Päivi Väisänen-Haapanen ja Kyösti Värri

Lausunto
26.10.2021
999/03.01.01.01/2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle

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

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022. Lausunto sisältää Kuntaliiton kannanottoja kuntatalouden näkymiin sekä opetus- ja kulttuuritoimen talousarvioesitykseen. Lausunnon kohdennettuna teemana on oppivelvollisuuden laajentamiseen osoitetun rahoituksen riittävyys. Tätä teemaa käsitellään heti lausunnon alussa.

Oppivelvollisuuden laajentamiseen osoitetun rahoituksen riittävyys

Oppivelvollisuuslaki on tullut pääosin voimaan muutama kuukausi sitten 1.8.2021. Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanon valmistelu on käynnistynyt koulutuksen järjestäjien keskuudessa ja oppilaitoksissa jo aiemmin, pääosin kuitenkin vuonna 2021 eduskunnan säädettyä lain joulukuussa 2020. Oppivelvollisuusuudistus lisää sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien että asuinkuntien velvoitteita. Kyse on uusista ja laajenevista tehtävistä. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) 55.2 § sekä laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009) 64 § määräävät, että valtion on rahoitettava uudet ja laajentuvat tehtävät täysimääräisesti.

Pääministeri Rinteen hallitusta muodostettaessa käydyissä hallitusohjelmaneuvotteluissa arvioitiin oppivelvollisuusuudistuksen maksavan valtiolle vuositasolla 129 miljoonaa euroa vuodesta 2024 lukien. Pääministeri Marinin hallitus sisällytti saman arvion sekä julkisen talouden suunnitelmaan että hallituksen esitykseen (HE 173/2020 vp) oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Valtion määrärahavaraus oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvien tehtävien hoitamiseen on oppivelvollisuuslainsäädännön mukaan 129 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja 65 miljoonaa euroa vuodelle 2022.

Kuntaliitto on arvioinut ja arvioi valtion rahoituksen alimitoitetuksi ja riittämättömäksi. Hallitus onkin myöntänyt arvioineensa uudistuksen kustannukset väärin jo heti ensimmäisenä vuotena. Hallituksen alkuperäinen esitys valtion vuoden 2021 rahoitukseksi hallituksen esityksessä valtion vuoden 2021 talousarvioksi (5.10.2020) sekä oppivelvollisuuslainsäädännöksi

CC BY

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

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

(15.10.2020) oli 22,0 miljoonaa euroa. Hallitus teki uuden arvion vuoden 2021 rahoituksesta ja antoi 19.11.2020 täydentävän talousarvioesityksen, jossa osa vuoden 2023 rahoituksesta, 4,75 miljoonaa euroa, siirrettiin vuodelle 2021. Uudistukseen ei kuitenkaan tuotu lisärahoitusta, vaan valtio ainoastaan aikaisti rahoituksen jaksottamista.

On syytä todeta, että kenelläkään ei tällä hetkellä ole lopullista tietoa uudistuksen kustannuksista opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä kunnille. Kuntaliitto pitää kuitenkin valtion uudistukseen varaamaa rahoitusta riittämättömänä ja esittää syvän huolensa uudistuksen onnistumisesta valtion alimitoitetun rahoituksen vuoksi. Kunnilta ja koulutuksen järjestäjiltä saadut tiedot ensivaiheen kustannuksista vahvistavat tätä huolta. Mikäli rahoitus on riittämätön aiheutuviin kustannuksiin nähden, uudistus heikentää koulutuksen järjestäjien rahoitusasemaa entisestään.

Kuntaliitto muistuttaa siitä, että uudistuksen toimeenpanoaikataulu on ollut erittäin tiukka. Kuntaliitto ja monet muut tahot esittivät lainsäädännön toimeenpanon siirtämistä vuoteen 2022. Oppivelvollisuuslaki tuli kuitenkin voimaan pika-aikataululla jo elokuussa 2021. Tällöin toimeenpanoaikataulun kiireellisyyttä perusteltiin sillä, että nykyinen hallitus ehtii saada seurantatietoa uudistuksen kustannuksista pystyäkseen tarvittaessa korjaamaan valtion rahoitusosuutta vielä tämän vaalikauden aikana. Suurimmat uusista velvoitteista aiheutuvat kustannukset kohdistuvat kunnalliseen lukiokoulutukseen, josta seurantatietoa kerätään kuitenkin ensimmäisen kerran vuodelta 2022 ja tiedot ovat siten todellisuudessa käytettävissä vasta eduskuntavaalien 2023 jälkeen.

Uudistuksesta aiheutuvien kustannusten selvittäminen ja täysimääräinen korvaaminen on välttämätöntä kunnille ja koulutuksen järjestäjille. Kuntaliitto pitää tärkeänä valtionosuusrahoituksen riittävyyden seurantaa ja arviointia. Valtiolla täytyy myös olla välitön valmius lisätä valtionosuusrahoitusta uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuntaliitto ei pidä hyväksyttävänä, että tällä hetkellä pienhankkeiden rajan ylittäviä, oppivelvollisuusuudistuksesta johtuvia tietokonehankintoja ei lasketa mukaan valtionosuuspohjaan. Aiheutuneet investointikustannukset tulee ottaa valtionosuusrahoituksessa huomioon.

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2022 sisältää oppivelvollisuuden laajentamiseen kohdennettavaksi lisärahoituksena 2,8 miljoonaa euroa kunnan peruspalvelujen valtionosuusrahoitukseen perusopetukseen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle 18 miljoonan euroa lukiokoulutukseen, 9,5 miljoonaa euroa ammatilliseen koulutukseen sekä kansanopistoille 1,7 miljoonaa euroa.

Kuntaliitto huomauttaa, että esitys sisältää pienen lisäleikkauksen jo muutenkin niukkaan rahoitukseen. Eduskunnan joulukuussa 2020 hyväksymän oppivelvollisuuslain perusteluissa todetaan selkeästi, että lain lukiokoulutuksen järjestäjille aiheuttamien uusien velvoitteiden vuoksi lukiokoulutuksen valtionosuusrahoituksen momentin 29.20.35 (Valtionosuus ja -avustus lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin) lisämääräraha vuodelle 2022 on 29,1 milj. euroa vuonna 2022, siis 18,65 milj. euron lisäys vuoteen 2021.

Hallituksen esitys valtion vuoden 2022 talousarvioksi, 17,97 milj. euroa, ei kuitenkaan sisällä lisärahoitusta kokonaisuudessaan.

Kuntaliitto toteaa, että hallituksen esitystä valtion vuoden 2022 talousarvioksi tarkasteltaessa oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvat kustannukset vaikuttavat jäävän etenkin kuntien maksettavaksi. Mittasuhteita kuvaa, että kun hallitus esittää uudistuksesta johtuen 2,8 miljoonan euron lisärahoitusta kunnan peruspalvelujen valtionosuusrahoitukseen perusopetuksen uusista velvoitteista johtuen, talousarvioesitys sisältää samanaikaisesti yli 550 miljoonan euron kuntatalouteen kohdistuvan valtionosuusleikkauksen vuonna 2022.

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

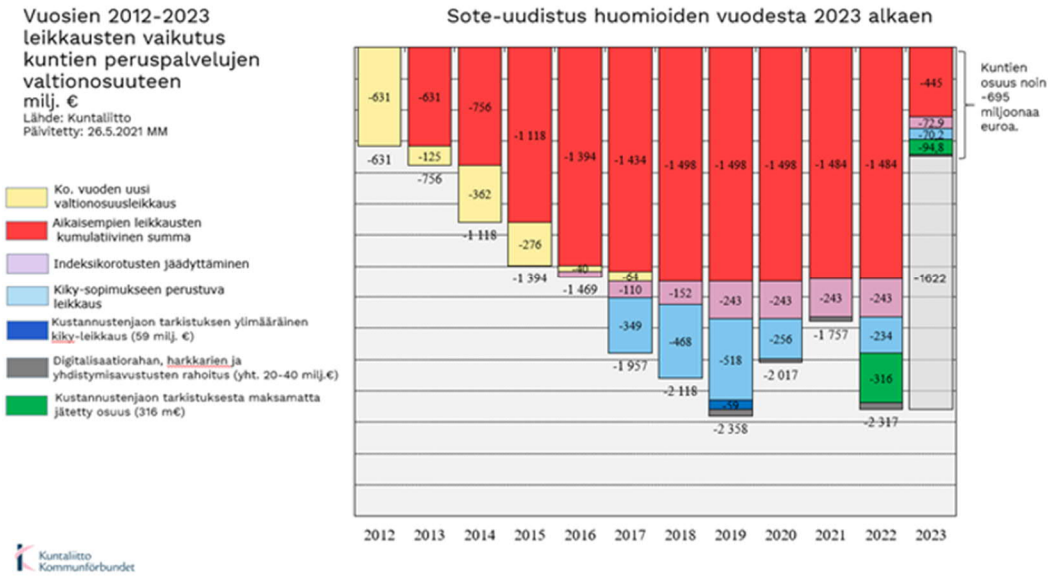
Kunnille korvataan myös lakisääteisten tehtävien arvioitu 2,5 prosentin kustannustennousu, muut laskentatekniset muutokset sekä valtion päättämistä veroperustemuutoksista kunnille aiheutuneet verotuottomenetykset.

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 hallituksen 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.

Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonala

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.

Varhaiskasvatus ja esiopetus

Koulutuspoliittisen selonteon mukaan varhaiskasvatukseen osallistumista pyritään entisestään lisäämään. Varhaiskasvatuksen osallistumattomuuden keskeisimmät syyt ovat kotihoidon tuki ja sen kuntalisäkäytännöt, varhaiskasvatuksen asiakasmaksut sekä toiminnan laatuun liittyvät tekijät.

Valtioneuvoston selonteon julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025 mukaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksut alenevat entisestään 1.8.2021 lukien. Koulutuspoliittisen selonteon mukaan tavoitteena on pitkällä aikavälillä maksuton varhaiskasvatus. Toimet tukevat tavoitteen saavuttamista.

Kotihoidon tuen rakennetta ei selonteon mukaan olla juurikaan muuttamassa. Perhevapaauudistus muuttaa järjestelmää, mutta kotihoidon tuen osalta perusta säilyy samankaltaisena. Rahoitusta kohdennetaan varhaiskasvatuksen kehittämiseen ja esimerkiksi lapsen tuen osalta varhaiskasvatuslain selkiyttämiseen. On oletettavaa, että nyt tehtävien lakimuutosten osalta varhaiskasvatuksen järjestämiskustannukset tulevat nousemaan esitettyä enemmän. Pysyväisluonteista toiminnan muutoksen saavuttamista tulisi tarkastella, sillä rahoitus on pääosin kehittämisavustusta.

Selonteon mukaan ikäryhmien pienentyessä varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä kääntyy laskuun. Vielä toistaiseksi varhaiskasvatukseen on valtakunnallisesti osallistunut aiempaa vuosia enemmän lapsia, lukuun ottamatta viime vuotta, joka koronasta johtuen oli poikkeuksellinen. Koulutuspoliittisen selonteon melko väljät tavoitteet ovat joitain osin huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa.

Varhaiskasvatuksen lapsen tukemiseen liittyvän lakiuudistuksen osalta lisätään kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vuonna 2022 6,3 milj. euroa ja vuodesta 2023 alkaen 15 milj. euroa. Myös kaksivuotista esiopetusta kokeillaan, mikä sitouttaa kuntia laajasti. Edellä mainittu sisältyy varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan osoitettuun yhteensä 80 milj. euron rahoitukseen vuonna 2022, kun otetaan huomioon hallituksen tulevaisuusinvestointeihin liittyvä 30 milj. euron lisäys.

Koulutuspoliittinen selonteko ja selonteko julkisen talouden suunnitelmasta eivät riittävästi, kokeilua lukuun ottamatta, tarkastele erillistä esiopetuskokonaisuutta.

Varhaiskasvatukseen on ollut mahdollista osallistua koko koronapandemian ajan. Perheiden kokonaisvaltaiseen tukemiseen pandemian jälkeen tarvitaan toimia, joissa varhaiskasvatuksella on oma tärkeä roolinsa. Toimenpiteiden tulisi olla paikallisesti ratkaistavissa ja rahoituksen tulisi olla joustavaa.

