kokonaisvaltaiseen tukemiseen pandemian jälkeen tarvitaan aktiivisia toimia, joissa varhaiskasvatuksella ja perusopetuksella on omat tärkeät roolinsa. Toimenpiteiden tulisi olla paikallisesti ratkaistavissa ja rahoituksen jatkossakin joustavaa sekä pitkäjänteistä. Kuntaliitto pitää seurannan jatkamista tärkeänä.

Oppilas- ja opiskeluhuollon palvelujen kehittäminen

Koulutuspoliittisen selonteon mukaan oppilas- ja opiskeluhuollon palvelujen toteutumista ja mitoituksen riittävyyttä seurataan ja arvioidaan, tarvittaessa lisätään resursseja varmistamaan nopea palveluun pääsy. Opiskeluhuoltoa toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä ja koko kouluyhteisöä tukevana yhteisöllisenä oppilashuoltona. Tämän lisäksi lapsilla ja nuorilla on lakisääteinen oikeus yksilökohtaiseen opiskeluhuoltoon.

Oppilas- ja opiskelijahuollon palveluja perusopetuksessa ja toisella asteella vahvistetaan julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa selonteossa. Toimenpiteeseen kohdennetaan 20 milj. euroa vuodelle 2022 ja 29 milj. euroa vuodelle 2023. Hyvinvointialueiden muodostaminen vaikuttaa oppilas- ja opiskelijahuollon yhteistyörakenteisiin ja yhdyspintaan kuntien sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien osalta. On tärkeää, että oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvointia tukevat palvelut toimivat saumattomasti ja laadukkaasti jatkossakin. Koronaepidemian vaikutusten arvioidaan lisäävän palvelutarvetta.

Vuoden 2022 talousarvioesityksessä oppilas- ja opiskelijahuoltoon on varattu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle 11,6 miljoonaa euroa, mikä on 1,6 mil-joonan euron lisärahoitus kuluvaan vuoteen verrattuna. Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuusrahoitukseen sisältyy 8,4 miljoonaa euroa.

Kuntaliitto toteaa, että oppilas- ja opiskeluhuoltopalvelut ulottuvat perusopetuksen ja toisen asteen lisäksi esiopetukseen. Näin palvelua ei vain järjestetä laajalla määrälle lapsia ja nuoria vaan myös hyvin eri ikäryhmille erilaisine tarpeineen ja painopisteineen. Kuntaliitto ei ole kannattanut sitä, että opiskeluhuoltoa vahvistetaan sitovilla henkilöstömitoituksilla tilanteessa, jossa henkilöstön saatavuudessa on haasteita. Myöskään kelpoisuusvaatimuksia ei

tulisi tiukentaa. Kuntaliiton on katsonut, että oppilas- ja opiskeluhuollon kokonaisuuden kannalta on erityisen tärkeää panostaa kuntien, koulutuksenjärjestäjien ja hyvinvointialueen välisiin yhteistyörakenteisiin palveluiden toimivuuden varmistamiseksi. Opiskeluhuollon kokonaisuus edellyttää yhteistyötä kaikilla tasoilla, valtakunnallisesta ohjauksesta kuntien, koulutuksenjärjestäjien ja hyvinvointialueiden yhteiseen johtamiseen ja kehittämiseen ja sitä kautta arjen asiakasprosesseihin. Alueellinen yhteistyö on kunnille uusi tehtävä, joka vaatii panostusta. Yhteistyötä ei rakenneta eikä ylläpidetä ilman siihen osoitettua työaikaa ja resursseja.

Opettajien täydennyskoulutuksen tarpeet ja mahdollisuudet

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama opettajankoulutusfoorumi jatkaa toimikauttaan vuoden 2022 loppuun. Foorumin tehtävänä on jatkaa opettajankoulutuksen kehittämisohjelman toimeenpanoa.

Koulutuksen järjestäjien näkökulmasta on tärkeää, että jatkossakin panostetaan opetushenkilöstön osaamisen kehittämiseen monipuolisesti ja eri alueilla. Kuntaliitto katsoo mm., että erinäiset lakimuutokset tai muutokset varhaiskasvatus- tai opetussuunnitelmien perusteissa edellyttävät usein riittävän pitkäjänteistä koulutusmäärärahaa toimeenpanovaiheessa. Myös johtamisosaamisella on tärkeä rooli laadukkaan kasvatuksen ja koulutuksen edistämisessä sekä oppilaistoyhteisön kehittämisessä. Kuntaliiton mukaan opettajien täydennyskoulutuksen lisäksi tarvitaan johtamisosaamisen systemaattista kehittämistä.

Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että opettajien täydennyskoulutuksen lisäksi on huoli kelpoisten opettajien saatavuudesta ja riittävyydestä tällä hetkellä. Tämä koskee erityisesti varhaiskasvatusta.

Muut opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalaa koskevat huomiot

Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa (VNS 1/2021 vp) korostetaan tarvetta koulutuksen perusrahoituksen vahvistamiseksi. Kuntaliitto kannattaa vahvasti tätä tavoitetta, koska koulutuksen perusrahoitus on jatkuvasti vähentynyt ja rahoitusta on tilkitty määräaikaisilla avustuksilla. Jos tarkastellaan Valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025 (VNS 3/2021 vp) voidaan todeta, että siinä ei ole toimenpiteitä, joilla koulutuksen perusrahoitusta vahvistettaisiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuusrahoitukseen esitetään tehtäväksi indeksikorotus lukiokoulutukseen, taiteen perusopetukseen, museoille, teattereille ja orkestereille sekä vapaaseen sivistystyöhön. Näihin tehtäviin on valtion säästötoimenpiteenä tehty yksikköhintarahoitukseen kohdistuvat vähennykset, jotka ovat lainsäädännössä pysyväisluonteisia. Pysyväisluonteinen valtionosuusrahoituksen vähentäminen ei ole perusteltua, vaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 23 b ja 35 a sekä vapaan sivistystyön lain 11 b -pykälät tulisi kumota.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että lakisääteinen valtionosuusrahoituksen indeksikorotus sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon sekä kustannustason tarkistus toteutetaan vuonna 2022.

Ennaltaehkäisevä ja hyvinvointia edistävä toiminta

Hyvinvoinnin lisääminen on huomioitu selonteossa yleisellä tasolla olevana tavoitteena, mutta siihen ei ole osoitettu erityisiä toimenpiteitä tai tavoitteita. Hyvinvoinnin osalta painotukset nousevat esiin työllisyyden hoidon osa-alueella. Koulutuspalveluiden osalta painotukset liittyvät vahvasti korona-ajan aiheuttamien haittojen torjuntaan. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rooli tiedostetaan ja huomioidaan myös ennakoivana toimintana kustannusten kasvupaineita vähentävänä toimintana.

Suomi on sukupuolten välisen tasa-arvon edelläkävijä ja yksi maailman johtavia maita liittyvät tasa-arvon edistämisessä. Johdonmukainen työ ja resursointi sukupuolten välisen tasa-arvon vahvistamiseksi on kuntien näkökulmasta erityisen tärkeää, koska kunnilla on laaja lakisääteinen velvollisuus tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämisen osalta. Kuntaliitto pitää

myönteisenä, että kansainvälisen tasa-arvopalkinnon valmistelu- ja koordinaatiotyö on siirtynyt valtioneuvoston kansialta sosiaali- ja terveysministeriölle ja kokonaisuuden toteutukseen on osoitettu määrärahaa.

On myös tärkeää, että erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia nuoria tuetaan riittävästi matkalla aikuisuuteen ja varmistetaan heidän palveluidensa sujuvuus sekä että osallisuutensa yhteiskunnassa. Tästä näkökulmasta Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, ettei selonteko julkisen talouden suunnitelmasta tarkastele riittävästi hallitusohjelmaan kirjattua jälkihuollon kehittämistä.

Oppivelvollisuuden laajentaminen

Koulutuspoliittisessa selonteossa oppivelvollisuuslain voimaantulo 1.8.2021 lukien on huomioitu. Oppivelvollisuuden laajentamisen 18-ikävuoteen todetaan vahvistavan nuorten aikuisten koulutus- ja osaamistasoa ja vähentävän keskeyttämistä. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle tulee ohjaus- ja valvontavastuita, joilla vahvistetaan alle 18-vuotiaan nuoren saamaa ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa. Hakeutumisvelvollisuutta koskevat säännökset tulivat voimaan jo 1.1.2021. Oppivelvollisella on perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Oppivelvollisuuden toimeenpanoa tuetaan kattavasti ja pitkäjänteisesti, jotta se toteutuu tavoitteidensa mukaisesti.

