Lausunto
18.10.2023
369/03.01.01/2023

Jarkko Lahtinen, Mari Sjöström

Valtiovarainvaliokunta
Sivistys- ja tiedejaosto

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 (HE 41/2023 vp) sekä julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024-2027

Kuntaliitto kiittää valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostoa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024. Kuntaliitto keskittyy lausunnossaan yleisten huomioiden lisäksi annettuihin teemoihin:

Talousarvioesityksen keskeiset painotukset ja kipupisteet; ml. varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tasa-arvo ja laatu sekä perustaitojen ja -valmiuksien parantamiseen tähtäävät toimet; lukutaito osana perustaitojen kehittämistä; pätevän henkilöstön saatavuus sekä koulutuspaikkojen riittävyys

Yleistä valtion talousarvioehdotuksesta vuodelle 2024 sekä julkisen talouden suunnitelmasta 2024–2027

Julkisen talouden tilanne on huolestuttava. Talouskasvu on tällä hetkellä seisahtunut ja monet eri tekijät, muun muassa hallitusohjelman määräaikainen investointiohjelma, korkomenot sekä turvallisuuteen liittyvät hankinnat, kasvattavat julkisen sektorin alijäämää. Petteri Orpon hallituksen talous- ja finanssipolitiikan linja nojaa neljän miljardin euron menosopeutukseen ja työllisyyttä edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin. Samaan aikaan veroaste laskee. Valtiovarainministeriön mukaan talouskasvu vauhdittuu jo ensi vuodesta lähtien, mutta julkinen talous pysyy yhä rakenteellisesti alijäämäisenä ja velkasuhde jatkaa kasvuaan. Riskit odotettua heikommasta työllisten määrän lisäyksestä sekä talouskasvusta ovat kuitenkin suuret. Valtionhallinto on julkisen talouden sektoreista alijäämäisin.

Hallitusohjelman päätösperäiset toimet vahvistavat julkista taloutta nettomääräisesti noin 3,1 miljardilla eurolla vuoden 2027 tasossa. On

CC BY

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

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

valitettavaa, että päätökset eivät tähtää kuitenkaan kuntatalouden vahvistumiseen. Sen sijaan kuntatalous heikkenee hallitusohjelman liite B:n päätösten seurauksena noin 0,2 miljardilla eurolla. Jos hallituksen toimenpiteiden tarkastelua laajennetaan ottamalla mukaan myös vuodelle 2024 ehdotettu työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alennus niin muutosten yhteisvaikutus kääntyy nettona arviolta noin 0,2 miljardia euroa kuntataloutta vahvistavaksi.

Orpon hallituksen kuntalinjaukset

Kuntien näkökulmasta Orpon hallituksen keskeisin finanssipoliittinen päätös on maapohjan kiinteistöveroprosentin eriyttäminen yleisestä kiinteistöveroprosentista ja sen vaihteluvälin alarajan korottaminen 0,93:sta 1,30:aan. Muutos lisää kuntien kiinteistöverotuottoa arviolta noin 110 miljoonalla eurolla vuodesta 2024 lähtien. Euromääräisesti kiristyksestä hyötyy erityisesti pääkaupunkiseutu, jolle kasaantuu myös suurin osuus kuntatalouden investointitarpeista.

Orpon hallitus myös heikentää kuntien rahoitusta leikkaamalla kuntien peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotusta. Yhden prosenttiyksikön indeksijarru vähentää kuntien tuloja vuoden 2027 tasossa noin 111 miljoonaa euroa. Leikkaus on pysyvä. Myös sosiaaliturvaetuuksiin liittyvän päätöskokonaisuuden arvioidaan heikentävän kuntataloutta vuoden 2027 tasolla. Sosiaaliturvaleikkaukset vaikuttavat sekä kuntien rahoittamiin etuusmenoihin että verokertymiin. Muiden hallituksen suoraan kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden on oletettu vaikuttavan kuntien tuloihin ja menoihin yhtä paljon.

Hallituksen päätösten yhteisvaikutus kuntatalouteen on vuoden 2024 osalta maltillinen, mutta toimenpiteiden nettovaikutukset kohdistuvat kuitenkin erisuuruisina eri kuntiin. Pidemmällä aikavälillä odotettua heikompi talous- ja työllisyyskehitys saattaa heilauttaa hallituksen toimien vaikutusta kuntatalouteen myös huomattavasti negatiivisempaan suuntaan. Syynä se, että kunnat rahoittavat yhä puolet perustoimeentulotuen menoista.

Kuntien talousnäkymät

Vuosi 2023 näyttää kuntataloudessa poikkeuksellisen vahvalta, mutta sote-uudistuksen vuoksi kuntatalouden tilaan liittyy edelleen huomattavaa vaihtelua kuntien välillä. Kuntien rahoitusjärjestelmän uudistaminen kuluvalla hallituskaudella on välttämätöntä.

