Päivi Väisänen-Haapanen

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto

HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Kiitämme mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntomme ja tulla sivistys- ja tiedejaoston kuultavaksi. Lausuntomme sisältää kuulemisen aiheena olevan teeman yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus (29.10.): painotukset ja kipupisteet, mm. varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laadun ja tasa-arvon edistäminen, toimenpiteet oppimis- ja hyvinvointivajeen korjaamiseksi sekä pätevän henkilöstön saatavuus. Lisäksi lausunto sisältää Kuntaliiton huomiot kuntataloudesta sekä valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen liittyvät muut huomiot opetus- ja kulttuuritoimen osalta.

Yleissivistävä koulutus

Varhaiskasvatus

Pidämme hyvänä sitä, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain muutoksen myötä myös varhaiskasvatuksen osalta on mahdollista saada avustusta varhaiskasvatuksen järjestämiseen sellaisille tilapäistä suojelua hakeville tai saaville lapsille, kansainvälistä suojelua hakeville lapsille taikka paperittomille lapsille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa. Varaus vuoden 2023 on talousarvioesityksessä 60 miljoonaa euroa. Näkemyksemme mukaan rahoitus on riittävällä tasolla.

Esitämme huolen varhaiskasvatuksen perusrahoituksen vajavaisuudesta monien aikaisempina vuosina tehtyjen muutosten ja niiden vajavaisen rahoituksen johdosta. Riittävän perusrahoituksen osalta ei edelleenkään esitetä korjausta.

Pidämme erikoisena, että varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja jälleen alennetaan. Nyt valmistelussa oleva asiakasmaksutuottojen alennus ja sen johdosta nousevat tulorajat vaikuttavat kuntien asiakasmaksutuottoihin merkittävästi. 1.3.2017 voimaan tulleen varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain ja siihen tehtyjen muutosten johdosta maksutuotot ovat vähentyneet yli 100 miljoonalla eurolla. Lisäksi 1.8.2021 tehdyn muutoksen osalta kokovuotisia vaikutuksia ei vielä ole. Tuleva esitys tulee vaikuttamaan kuntien asiakasmaksutuottoihin merkittävästi, ja osassa kuntia jouduttaneen tilanteeseen, jossa asiakasmaksuja ei ole enää tarkoituksenmukaista periä lainkaan.

CC BY

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

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

Pidämme kuitenkin hyvänä sitä, että esitetty kompensaatio yhteisöverotuottojen jako-osuuden kautta vaikuttaa valtakunnallisesti riittävältä. Kompensaatiotapa on kuitenkin kuntien kannalta hankala ja asettaa kunnat maksutuottomenetysten osalta erilaiseen tilanteeseen.

Olemme huolestuneita siitä, että valtion talousarvioesitys ei sisällä lisärahoitusta varhaiskasvatuksen henkilöstöpulan ratkaisemiseksi. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen opettajankoulutuksen osalta tulisi ehdottomasti lisätä koulutuksen aloituspaikkoja, jotta varhaiskasvatuslain mukainen henkilöstörakenne voisi olla mahdollinen vuoteen 2030 mennessä.

Esiopetus

Toteamme, että kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu jatkuu vielä vuonna 2023 toisen kokeilun piiriin kuuluvan ikäluokan osalta. Kuntaliitossa muistutamme siitä, että kokeilutoiminnan rahoituksen riittävyys vuodelle 2023 tulee varmistaa.

Perusopetus

Toteamme, että hallituksen vuoden 2023 talousarvioesityksessä on tunnistettu Ukrainan tilanteen vaikutukset perusopetuksen osalta. Pidämme tarpeellisena perusopetukseen valmistavan opetukselle esitettyä n. 162 miljoonan euron rahoitusta. Tarve järjestää ensivaiheessa perusopetukseen valmistavaa opetusta on kasvanut merkittävästi keväästä 2022 lähtien. Tämän lisäksi suomi tai ruotsi toisena kielenä sekä oman äidinkielen opetukselle esitetty n. 22,5 miljoonaa euron rahoitus on perus- ja lukiokoulutuksen järjestäjille tärkeä. Rahoituksen avulla voidaan vastata kasvavaan ns. täydentävän opetuksen tarpeeseen. Näkemyksemme mukaan rahoituksen saannin parempi allokointi edellyttää valtionavustuskriteereiden päivittämistä välittömästi. Talousarvioesityksessä olisi syytä huomioida, että osa Ukrainasta tulleista tilapäisen suojelun piirissä olevista oppivelvollisuusikäisistä on otettu oppilaaksi perusopetukseen. Valtion on varauduttava korvaamaan kunnille/opetuksen järjestäjille aiheutuvia kustannuksia ilman kotikuntaa olevien oppilaiden opetuksesta. Lisäksi on hyvä kiinnittää huomiota, että tällä hetkellä perusopetukseen valmistavassa opetuksessa olevat oppilaat siirtyvät ensi vuonna perusopetuksen oppilaiksi eri vuosiluokille. Tällöin oppilaiden opetuksen järjestämisen kannalta merkittävin rahoituslähde on peruspalveluiden valtionosuudet.

Kiinnitämme huomiota, että koulutuksellisen tasa-arvorahoituksen vakiinnuttamisen rahoitustasoksi esitetään noin 15,3 miljoona euroa esi- ja perusopetuksen osalta. Kunnat ovat usean vuoden hyödyntäneet valtionavustuksina jaettua ns. tasa-arvorahoitusta. Rahoitusta on käytetty mm. opetushenkilöstön palkkaamiseen. Tällä hallituskaudella rahoitusta on jaettu noin 60 miljoonaa euroa vuosittain. Kuntaliiton mukaan rahoituksen ennakoitavuus paranee sillä, että tasa-arvon edistämiseen pyrkivää rahoitusta voidaan jatkossa myöntää neljäksi vuodeksi kerrallaan. Toteamme kuitenkin, että

tavoitteet, joihin kuntia valtionavustuksen saamiseksi velvoitetaan, tulee olla realistisia.

Perusopetuksen sitouttavan kouluyhteisötyön mukaisen poissaoloja ennaltaehkäisevän toiminnan vakiinnuttamiseksi esitetään noin 3,3 miljoonan euron määräraha vuonna 2023 ja vuodesta 2024 lähtien 8 miljoonaa euroa. Pidämme hyvänä, että rahoitus myönnetään kuntiin peruspalveluiden valtionosuuksina. On tärkeää, että paikallisesti voidaan ratkaista ne toimenpiteet, jolla vaikutetaan oppilaiden hyvinvointiin ja kouluviihtyvyyteen siten, että ongelmaksi muodostuviin poissaoloihin voidaan vaikuttaa koulun keinoin. On hyvä, mikäli toiminta voidaan sitoa yhteisöllisen opiskeluhuollon ennaltaehkäisevään kokonaisuuteen.

Kiinnitämme huomiota siihen, että perusopetuksen tuntijakoasetukseen valmistellaan muutosta siten, että B1-kielen opetusta lisätään yhdellä vuosiviikkotunnilla. Muutos on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2024, mutta vuoden 2023 osalta talousarviossa esitetään opetussuunnitelmatyölle 1 miljoona euroa. Kuntaliitto kummeksuu ratkaisua, joka kohdentuu ennen kaikkea suomenkielisten koulujen kieliohjelmaan ja toisen kotimaisen kielen osaamisen vahvistamiseen. Ruotsinkielisissä peruskouluissa opiskellaan pääsääntöisesti A1-kielenä suomen kieltä.

Olemme huolissamme perusrahoituksen riittävyydestä, sillä kunnan keskeisimpiä tehtäviä on oppivelvollisuusikäisten perusopetuksen Järjestäminen lähikouluperiaatteen mukaisesti. Perusrahoituksen heikentäminen siirtää kunnille entistä suuremman vastuun huolehtia perusopetuksen saatavuudesta ja saavutettavuudesta sekä opetuksen laadusta ja oppilaiden tuen tarpeisiin vastaamisesta.

Kuntatalous

Valtion kuntalinjaukset vuonna 2023 lähellä neutraalia

Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on ollut pitää kuntatalous koko maan tasolla neutraalina suhteessa valtion päätösperäisiin toimiin. Lisäksi hallitus on päättänyt korvata kunnille sekä koronaepidemiasta että Ukrainan sotaa pakenevien henkilöiden palveluista aiheutuvat laskennalliset lisäkulut. Lähes neutraali kunta-valtio-suhde on toteutunut kuluneella hallituskaudella varsin hyvin, vaikka valtionosuuksien ja kuntien toteutuneiden kustannusten lopullisesta mitoituksesta eli valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaon tarkistusta ei saadakaan normaaliin tapaan tietoa vuosina 2023 ja 2024 sote-siirtymäsäännösten vuoksi.

Valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon tarkistusta ei otettu huomioon myöskään vuonna 2022, jolloin sen kuntien valtionosuutta lisäävä vaikutus olisi ollut +564 miljoonaa euroa. Hallitus onkin toimiensa lomassa

toteuttanut myös pysyviä leikkauksia kuntien peruspalvelujen valtionosuus-määrärahaan.

Vuodelle 2023 valtion talousarvioehdotus esittää uutta, 43 miljoonan euron suuruista leikkausta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Se on noin yksi prosentti kuntien peruspalvelujen valtionosuuden ja verotulomenetysten korvausten yhteissummasta vuonna 2023. Leikkauksesta pysyväksi kuntien tulopohjan heikennykseksi jää 33 miljoonaa euroa.

Vuonna 2023 kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti laskee 1,50 prosenttiyksiköllä 22,09 prosenttiin. Lasku aiheutuu valtionosuusleikkauksen ohella siitä, että rahoitus uusiin valtionosuusjärjestelmän lisäosiin (hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, asukasmäärän kasvun ja syrjäisyyden lisäosat) otetaan järjestelmän sisältä eli pienentämällä muuta kunnille maksettavan valtionosuuden määrää.

Kuntien talousnäkymät eivät kestä uusia valtionosuusleikkauksia

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on kääntänyt energian, raaka-aineiden sekä ruuan hinnat kuluvana vuonna jyrkkään nousuun. Pitkittynyt inflaationäkymä nousevine korkoineen ja keskimääräistä kovempine palkkapaineineen haastaa kuntia, mutta erityistä huolta kunnissa herättää talouden ja kuntatalouden muutoksiin liittyvä epävarmuus.

Epävarmuutta liittyy erityisesti vuoden 2023 alussa toteutuvaan kaikkien aikojen mittavimpaan julkisen sektorin uudelleenjärjestelyyn: hyvinvointialueuudistukseen, jonka lopulliset vaikutukset kuntatalouteen selviävät vasta vuoden 2022 tilinpäätöstietojen valmistuttua. Uudistuksen myötä nopeasti kasvavat ikääntymiseen liittyvät menopaineet siirtyvät hyvinvointialueiden ja valtion harteille. Toisaalta uudistus muuttaa yksittäisten kuntien taloutta pysyvästi ja kasvattaa kuntien suhteellista velkaantuneisuutta rajusti. Samalla se myös kaventaa kuntien talouden liikkumavaraa, kun kunnan tulot ja menot supistuvat noin puolella.

Kertaluonteisten ajoitustekijöiden, arviolta 1,2 miljardia euroa, vuoksi vuosi 2023 on kuntataloudessa kuitenkin poikkeuksellisen vahva. Vahvojen talouslukujen ja kuntatalouden rahavirtojen suurten prosenttimuutosten taakse kätkeytyy kuitenkin kustannusten poikkeuksellisen ripeä kasvu. Ripeään nousuun vaikuttaa inflaation ohella kunta-alan ansiokehitys.

Kuntatalouden tehtävät painottuvat 2023 lähtien varhaiskasvatukseen ja koulutukseen, joiden laskennallinen palvelutarve pienenee. Valtionvarainministeriön ennuste pitääkin sisällään tiukan menokurin, jossa kuntatalouden toimintamenot kasvavat vuosina 2024–2026 keskimäärin 2,9 prosenttia vuodessa. Verorahoitus kasvaa suurin piirtein samaa vauhtia, mutta muuttoliikkeen, rakennetun ympäristön korjaustarpeiden sekä vihreän siirtymän edellyttämä investointien kasvu painaa kuntatalouden rahoituksellisen tasapainon miinukselle. Korkojen nousu kiristää myös kuntataloutta.

Kuntatalouden ennuste saavuttaa vuonna 2023 kuitenkin hallituksen sille asettaman nimellisen rahoitusasematavoitteen (nettoluotonanto -0,5 % suhteessa bruttokansantuotteeseen). Rahoituksellisen tasapaino heikkenee keskipitkällä aikavälillä. Akuutti talouskriisi vaivaa kuitenkin vain pientä joukkoa kuntia. Painelaskelman mukaan laskennallinen talouden sopeutuspaine (toiminnan ja investointien rahavirran alijäämä) kasvaa kehyskauden lopussa kaikissa kuntakokoryhmissä, suhteellisesti eniten pienimmillä kunnilla. Kuntatalous ei kestä tulevalla hallituskaudella uusia, kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuvia leikkauksia.

Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonala

Opetus- ja kulttuuritoimiala tulee olemaan keskiössä uudistuvissa kunnissa ja kuntataloudessa. Sivistyspalveluiden merkitys kasvaa kunnissa ensi vuoden alusta lukien. Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetuksen sekä kirjastojen, kulttuuritoimen, liikuntatoimen ja nuorisotoimen palveluilla kunnat vahvistavat kuntalaisten osaamista ja hyvinvointia ja vaikuttavat kuntien veto- ja pitovoimaan.

Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa (VNS 1/2021 vp) korostetaan tarvetta koulutuksen perusrahoituksen vahvistamiseksi. Kuntaliitossa kannatamme vahvasti tätä tavoitetta, sillä koulutuksen perusrahoitus on jatkuvasti vähentynyt ja rahoitusta on tilkitty määräaikaisilla avustuksilla. Odotamme perusrahoitusta vahvistavia toimenpiteitä julkisen talouden suunnitelmavuosina 2023–2026.

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuusrahoitukseen lukiokoulutukseen, taiteen perusopetukseen, museoille, teattereille ja orkestereille sekä vapaaseen sivistystyöhön kohdistuvat valtion säästötoimenpiteenä tehdyt pysyväisluonteiset yksikköhintarahoituksen vähennykset. 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.

Koronaepidemian vuoksi vuodet 2020 ja 2021 ovat olleet poikkeuksellisia niin toimintaan kuin talouteen kohdistuvien vaikutusten vuoksi. Hallinnonaloille on korvattu koronaepidemian taloudellisia vaikutuksia. Opetus- ja kulttuuritoimen palvelujen näkökulmasta pidempiaikaisia vaikutuksia

näyttäytyy ennen kaikkea hyvinvointivajeena sekä myös osaamisvajeena. Koronaepidemia ei ole ohi, joten siitä aiheutuviin mahdollisiin taloudellisten vaikutusten korvaamiseen on edelleen varauduttava.

Etenkin Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan seurannut yhä kasvava maahan saapuvien palvelutarve edellyttää kuntasektorilta nopeaa monipuolisten palvelujen järjestämistä. Me Kuntaliitossa pidämme hyvin tärkeänä, että palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset korvataan kuntatalouteen täysimääräisenä huhtikuun alusta 2022 lukien. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen laskentapäivien ei tule olla esteenä valtionosuusrahoituksen saamiselle. Kaikkiaan opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalan palvelujen järjestämisen rahoituksen riittävyyteen on varauduttava, vaikka palvelutarvetta on vaikea arvioida.

Vuosien 2021–2024 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehtyyn hallituksen linjaukseen perustuen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että koronaepidemiasta johtuvat toiminnan volyymin ja kustannusten pienentyminen eivät vaikuta alentavasti tulevien vuosien rahoitustasoon ja jakautumiseen. Vuosien 2023 ja 2024 opetus- ja kulttuuritoimen yksikköhintalaskennassa on esitetty käytettävän vuoden 2019 kustannus- ja suoritetietoja, eikä koronavuoden 2020 tietoja. Lopputulos näyttäytyy negatiivisena taiteen perusopetukselle, museoille, kansalaisopistoille ja liikunnan koulutuskeskuksille vuonna 2023. Vuoden 2024 osalta vaikutusten arviointi on vielä toteutettava. Olemme lausunnossamme todenneet, että linjauksen mukainen tavoite ei toteudu näiden palvelujen osalta.

Ennaltaehkäisevä ja hyvinvointia edistävä toiminta

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen näkyy opetus- ja kulttuuriministeriön talousarvioesityksessä jonkin verran. Hyvinvoinnin edistämisen tehtävät ovat kuntien vastuulla jatkossa niiden tehtävien osalta, jotka jäävät hyvinvointialueuudistuksessa kuntien vastuulle. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinonalaan kuuluvat palvelut ovat keskeisessä asemassa tulevaisuuden kunnissa myös kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Lisäksi on huomattava, että myös hyvinvointialueilla on esimerkiksi elintapaohjauksen palveluketjujen tai opiskeluhuollon toteuttamisen kannalta keskeinen rooli. Liikuntatoimen osalta hyvinvointi ja sen edistäminen on nostettu vahvasti esiin. Myös nuorisotoimen osuudessa esiin nostettu hyvinvointitiedon keräämisen rooli on erinomainen linjaus. Sosiaalisen kestävyyden teemat näkyvät useammassa kohdassa esimerkiksi osallisuuden, eriarvoisuuden ja yhdenvertaisuuden osalta vahvasti talousarvioesityksessä, mitä voidaan pitää hyvänä asiana. Monilta osin hyvinvoinnin edistäminen on kytketty juuri näiden tavoitteiden toteuttamiseen. Myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen läheisesti liittyvät turvallisuuden teemat on nostettu esiin esimerkiksi koulukiusaamisen ehkäisynä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla tieto ja teknologian mukanaan tuoma tiedon hyödyntäminen on nostettu merkittävään rooliin niin yksilöiden kuin yhteisöjen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Toinen vahva lähtökohta on edellä mainittujen sosiaalisen kestävyyden teemojen kytkeminen hyvinvoinnin varmistamiseen. Lisäksi on nostettu vahvasti talouden kytkös hyvinvointiin, mitä voi pitää varsin raikkaana lähestymiskulmana asiaan. Kaikkiaan tavoitteena on jo pitkään esillä ollut terveyserojen kaventuminen. Sosiaali- ja terveysministeriön osalta tavoitteeksi vuodelle 2023 on asetettu seuraavat toimenpiteet hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi:

1. Kuntien hyvinvointijohtamisen vahvistaminen kehittämällä kuntien, alueellisten toimijoiden ja järjestöjen yhdyspinnalla olevien toimintamallien johtamis- ja yhteistyökäytäntöjä jollakin seuraavista teema-alueista: ylipainon ehkäisy, ehkäisevä päihdetyö ja turvallisuuden edistäminen.
2. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinaation vahvistaminen kehittämällä toimintamalleja kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen koordinaattoreiden työn tueksi.
3. Yksinäisyyden vähentäminen kehittämällä yksinäiseksi itsensä kokevien, erityisesti nuorten aikuisten, yksinasuvien, ikääntyneiden, vammaisten ja/tai muiden haavoittuvien ryhmien, tunnistamista ja löytämistä, yhteistyön rakentamista kuntien ja järjestöjen kesken sekä kehittämällä kulttuurihyvinvoinnin ratkaisuja yhteiseen tekemiseen.
4. Luontolähtöisten menetelmien käyttöönotto osana kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa.
5. Ehkäisevän päihdetyön sisältöjen ja menetelmien kehittäminen varhaiskasvatuksessa, kouluissa tai oppilaitoksissa ja/tai vanhemmuuden tuen menetelmillä, huomioiden kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnat.

On positiivista, että tavoitteissa on tunnistettu kuntien laaja-alaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kokonaisuutta ja toimintaan liittyviä yhdyspintoja. Samalla on kuitenkin hyvä huomioida se, että kuntien ja hyvinvointialueiden roolit ja vastuut sekä yhteisyön mallit ja muodot luodaan käytännössä vasta vuoden 2023 aikana, ja sekä kunnat että hyvinvointialueet tarvitsevat tukea luodakseen toimivat rakenteet, joiden pohjata esitettyjä tavoitteita voidaan toteuttaa.

Lukiokoulutus

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2023 talousarvioksi ei sisällä korjausta lukiokoulutuksen rahoitusasemaan. Lukiokoulutuksen rahoituksen kasvu johtuu lisääntyneistä kustannuksista sekä uusista ja lisääntyvistä velvoitteista. Valtio kohdistaa lukiokoulutukseen joka vuosi noin sadan miljoonan euron rahoitusleikkauksen, jota pidämme kestämättömänä. Leikkausten jatkuminen myös vuoden 2023 talousarvioesityksessä vaarantaa lukiokoulutuksen laadun ja saavutettavuuden ja asettaa sekä opiskelijat että lukiokoulutuksen järjestäjät eriarvoiseen asemaan. Rahoitusleikkaus on omiaan mitätöimään valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa asettamat tavoitteet.

Valtion lukiokoulutukseen kohdistaman rahoitusleikkauksen vuoksi kunnat ovat joutuneet eriarvoiseen asemaan. Kun kuntien ja valtion rahoitusosuuksista koostuva yksikköhintarahoitus on leikkauksen vuoksi riittämätön, ei lukiokoulutuksen rahoitusperiaate toteudu. Lukiokoulutuksen järjestäjät joutuvat koulutuksen laadusta huolehtiessaan lisäämään omaa rahoitustaan yli yksikköhintarahoituksen. Tällöin lukiokoulusta järjestävät kunnat rahoittavat lukiokoulutusta asukasta kohti tarkasteltuna muita enemmän, vaikka kaikkien kuntien tulisi rahoittaa lukiokoulutusta rahoitusperiaatteen mukaisesti asukaspohjaisen rahoitusosuuden mukaan.

Me Kuntaliitossa katsomme, että valtion tulee palauttaa lukiokoulutuksen rahoitus vastaamaan yhteiskunnan lukiokoulutukselle asettamia velvoitteita poistamalla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin lisätty rahoitusleikkaus.

Toteamme lisäksi, että hallituksen esitys valtion vuoden 2023 talousarvioksi poikkeaa eduskunnan syksyllä 2020 hyväksymästä oppivelvollisuuden laajentamisen lakikokonaisuudesta. Eduskunta hyväksyi esityksen, jonka mukaan rahoitus lukiokoulutuksen valtionosuusrahoituksen momentille 29.20.35 (Valtionosuus ja –avustus lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin) vuonna 2023 on 48,45 miljoonaa euroa. Nyt talousarvioesityksessä rahoitus olisi kuitenkin kokonaisuudessaan vain 47,322 miljoonaa euroa (lisäys 18,899 miljoonaa euroa vuoteen 2022). Emme pidä sopivana, että muutenkin niukasta rahoituksesta leikataan osa pois. Pidämme tärkeänä, että eduskunta korjaa rahoituksen tältä osin vastaamaan oppivelvollisuuslain hyväksymisen yhteydessä esitettyä tasoa.

Ammatillinen koulutus

Ammatillisen koulutuksen rahoituksen tason voidaan arvioida heikkenevän vuonna 2023. Lähihoitajakoulutukseen osoitetun rahoituksen taso alenee. Ammatillisen koulutuksen rahoituspohjaa vahvistetaan opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen 50 milj. euron rahoituksella. Tästä 37 milj. euroa arvioidaan kohdentuvan kuntatalouteen. Opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen on osoitettu osana hallituksen tulevaisuusinvestointeja 70 milj. euron lisärahoitus vuodelle 2022, aiemmin 80 milj. euroa. Me Kuntaliitossa katsomme, että ammatillisen koulutuksen perusrahoitusta tulee korottaa pysyvästi 80 milj. euron määrärahalla. Ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen tason tulee olla riittävä, jotta ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on tosiasialliset mahdollisuudet järjestää koulutusta toimintalainsäädännön mukaisesti. Riittävän rahoituksen tason merkitys korostuu oppivelvollisuuden laajentumisen myötä.

Vapaa sivistystyö

Eduskunta on hyväksynyt lausuman momentille 29.10.31 Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin: Eduskunta edellyttää, että maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen sekä kotoutumisajan päättymisen jälkeen tarvittavaan kielitaito- ym. koulutukseen osoitetaan riittävät resurssit vuosia 2023–2026 koskevassa julkisen talouden

suunnitelmassa. Vuoden 2023 talousarvioesitys 19.9.2022 sisältää maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen 5 miljoonan euron lisäyksen.

Vapaan sivistystyön vuoden 2023 yksikköhintalaskennassa on käytetty vuoden 2019 kustannus- ja suoritetietoja, jotta rahoitus ei alenisi poikkeuksellisten koronavuosien 2020 ja 2021 vuoksi. Erityisesti vaikutukset kansalaisopistojen valtionosuusrahoitukseen ovat merkittävästi negatiiviset, sillä yksikköhintalaskennassa rahoitus alenee noin 10 milj. eurolla. Kansalaisopistojen yksikköhinta korottuu esityksen mukaisesti 93,04 euroon valtionosuuden 3,8 % indeksitarkistuksen johdosta.

Me Kuntaliitossa näemme, että resurssien riittävyys vapaan sivistystyön koulutukselle asetettuihin tehtävien hoitamiseen on turvattava. Valtionosuusrahoituksen lisääminen palvelutarpeeseen vastaamiseksi on välttämätöntä. On varauduttava myös siihen, että aikuisväestön kielitaitoa vahvistavan koulutuksen tarve yhä lisääntyy.

Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa

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 toisen asteen koulutuksessa vahvistetaan julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa selonteossa. Toimenpiteeseen kohdennetaan rahoitusta 29 milj. euron tasolla vuonna 2023. Hyvinvointialueiden muodostaminen vaikuttaa oppilas- ja opiskelijahuollon yhteistyörakenteisiin ja yhdyspintaan kuntien sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien osalta, mistä aiheutuvat kustannukset on korvattava täysimääräisenä myös kuntataloudelle. Mielestämme määräraha valtion vuoden 2023 talousarvioesityksessä on riittämätön ja tulee uudelleenarvioida. On tärkeää, että oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvointia tukevat palvelut toimivat saumattomasti ja laadukkaasti jatkossakin.

Oppivelvollisuuden laajentamiseen osoitetun rahoituksen riittävyys

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 102 milj. euroa vuodelle 2023. Mikäli rahoitus on riittämätön aiheutuviin kustannuksiin nähden, uudistus voi heikentää koulutuksen järjestäjien rahoitusasemaa entisestään. Me Kuntaliitossa pidämme tärkeänä valtionosuusrahoituksen riittävyyden seurantaa ja arviointia. Valtiolla täytyy myös olla valmius lisätä valtionosuusrahoitusta uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kiinnitämme huomiota siihen, että ainakin osa Ukrainasta tulleista oppivelvollisuusikäisistä tilapäisen suojelun piirissä olevista henkilöistä voi hakea ja saada vuonna 2023 kotikuntalain mukaisen kotikunnan. Heidän osaltaan tulee sovellettavaksi oppivelvollisuuslain mukaiset vastuut ja velvoitteet. Tällä hetkellä on haastavaa arvioida tilanteen vaikutuksia kunnille ja koulutuksen järjestäjille, mutta asiaan on varauduttava.

Jatkuva oppiminen

TE-palvelujen siirtyminen kunnille vuonna 2024 edellyttää paikallista ja alueellista suunnittelua ja verkostoitumista. Työllisyyden kuntakokeiluiden on esitetty jatkuvan TE-palveluiden siirtymiseen asti. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden edistämisessä ammatillisen koulutuksen sekä vapaan sivistystyön koulutuksen palveluilla on keskeinen rooli. Jatkuvan oppimisen rahoitus koulutukseen ja osaamispalveluihin vuosina 2023–2026 on Kuntatalousohjelman mukaan yhteensä 54 milj. euroa, josta 14 milj. euroa rahoitetaan EU:n elpymis- ja palautumisvälineestä.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukselle esitetään 16,25 milj. euron lisäystä, jolla mahdollistetaan hoiva-avustajakoulutusten ja Ukrainasta sotaa paenneille kohdennettavien koulutusten lisääminen. Tästä 11,4 milj. euroa arvioidaan kohdistuvan kuntatalouteen.

Kuntaliitossa katsomme, että jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskukselle hoiva-avustajakoulutukseen varatut määrärajat tulee siirtää ammatillisen koulutuksen momentille, koska hoiva-avustajakoulutus koostuu kahdesta sosiaali- ja terveysalan perustutkinnon tutkinnon osasta. Koulutusta voi siis järjestää vain ne koulutuksen järjestäjät, joilla on ammatillisen koulutuksen järjestämislupa em. perustutkintoon. On tarpeetonta byrokratiaa rahoittaa samaa koulutusta kahden eri tahon toimesta. Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että lain jatkuvan oppimisen ja työllisyyden

palvelukeskuksesta palvelukeskuksen tehtävänä on erityisesti työssä oleville ja työvoiman ulkopuolella oleville suunnatun ja muuta julkisesti tuettua koulutustarjontaa täydentävän koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden rahoittaminen. Hoiva-avustajakoulutukseen on haasteellista kohdentaa koulutusta työssä oleville tai työvoiman ulkopuolella oleville.

Maahanmuuttajien koulutus

Kunnat edistävät kotoutumista eri kielillä yhteistyössä TE-hallinnon ja oppilaitosten kanssa. Pidämme 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 huomautamme, että koko rahapelitoiminnan vuodelle 2022 esitetystä leikkauksesta lähes puolet kohdentuu nimenomaisesti liikuntapaikkarakentamiseen.

Liikuntapaikkoihin liittyvää korjausvelkaa on eri tavoitetasoin arvioituna 680 miljoonaa–1,35 mrd. euroa1. Liikuntapaikkarakentamiseen suunnattu rahoitus on välttämätöntä koko väestön liikunnallisen elämäntavan tukemisessa. Pidämme välttämättömänä, että liikuntapaikkarakentamisen rahoituksen taso ei alene. Päinvastoin se pitää tarpeellisena, että hallitusohjelman mukaisesti siihen suunnataan lisäresursseja, joilla pienennetään korjausvelkaa sekä lisätään ja perusparannetaan liikunta- paikkoja ja ulkoilureitistöjä.

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

Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut

Veikkaus oy:n kunnille, yhteisöille ja säätiöille maksettavien avustusten määrärahataso laskee merkittävästi kehyskaudella. Hallituksen päätös luopua Veikkauksen edunsaajiin kohdistuvista leikkauksista on oikea ja tervetullut päätös. Se lisää kaikkien taide- ja kulttuurialan toimijoiden uskoa valtion toimenpiteisiin ja tukee alan elpymistä koronan jälkeen.

Kulttuuria ja luovia aloja tukee myös kansallinen elpymis- ja palautumissuunnitelma (RRF-tukimekanismi), jonka puitteissa ensi vuonna voidaan rahoittaa kulttuurin ja luovien alojen yrityksiä, yhteisöjä ja toimijoita

innovatiivisten palvelujen sekä tuotanto- ja toimintamallien kehittämiseen ja käyttöönottoon ml. digitaaliset palvelut.

Ensi vuonna tulisi valtion toimillaan keskittyä nimenomaan koronasta aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseen. Ongelmat eivät yksin liity rahoitustasoon. Alan kehitys- ja tulevaisuusnäkymien kannalta on ensi arvoisen tärkeää luoda luottamusta, tukea taiteen ja kulttuurin ja luovien alojen toimijoiden riskien hallintaa. Lisäksi on tärkeää saada yleisö palaamaan esityksiin, tapahtumiin, näytöksiin, näyttelyihin.

Talousarviossa on kiitettävästi näkyvissä valtion ja säätiöiden lisääntyvä yhteistyö (luovien alojen rahasto) sekä valtion ja kuntatason välisen yhteistyön tarve, josta hyvänä esimerkkinä valtion ja Helsingin kaupungin sopimus uudesta arkkitehtuuri- ja design-museosta.

Kuntaliitossa kannamme huolta kuntien kulttuuritoiminnan tukemisesta. Kuntien kulttuuritoimintaan liittyvät muun muassa kulttuuritilojen peruspa-rannukset, jotka tähän asti on rahapelitoiminnalla rahoitettu vajalla 5 milj. eurolla. Tarve on huomattavasti suurempi. Ilman asianmukaisia tiloja on vaikea ylläpitää myöskään vos-laitoksia tai tuoda vierailuja ja esityksiä paikkakunnille. Tärkeää on huomioida myös valtakunnallisten ja alueellisten kehittämistehtävien määräraha, jolla tuetaan yhteistyötä alueilla.

Taide- ja kulttuurialan rahoitushaasteisiin liittyy myös kiinteistöjen ylläpidon kustannusten nousu. Erityisesti energian hintojen nousu ja energian saantiin liittyvät mahdolliset toimintahäiriöt ovat sellaisia, joihin tulisi myös kansallisesti varautua jo tässä vaiheessa.

Vuodesta 2024 lähtien ei ole tarkempaa tietoa, millä tasolla taiteen, kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön valtionrahoitus jatkossa on. Tämä vaikeuttaa pitkäjänteisen toiminnan kehittämistä ja ylläpitoa kunnissa ja ylläpitäjien keskuudessa. Kulttuurin, taiteen, kirjastojen, liikunnan ja nuorisotyön valtionosuusrahoitteiseen toimintaan liittyvät määrärahat tulisi siirtää selkeästi omille momenteilleen talousarviossa, jossa näkyisi ao. valtionosuuden ja -avustuksen kokonaismäärä.

Valtionavustukset

Tällä hallituskaudella opetus- ja kulttuuriministeriö on ottanut käyttöön käytännön 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.”

Me Kuntaliitossa katsomme, 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. Muistutamme, että valtionosuus, myös perusrahoituksen

harkinnanvarainen korotus, on koulutuksen järjestäjälle yleiskatteellista rahoitusta eikä koulutuksen järjestäjälle tule asettaa tosiasiallisia raportointivelvollisuuksia perusrahoituksen harkinnanvaraisen korotuksen kohdentumisesta. Lisäksi huomautamme, että ammatillisen koulutuksen määrärahaan sisältyvä strategiarahoitus on tosiasiallisesti valtionavustusta.

Lähtökohtaisesti painottamme sitä, että lakisääteiset ja pysyväisluonteiset kuntien palvelujärjestelmään liittyvät tehtävät ja velvoitteet tulee rahoittaa valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionavustushakujen määrän vähentäminen on tarpeen. Määräaikaista valtionavustusrahoitusta tulisi siirtää pysyväisluonteiseksi valtionosuusrahoitukseksi. Määräaikaisella valtionavustusrahoituksella on haasteellista aikaansaada pysyväisluonteista, vakiintunutta toimintaa. Ongelmallista toiminnan jatkuvuuden kannalta on myös se, että useana vuonna toistuvasti saatu avustus päättyy. Kuntien valtionavuissa itsehallinto, lainsäädäntöperusteisuus ja kuntien rahoitusperiaate tulee ottaa huomioon. Väliaikaisia kokeilu- ja kehittämistarpeisiin liittyviä hankkeita ja tehtäviä sekä investointeja on tarkoituksenmukaista tukea jatkossakin valtionavustusrahoituksella.

Me Kuntaliitossa pidämme hyvänä sitä, että valtionavustustoimintaa kehitetään yhtenäiseksi ja kootaan valtionavustustoiminta yhteiseen palveluun. Valtionavustustoiminnan tavoitteena on lisätä toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Erilaisia kuntia, paikallisia olosuhteita ja avustustarpeita on tarpeen ottaa huomioon mm. tarkastelemalla nykyistä painokkaammin avustustoiminnasta aikaansaatavia tuloksia ja vaikuttavuutta. Tämä edellyttää paikallista liikkumavaraa tuloksiin ja vaikuttavuuteen pääsemiseksi.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, hyvinvointi ja sivistys -yksikkö

Päivi Väisänen-Haapanen
erityisasiantuntija

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

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