Valtion määrärahavaraus oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvien tehtävien hoitamiseen on hallitusohjelmaan perustuen 129 milj. euroa vuonna 2024. Määrärahaesitys on 65 milj. euroa vuodelle 2022. Mikäli rahoitus on riittämätön aiheutuviin kustannuksiin nähden, uudistus voi heikentää koulutuksen järjestäjien rahoitusasemaa entisestään. Kuntaliitto pitää tärkeänä valtionosuusrahoituksen riittävyyden seurantaa ja arviointia. Valtiolla täytyy myös olla valmius lisätä valtionosuusrahoitusta uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lukiokoulutus

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2022 talousarvioksi ei sisällä korjausta lukiokoulutuksen rahoitusasemaan. Lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmässä oleva rahoitus kasvaa, mutta kasvu johtuu lisääntyneistä kustannuksista sekä uusista ja lisääntyvistä velvoitteista. Valtio kohdistaa lukiokoulutukseen joka vuosi noin sadan miljoonan euron rahoitusleikkauksen (996,13 €/opiskelija), johon vuoden 2022 talousarvioesitys ei ole tuomassa muutosta. Kuntaliitto pitää kestämättömänä lukiokoulutuksen rahoitusleikkausten jatkumista. Leikkausten jatkuminen vaarantaa lukiokoulutuksen laadun ja saavutettavuuden. Leikkaukset asettavat sekä opiskelijat että lukiokoulutuksen järjestäjät eriarvoiseen asemaan. Rahoitusleikkaus on omiaan mitätöimään valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa asettamat tavoitteet.

Hallitus esittää hallituksen tulevaisuusinvestointien osana olevaan lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelmaan toiselle vuodelle 5 milj. euron lisärahoitusta vuodelle 2022. Rahoitus (5 milj. euroa vuonna 2021 ja 10 milj. euroa vuonna 2022) on määräaikaista, eikä auta lukiokoulutuksen pysyvään rahoitukseen tehtyjen leikkausten kompensoinnissa. Tällä hetkellä lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän leikattu rahoitus ei riitä kattamaan lukiokoulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Kuntaliitto katsookin, että valtion tulee palauttaa lukiokoulutuksen rahoitus vastaamaan yhteiskunnan lukiokoulutukselle asettamia velvoitteita poistamalla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin lisätty rahoitusleikkaus.

Ammatillinen koulutus

Opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen osoitetaan osana hallituksen tulevaisuusinvestointeja 70 milj. euron lisärahoitus vuodelle 2022. Vuonna 2017 toteutetun ammatillisen koulutuksen uudistuksen arvioitiin tuovan kustannussäästöjä jopa 256,5 milj. euroa (HE 39/2017 vp). Pelkästään työpaikalla järjestettävän koulutuksen lisääntymisen arvioitiin tuovan 92,2 milj. euron säästöt. Käytäntö on osoittanut, että kustannusvaikutusten arvioinnin perusteella ammatillisen koulutuksen rahoitukseen tehdyt leikkaukset olivat täysin ylimitoitettuja.

Ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen tulee olla riittävä, jotta ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on tosiasialliset mahdollisuudet järjestää koulutusta

toimintalainsäädännön mukaisesti. Riittävän rahoituksen merkitys korostuu oppivelvollisuuden laajentumisen myötä. Kuntaliitto katsoo, että ammatillisen koulutuksen perusrahoitusta tulee korottaa pysyvästi 80 milj. euron määrärahalla.

Oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen uudistamista koskevaan kokeiluun osoitetaan vuosina 2022–2024 vuosittain 5 milj. euroa. Kuntaliitto pitää hyvänä, että koulutuskorvauksen uudistamista ensin kokeillaan. Kokeilun tuloksia tulee arvioida ja vasta tämän jälkeen ratkaista miten oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksia tulee uudistaa.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus

Työllisyystavoitteiden saavuttamiseksi Opetushallituksen yhteyteen perustetaan jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus. Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena kansallisen tason jatkuvan oppimisen tarkastelua ja osaamisen kehittämisen tiivistä kytkemistä työllisyyteen huomioiden hallituksen linjaus TE-palvelujen siirrosta kunnille.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädännöllä ollaan perustamassa pysyvää palvelukeskusta lakisääteisine tehtävineen. Sen rahoituspohja muodostuu kuitenkin Kuntaliiton käsityksen mukaan pääosin määräaikaisista tulevaisuusinvestoinneista ja oletetusta EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitukseen. Koska tulevina vuosina julkiseen talouteen tulee kohdistumaan merkittäviä säästöjä, epäselväksi jää miten jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen toiminnot tulevaisuudessa rahoitetaan.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön omaehtoinen, vapaatavoitteinen koulutus on tärkeä tehtävä laajan aikuisväestön monipuolisen osaamisen ja hyvinvoinnin edistämisessä. On pidettävä huolta siitä, että omaehtoisen vapaan sivistystyön koulutuksen valtionosuusrahoitus ei jää riittämättömäksi sen vuoksi, että oppilaitoksilla on erikseen kohdennettuja koulutustehtäviä.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä talousarvioesitykseen sisältyvän 5 milj. euron valtionosuusrahoituksen hyväksymistä sekä 1,9 milj. euron avustusmäärärahan kohdentamista valtionosuusrahoitukseen vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyn koulutuksen rahoituksen turvaamiseksi. Toimenpide on koulutuspoliittisen selonteon mukainen. Myös selonteossa todetaan, että vapaan sivistystyön luku- ja kirjoitustaitokoulutukseen varattu rahoitus on riittämätön.