Kuntien ja kuntayhtymien kehitysarvio 2024–2027 on heikentynyt viime kevään ennusteesta selvästi. Kuntasektorin investoinnit huomioiva rahoitusjäämä jää 2024–2027 selvästi alijäämäiseksi ja kuntien lainakanta nousee noin viidellä miljardilla eurolla. Kuntien alijäämäisyyden kasvaminen johtuu kuntien mittavista investoinneista, henkilöstömenojen kasvusta sekä edelliseen kehitysarvioon nähden heikentyneestä verorahoituksesta. Heikoimmin pärjäävät pienet, alle 5000 asukkaan kunnat.

Myöskään kansantalouden tilinpidon mukainen kuntahallinnon ennuste ei saavuta Orpon hallituksen kuntahallinnolle asetettua nimellistä rahoitusasematavoitetta. Kuntahallinnon rahoitusalijäämän tulisi olla hallituskauden lopulla lähellä tasapainoa. Merkittävää osaa pääministeri Orpon hallituksen finanssipoliittisista tavoitteista ei saavuteta ilman uusia julkista taloutta ja talouskasvua kohentavia toimia hallituskauden aikana.

Teemakohtaiset huomiot

Varhaiskasvatus

Kuntaliitto pitää erikoisena, että esityksessä mainitut toteutuneet lapsimäärät ovat alemmalla tasolla, mitä Vipusessa olevien tietojen mukaan on todennettavissa.

Huomiona todetaan, että OKM rahoituslain 46 § (11.11.2022/884) Tilapäistä suojelua hakevien tai saavien, kansainvälistä suojelua hakevien taikka ilman oleskeluoikeutta olevien lasten varhaiskasvatukseen myönnettävä erityisavustusta ei ole tähän esitykseen varattu enää ollenkaan. Vuoden 2023 talousarviossa on budjetissa 60 miljoonan euron varaus, avustusta ei ole vielä ollut haettavana. Kaikille em. perusteilla olevilla lapsilla ei kaiketi ole vielä välttämättä kotikuntaa vuonna 2024, joten vaarana on, että tältä osin kaikki kustannukset varhaiskasvatuksen järjestämisen osalta jäävät kunnan kustannettavaksi.

Varhaiskasvatuksen kustannusrakenteen osalta on syytä huomioida, että varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä on koronavuosien jälkeen kasvussa. Vuoden 2022 osalta erityisesti alle kolmevuotiaiden määrä kasvoi merkittävästi. On kannatettavaa, että normipurkutyö sekä kokeiluohjelma huomioi toimenpide-ehdotuksia, jolla lisätään varhaiskasvatuksen järjestämisen joustavuutta ja tarkastellaan säädösten osalta mahdollisia keventämistoimia.

Kiinnitämme huomiota varhaiskasvatuksen vaikeaan henkilöstötilanteeseen sekä suomen että ruotsinkielisen henkilöstön osalta. Vaikka hallitusohjelmassa on positiivinen suuntaus korkeammin koulutettujen määrän lisäämisestä on todennäköistä, että varhaiskasvatukseen kelpoista henkilöstöä ei saada riittävästi. Saman aikaisesti halutaan kuitenkin nostaa varhaiskasvatukseen osallistumista. Tämä haastaa voimakkaasti varhaiskasvatuksen järjestämistä ja laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttamista toimintalainsäädännön mukaisesti. Tilanteen osalta on syytä vakavasti pohtia kelpoisuuksien tarkoituksenmukaisuutta ja lisäksi entistä tiiviimpää yhteistyötä varhaiskasvatukseen työntekijöitä kouluttavien tahojen osalta. Muunto- ja monimuotokoulutusta ja siihen panostamista tarvitaan edelleen.

Esi- ja perusopetus

Hallituksen talousarvioesityksessä huomioidaan edellisen hallituskauden lakimuutosten toimeenpano. Kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia kasvattaa mm. perusopetuslakiin tehdyt muutokset ns. oppilaan poissaolojen seurannasta (+ 4,667 M€). B1-kielen opetusta 7. vuosiluokalla lisätään yhdellä vuosiviikkotunnilla 1.8.2024 alkaen (+ 4, 135 M€). Tähän sisältyvään opetussuunnitelman muutosten valmistelutyöhön ja toimeenpanoon on myös varattu erillinen yhden miljoonan euron rahoitus. Pidämme tärkeänä, että B1-kielen rahoituksen riittävyyttä seurataan, koska rahoitustason laskennassa ei huomioitu koko ikäluokkaa aineenopetuksen kustannuksia laskettaessa.