Perusopetus

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta sisältää huomion syntyvyyden alentumisen vaikutuksista oppivelvollisuusikäisten perusopetuspalvelutarpeeseen sekä saatavuuden muuttumiseen lähivuosina. Selonteossa mainitaan menosäästöt tietyn kehityksessä

huomioitavin rajauksin. Koulutuspoliittisessa selonteossa on yleisellä tasolla viitteitä lainsäädännön ja rahoituksen kokonaistarkastelun tarpeellisuudesta. Kuntaliitto toteaa, että syntyvyyden kuntakohtaiset vaikutukset näkyvät yhä enenevässä määrin paikallisesti käytävissä perusopetuksen järjestämiseen liittyvissä palveluverkkokeskusteluissa. Perusopetuksen järjestämisen 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. Tämä yhtälö lisää kuntien tarvetta omin varoin panostaa, mutta aiheuttaa myös painetta arvioida ja optimoida koulutuspalveluitaan aina kun se on mahdollista. Tilanne tulee olemaan entistä haasteellisempi jatkossa, kun peruskoulun aloittavat ikäluokat pienenevät nykyisestä ja kunnat erilaistuvat tästäkin näkökulmasta.

Hallitus jatkaa perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman toimeenpanoa suunnitelman mukaisesti vuonna 2022. Ohjelmaan kohdennetaan 75 milj. euroa. Mikäli kunnat esi- ja perusopetuksen järjestäjinä haluavat kehittää toimintaansa ohjelman tavoitteiden mukaisesti, edellyttää tämä pääsääntöisesti omarahoitusosuutta. Oikeus oppia -ohjelmaa toimeenpanevat työryhmät mainitaan koulutuspoliittisessa selonteossa. On myös esitetty, että ko. työryhmät siirtyvät rinnakkain toteuttamaan selonteon tavoitteita kesken toimikautensa. Kuntaliitto on suhtautunut etupainotteiseen toimimiseen varauksella, sillä työryhmien toimeksiantoa ja kokoonpanoa ei ole alusta lähtien suunniteltu selonteon tavoitteiden tarkasteluun.

Koulupäivän yhteydessä tapahtuvan vapaa-ajantoimintojen osalta kuntiin ohjautuu monikanavaisesti rahoitusta. Kuntien järjestämään perusopetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoiminta kohdennetaan 50,24 milj. euroa. Valtionavustuksien kautta harrastamisen Suomen malliin kehittämiseen kohdennetaan 14,5 milj. euroa ja koululaisten kerhotoimintaan 2,865 milj. euroa. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kunnat tunnistetaan tämän kokonaisuuden kannalta keskeisimmäksi tahoksi ja esimerkiksi Suomen mallin rahoitus ohjataan kuntien kautta maksuttomaan vapaa-ajantoimintaan. Sen sijaan Kuntaliitto pitää ongelmallisena, että Suomen mallia varten luotiin oma erillinen erityisavustus, vaikka hallitusohjelman kirjaus olisi mahdollistanut näiden kolmen toiminnan yhteiskehittämisen.

Perusopetuksessa on jouduttu varautumaan koronaepidemian jatkumiseen. Lukuvuonna 2021–2022 perusopetuslain väliaikaista 20 a pykälää poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä jatkettiin. Tämän lisäksi varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen järjestäjille on myönnetty noin 40 milj. euroa valtionavustusta koronavirusepidemian vaikutusten tasoittamiseksi tämän ja vuoden 2022 aikana. Suurimmalle osalle, n. 230 kunnalle, myönnettiin avustusta. Kunnat ovat kokeneet rahoituksen tarpeelliseksi, jotta paikallisesti voidaan tehdä tarkoituksenmukaisia toimia ja panostuksia. Kuntaliiton näkemyksen mukaan koronaepidemian vaikutusten seurantaa tulee jatkaa.

Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen perusopetuksessa ja toisella asteella

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 miljoonan euron lisärahoitus

kuluvaan vuoteen verrattuna. Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuusrahoitukseen sisältyy 8,4 miljoonaa euroa.

Lukiokoulutus

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2022 talousarvioksi ei sisällä korjausta lukiokoulutuksen rahoitusasemaan. Lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmässä oleva rahoitus kasvaa, mutta kasvu johtuu kasvaneista 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

Kyösti Värri
Erityisasiantuntija