Maahanmuuttajien koulutus

Kuntien moniammatilliseen osaamiskeskustoimintaan esitetään vuodelle 2022 3 milj. euron valtionavustusrahoitusta, kuten myös maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluihin. Kunnat edistävät kotoutumista eri kielillä yhteistyössä TE-hallinnon ja oppilaitosten kanssa. Kuntaliitto pitää tärkeänä sitä, että ohjaus- ja neuvontapalveluiden toiminnan vakinaistamiseen ja kehittämiseen osoitetaan pysyvä rahoitus.

Liikuntatoimi

Talousarvioesityksessä liikuntapaikkarakentamiseen esitetään kohdennettavan 5,3 miljoonan euron leikkaukset. Esityksessä liikuntapaikkarakentamiseen kohdentuu muuta rahapelitoiminnan tuotoilla tuettavaa toimintaa suuremmat leikkaukset. Esityksessä liikunnalle kohdentuvat rahapelitoiminnan tuotot pienenevät yhteensä 8,5 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna, mutta liikuntapaikkarakentamiseen kohdentuva leikkaus on sen sijaan 18,7 prosenttia. Samalla Kuntaliitto huomauttaa, että koko rahapelitoiminnan vuodelle 2022 esitetystä leikkauksesta lähes puolet kohdentuu nimenomaisesti liikuntapaikkarakentamiseen.

Liikuntapaikkoihin liittyvää korjausvelkaa on eri tavoitetasoin arvioituna 680 miljoonaa–1,35 mrd. euroa[1]. Liikuntapaikkarakentamiseen suunnattu rahoitus on välttämätöntä koko väestön liikunnallisen elämäntavan tukemisessa. Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että liikuntapaikkarakentamisen rahoituksen taso ei alene. Päinvastoin se pitää tarpeellisena, että hallitusohjelman mukaisesti siihen suunnataan lisäresursseja, joilla pienennetään korjausvelkaa sekä lisätään ja perusparannetaan liikuntapaikkoja ja ulkoilureitistöjä.

Kuntien liikunnan lakisääteisiin palveluihin kuuluvat liikuntapaikkojen rakentamiseen ja ylläpitämiseen kohdennettu rahoitus kanavoidaan nykyisellään kokonaisuudessaan rahapelituottojen momentilta. Kuntaliitto katsoo, että tämä rahoitus tulisi muiden kuntien lakisääteisten toimintojen tukemiseen osoitettujen varojen ohella siirtää veikkausvoittovaroista valtion yleiskatteelliseen budjettiin.

Veikkaus ja kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut

Veikkaus oy:n kunnille, yhteisöille ja säätiöille maksettavien avustusten määrärahataso laskee merkittävästi kehyskaudella. Hallituksen myöntämästä kompensaatiosta huolimatta rahoitus taiteelle, kulttuurille, liikunnalle, nuorisotoiminnalle ja tieteelle vähenee noin 53 milj. eurolla. Osuus rahapelitoiminnan voittovarojen alenemisesta taiteelle ja kulttuurille olisi 14 milj. euroa, liikunnalle 12 milj. euroa ja nuorisotyölle 3,3 milj. Euroa. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kuntien lakisääteisten tehtävien hoitaminen turvataan pysyväisluonteisesti ja valtionosuusrahoitus siirretään budjettirahoitteiseksi. Jos valtion talousarvioesitys hyväksytään muuttumattomana, tarkoittaisi se koronasta merkittävästi kärsineeseen kulttuuriin, taiteeseen, nuorisotoimintaan ja liikuntaan koronan aiheuttamien tulomenetysten lisäksi kymmenien miljoonien eurojen määrärahaleikkauksia rahapelitoiminnan tuottojen alenemisesta johtuen. Erityisen suuri olisi kuntien kulttuuritoimintalain mukaisten avustusmäärärahojen lasku tilojen peruskorjauksiin ja perustamishankkeisiin, samoin liikuntapaikkarakentamiseen.