Talousarvioesitys antaa vielä tässä vaiheessa niukasti tietoa, miten hallituksen panostukset perusopetukseen realisoituvat. Pidämme tärkeänä lähtökohtana, että panostukset toteutetaan ensisijaisesti perusrahoitusta vahvistamalla. Talousarvioesityksen mukaan erillispanostus tulee ensi vuonna kohdentumaan rahoituslain 44 a §:n perusteella jaettavaan varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen ns. tasaarvorahoitukseen. Kiinnitämme Kuntaliitossa huomiota siihen, että rahoituksen saanti edellyttää hakemista ja valtionavustuskriteereiden täyttämistä. Kuntaliiton mukaan osa kunnista ei tule hyötymään toimenpiteestä. On myös epäselvää, miten talousarvioesityksessä todettu 65,2 miljoonan euron määräraha jakautuu varhaiskasvatuksen

sekä esi- ja perusopetuksen kesken. Pidämme tärkeänä, että rahoituslain mahdollistama valtionavustuksen määrärahatason vahvistaminen toteutuu siten, että jako neljäksi vuodeksi kerralla on mahdollista. Syksyn 2023 Kuntatalousohjelmassa 2024–2027 tasa-arvorahoituksen määräraha ei ole jokaisen vuoden osalta samansuuruinen, joka herättää huolta kehyksestä.

Muita merkittäviä panostuksia toteutuessaan lienevät perusopetuksen vuosiviikkotuntien vähimmäismäärän kasvattaminen sekä esi-. ja perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistaminen. Pidämme toimeenpanon kannalta tärkeänä, ettei lakimuutoksia tehdä liian tiukalla aikataululla, viranomais- ja kustannusvaikutusarvioinnit tehdään realistisesti ja, että hallitusohjelmassa ilmaistu tahtotila paikallisesta liikkumavarasta toteutuu. Oppimisen ja koulukäynnin tuen osalta olisi tarkasteltava opetushenkilöstön kelpoisuudet ja pidettävä realistinen ja joustava näkymä opetusjärjestelyissä. Tälläkin hetkellä mm. erityisopettajista on suomen- ja ruotsinkielisessä opetuksessa alueittain pulaa.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että tilapäisen suojelun tarve tunnistetaan talousarvioesityksessä kasvatus- ja koulutuspalveluiden osalta. Tarve perusopetukseen valmistavalle opetukselle on edelleen poikkeuksellisen suurta, joskin oppilasmäärien kasvu on tasaantunut. Osa oppilaista on myös siirtynyt suorittamaan perusopetusta. Talousarvioesityksessä perusopetukseen valmistavan opetuksen 88, 865 miljoonan euron määräraha on alentunut vuoteen 2023 verrattuna. Kuntien kannalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että ukrainalaisten kotikunnan hakeminen on edennyt hyvin maltillisesti. Jos esi- tai perusopetusta saavalla 6–15-vuotiaalla ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa Suomessa, valtio on velvollinen maksamaan opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen. Pidämme tarpeellisena, että tilannetta seurataan edelleen ja rahoitustarpeisiin on valmiutta vastata, mikäli koulutustarve kasvaa.

Esi- ja perusopetuksen oppilasmäärät tulevat laskemaan merkittävästi seuraavina vuosina alhaisen syntyvyyden myötä. Esi- ja perusopetuksen saavutettavuuteen on syytä kiinnittää huomiota, sillä kuntia ohjataan lähikouluperiaatteen noudattamiseen. Perusopetuslaissa on myös erikseen määritelty päivittäisille koulumatkoille ajallinen enimmäiskesto. Esiopetusta järjestettäessä tulee ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita. Myös opetushenkilöstön tarpeet tulevat paikallisesti ja alueellisesti muuttumaan. On kannatettavaa, että normipurkutyö sekä kokeiluohjelma huomioivat kuntien esittämiä toimenpide-ehdotuksia, jolla lisätään esi- ja perusopetuksen joustavuutta ja mahdollistetaan monipuoliset opetuksen järjestämistavat. Nämä ovat hyviä tapoja tukea ja kannustaa paikallista kehittämistyötä. Kuntaliitto

pitää tärkeänä pohtia laajasti sitä, miten kuntien yhteistyötä voitaisiin haastavassa tilanteessa edistää ja tukea. Kuntaliiton vuoteen 2024 asti ulottuvassa verkostoperuskoulu-hankkeessa kuntien muodostamat pilottialueet kehittävät yhteistyötapojaan. Merkityksellisinä muutoksina nykyiseen pidetään joustavampaa käsitystä etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen järjestämisestä sekä etäopetuksen mahdollisuuksien selvittämistä. Yhteistyön tulee olla kannattavaa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja

Jarkko Lahtinen
kehittämispäällikkö