Vuodesta 2024 lähtien ei ole tietoa, millä määrärahatasolla taiteen, kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön valtionrahoitus jatkossa on. Tämä vaikeuttaa entisestään pitkäjänteisen toiminnan kehittämistä ja ylläpitoa kunnissa. Kulttuurin, taiteen, kirjastojen, liikunnan ja nuorisotyön valtionosuusrahoitteiseen toimintaan liittyvät määrärahat tulisi viimeistään nyt siirtää pysyvästi varsinaisen talousarvion puolelle. Näin tehtiin aiemmin jo kirjaston perusrahoituksen kanssa. Samoin tulisi siirtää taide- ja kulttuurilaitosten valtionosuus- ja avustusmäärärahat, kirjastojen kehittämismäärärahat, kuntien kulttuuritoimintalain 6 §:n kehittämistehtävien rahoitus, kulttuuritilojen perusparannus- ja perustamishankemäärärahat sekä liikunnan ja nuorisotyön valtionosuudet, etsivän nuorisotyön rahoitus ja liikuntapaikkarakentamisen määrärahat. Kuntaliitto myös edellyttää, että kunnat Veikkauksen edunsaajina otetaan mukaan uuden rahoitusmallin valmistelutyöhön mukaan heti alusta lähtien.

Valtionavustukset

Valtionavustusrahoitus ja määräaikainen tulevaisuusinvestointirahoitus on määrällisesti merkittävä opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalla. Rahoituksen myöntämiseen ja perusteisiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Opetus- ja kulttuuriministeriön varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen myöntämissä tasa-arvoa ja laatua edistävissä valtionavustuksissa erityisen ongelmalliseksi ovat muodostuneet henkilöstön lomautuksesta aiheutuvat mahdolliset avustusten takaisinperinnät. Kunnat lomauttavat henkilöstöä välttämättömistä taloudellisista syistä. Avustusrahoituksen epääminen taloudellisissa vaikeuksissa olevilta kunnilta ei tue kestävää kuntataloutta, ja on ristiriidassa kuntien itsehallintoon perustuvan päätöksenteon kanssa. Myös kuntien resursointimahdollisuudet ovat haasteelliset suuren avustusmäärän vuoksi.

Ammatillisen koulutuksen osalta tällä hallituskaudella opetus- ja kulttuuriministeriön käyttöön ottama käytäntö myöntää valtionosuuden perusrahoituksen harkinnanvaraisena korotuksena valtion talousarviossa ammatillisen koulutuksen määrärahaan tehtyjä käyttötarkoitukseltaan kohdennettuja kerta- tai pysyväisluonteisia lisäyksiä.

Lain opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 32 e §:n mukaan ”Koulutuksen järjestäjälle myönnettävää perusrahoitusta voidaan korottaa harkinnanvaraisesti koulutuksen järjestäjän toimintaan liittyvästä erityisestä syystä.” Kuntaliitto katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi selvittää, onko edellä mainittu säännös riittävä oikeusperusta jakaa koulutuspoliittisin perustein valtion talousarviossa ammatillisen koulutuksen määrärahaan tehtyjä käyttötarkoitukseltaan kohdennettuja kerta- ja pysyväisluontoisia lisäyksiä.

Kuntaliitto muistuttaa, että valtionosuus, myös perusrahoituksen harkinnanvarainen korotus, on koulutuksen järjestäjälle yleiskatteellista rahoitusta eikä koulutuksen järjestäjälle tule asettaa tosiasiallisia raportointivelvollisuuksia perusrahoituksen harkinnanvaraisen

korotuksen kohdentumisesta. Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että ammatillisen koulutuksen määrärahaan sisältyvä strategiarahoitus on tosiasiallisesti valtionavustusta. Lähtökohtaisesti Kuntaliitto painottaa sitä, että lakisääteiset ja pysyväisluonteiset kuntien palvelujärjestelmään liittyvät tehtävät ja velvoitteet tulee rahoittaa valtionosuusjärjestelmän kautta. Määräaikaista valtionavustusrahoitusta tulisi siirtää pysyväisluonteiseksi valtionosuusrahoitukseksi.

On myönteistä, että valtionavustustoimintaa kehitetään parhaillaan laaja-alaisesti. Lisäksi koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistellaan. Kuntien itsehallinto, lainsäädäntöperusteisuus ja kuntien rahoitusperiaate tulee ottaa huomioon. Väliaikaisia kokeilu- ja kehittämistarpeisiin liittyviä hankkeita ja tehtäviä sekä investointeja on tarkoituksenmukaista jatkossakin tukea valtionavustusrahoituksella.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
Johtaja

Mari Sjöström
Erityisasiantuntija

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi