

Päivi Väisänen-Haapanen, Mari Sjöström, Jarkko Lahtinen

Sivistysvaliokunta

Kuuleminen 15.10.2020

HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Kuntaliitto kiittää sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä vuoden 2021 valtion talousarvioksi. Erityisenä teemana on perustaitojen oppimisen edistäminen vuonna 2021. Talousarvion painopisteet ja muut toimet perusopetuksen aikana opittavien perustaitojen, erityisesti luku-, lasku-, ja kirjoitustaidon turvaamiseksi kaikille. Oppimisvalmiuksien kehittymisen tukeminen varhaiskasvatuksessa. Perhetaustan merkityksen tasaamispyrkimykset ja tyttöjen ja poikien oppimiseröjen vähentämistavoitteet ja keinot vuonna 2021. Koronapandemian arvioidut vaikutukset vuonna 2020 perustaitojen oppimiseen ja toimet oppimisvajeiden poistamiseksi.

Kuntaliiton "Valtion talousarvioesitys vuodelle 2021 ja kuntatalouden näkymät" on liitteenä.

Perustaitojen oppimisen edistäminen varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa vuonna 2021

Yleistä

Varhaiskasvatuslaissa on asetettu varhaiskasvatuksen ja perusopetuslaissa perusopetuksen yleiset valtakunnalliset tavoitteet, jotka ohjaavat palvelun sisältöä ja sen kehittämistä. Varhaiskasvatuksessa korostetaan mm. lapsen oppimisen edellytysten ja elinikäisen oppimisen edistämistä sekä koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista. Esiopetuksen osalta korostetaan vastaavanlaisesti oppimisedellytysten kehittymistä. Perusopetuksessa lähtökohtana on mm. oppilaiden koulutukseen osallistumisen edellytysten edistämisen lisäksi tietojen ja taitojen kehittäminen sekä riittävän yhdenvertaisuuden turvaaminen koulutuksessa. Lisäksi valtakunnalliset varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, jota paikallisesti täsmennetään, ohjaavat tavoitteiden ja sisältöjen kautta oppimisedellytysten ja perustaitojen kehittymistä.



Päivi Väisänen-Haapanen, Mari Sjöström, Jarkko Lahtinen

Kuntaliitto toteaa, että taloudellisilta vaikutuksiltaan kunnan peruspalvelujen valtion-osuudet ovat keskeisin varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetuksen järjestämiseen vaikuttava rahoitusmekanismi, joita kunnat täydentävät omalla rahoitusosuudellaan. Lähtökohtaisesti Kuntaliitto painottaa, että lakisääteiset ja pysyväisluonteiset kuntien palvelujärjestelmään liittyvät tehtävät ja velvoitteet tulee rahoittaa ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän kautta.

Kuntaliitto piti tärkeänä, että poikkeusolojen vaikutukset varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen järjestämiseen tunnistettiin. Valtionavustusta jaettiin yhteensä n. 84 miljoonaa euroa. Kuntaliitto kummeksuu, että avustushaun myöntöperusteisiin oli lisätty ehto siitä, että mikäli kunta lomauttaa varhaiskasvatus- ja/tai opetushenkilökuntaa, tulee rahoitus palauttaa opetus- ja kulttuuriministeriöön siltä osin, kun lomautuksen vaikutukset kohdistuvat valtion erityisavustuksena haettuihin toimintoihin. Kuntaliitto pitää käytäntöä erikoisena ja kunnan itsehallintoa rajoittavana. Toimenpide on myös kunnan työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta haastava. Kuntaliiton tietojen mukaan osa kunnista jätti vain tästä syystä hakematta avustusta. Jos rahoitus olisi jaettu kunnille suorana yleiskatteellisena ”tukena” ilman hakumennettelyä esim. euroa/lapsi olisi myös rahoitus kohdentunut tasapuolisemmin kaikille ja keventänyt hallinnollista taakkaa.

Varhaiskasvatus

Oppimisvalmiuksien kehittymisen tukeminen varhaiskasvatuksessa

Oppimisvalmiuksien kehittymisen tukemiseksi varhaiskasvatuksen laatu- ja tasarvo-ohjelman toteuttamista jatketaan aiempien päätösten mukaisesti. Ohjelman osana varhaiskasvatuslain uudistamiseen ehdotetaan vuodelle 2021 kertalisäyksenä 15 milj. euroa. Tarkoituksena erityisesti kehittää lapsen tukemiseen liittyvää kokonaisuutta ja valmistella mahdollista varhaiskasvatuslain muuttamista. Kuntaliitto pitää kehittämistoimea hyvänä ja tarpeellisena.

Perhetaustan merkityksen tasaamispyrkimysten ja tyttöjen ja poikien oppimiserojen vähentämistavoitteiden osalta voidaan varhaiskasvatuksen osalta todeta esimerkiksi talousarvioesityksen mukainen jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämishanke. Tarkoituksena on parantaa perhevapailla olevien luku- ja kirjoitustaitoa ja muita perustaitoja. Kehittäminen toteutetaan yhteistyössä varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa ja kohdennetaan erityisesti maahanmuuttajavanhemmille. Rahoitusta hankkeelle osoitetaan vuositasolla 2 milj. euroa vuosina 2021–2024. Kuntaliitto kannattaa kehittämistoimintaa.

Koronapandemian arvioidut vaikutukset vuonna 2020 perustaitojen oppimiseen ja toimet oppimisvajeiden poistamiseksi



Päivi Väisänen-Haapanen, Mari Sjöström, Jarkko Lahtinen

Koronapandemia on haastanut varhaiskasvatuksen järjestämistä. Eri suosituksista huolimatta on varhaiskasvatusta järjestetty kaikille sitä tarvitsevilla lapsille. Keväällä hallituksen antaman suosituksen mukaan iso osa lapsista jäi kuitenkin kotiin ja joiltakin osin vanhemmat ovat pitäneet lapsiaan kotona myös syksyllä normaalitilannetta enemmän. Kunnissa on laajalti annettu maksuhyvityksiä tilanteen johdosta syntyvien poissaolojen vuoksi. Varhaiskasvatuksen osalta myös monissa kunnissa on eri tavoin pidetty yhteyttä kotona oleviin perheisiin ja lapsiin, vaikka siltä osin ei mitään erillistä rahoitusta toimenpiteiden toteuttamiselle ei valtakunnallisesti olekaan ollut. Toisaalta toimien toteuttamiselle ei myöskään ole ollut velvoitetta. Kuntaliitto pitää kuntien toimia poikkeusolosuhteissa varhaiskasvatuksen toteuttamisen osalta onnistuneina ja niillä on joiltakin osin kyetty ennaltaehkäisemään lasten kasvun, kehityksen ja oppisien vajeita. Myös perheitä on voitu tukea vaikeassa tilanteessa.

Lisäksi varhaiskasvatuksen osalta on jo jaettu avustusta lähes 14 milj. euroa poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi. Suurin osa kunnista haki rahoitusta ja sai. Avustusta tulee käyttää tukitoimien tehostamiseen ja tuen (ml. suomi/ruotsi toisena kielenä -opetus) järjestämiseen niille lapsille, joille varhaiskasvatuksen järjestäjän toimesta on arvioitu olevan tuen tarvetta koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vuoksi sekä digitoimintakulttuurin kehittämiseen. Avustusta sai käyttää myös perheiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen osana lapselle koronaviruksen vaikutusten vuoksi kohdennettavan tuen toteuttamista ja moniammatillisen yhteistyön ja palveluiden tehostamiseen poikkeusolojen vaikutusten tasaamiseksi.

Monet kunnat ovat saadun avustuksen avulla lisänneet erilaista tukihenkilöstöä varhaiskasvatukseen, kuten varhaiskasvatuksen erityisopettajia, varhaiskasvatuksen opettajia tai lastenhoitajia lisäavuksi tukemaan lasten kasvua, kehitystä ja oppimista mitoituksen ulkopuolella.

Esi- ja perusopetus

Oppimisvalmiuksien kehittymisen tukeminen esi- ja perusopetuksessa

Oppimisvalmiuksien kehittymisen tukemiseksi perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman toteuttamista jatketaan aiempien päätösten mukaisesti 75 miljoonalla eurolla, josta kuntien/opetuksen järjestäjien osuus on noin 60 miljoonaa euroa. Lisäksi kunnilta edellytetään omarahoitusosuutta. Ohjelma sisältää useita tavoitteita, joilla pyritään vaikuttamaan perustaitojen vahvistamiseen ja oppimiseröjen kaventamiseen sekä koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseen.

Kuntaliitto pitää perusteltuna ja välttämättömänä vahvistaa oppilaiden osaamista, joustavoittaa perusopetukseen järjestämisen rakenteita ja kiinnittää huomiota nivelvaiheisiin sekä perusopetuksen aikana että seuraavalle koulutusasteelle siirryttäessä. Perusopetuksen päättyessä jokaisella nuorella tulee olla sellaiset perustaidot, joiden



Päivi Väisänen-Haapanen, Mari Sjöström, Jarkko Lahtinen

avulla hän selviytyy jatko-opinnoista. Lisäksi on tärkeää pyrkiä löytämään keinoja, joilla voidaan vaikuttaa tasaavasti oppimiserojen kasvuun ja oppilaiden hyvinvointiin.

Ammatillisen koulutuksen näkökulmasta tärkeää olisi, että jokaisella perusopetuksen päättäneellä olisi tosiasiallisesti riittävät perustiedot ja taidot, jotta he suoriutuvat ammatillisen koulutuksen tai toisen asteen opinnoista. Perusopetuksen opetussuunnitelmien ja ammatillisen perustutkintojen perusteiden tulee muodostaa opetussuunnitelmallinen jatkumo.

Koronapandemian arvioidut vaikutukset vuonna 2020 perustaitojen oppimiseen ja toimet oppimisvajeiden poistamiseksi

Perusopetuksessa syyslukukausi käynnistyi siitä lähtökohdasta, että koronavirusepidemiatilanteesta huolimatta oppivelvollisuusikäisten perusopetus järjestetään kouluissa lähiopetuksena. Nähtävissä on, että oppilaiden poissaolot ovat syyslukukaudella lisääntyneet ja jossain määrin myös pitkittyneet. Koronaepidemian pitkittyessä, muutokset tai poikkeukset opetuksen järjestämisessä voivat vaikuttaa oppilaiden oppimistuloksiin siitä huolimatta, että opetuksessa tulee noudattaa mm. tuntijakoa ja opetussuunnitelman perusteita. On haasteellista arvioida etupainotteisesti kuinka kauaskantoisia vaikutukset vielä tulevat olemaan. Vaikutukset voivat vaihdella jo riippuen siitä, millä vuosiluokalla ja missä vaiheessa oppilaan opinnot ovat. Kuntien keväällä jo käynnistyneen oman seurannan ja arvioinnin lisäksi, tiedonkeruuta ja havainnointia vaikutuksista tehdään edelleen usean eri tahon toimesta.

Myös perusopetuksen järjestäjille on jaettu lukuvuodeksi 2020–2021 valtionavustusta noin 70 milj. euroa poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi. Suurin osa kunnista haki avustusta ja sitä myös sai. Avustusta voidaan käyttää mm. tukiopetukseen ja erityisopetukseen sekä muun tuen järjestämiseen niille oppilaille, joille perusopetuksen järjestäjän toimesta on arvioitu olevan tuen ja ohjauksen tarvetta koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten vuoksi. Näin ollen resurssia voidaan kohdentaa korjaamaan mahdollisia osaamistasoosyntyneitä vajeita.

Koronapandemia osoitti sen, että perusopetuslakiin ei sisälly pysyviä säännöksiä opetuksen järjestämisestä erityistilanteissa tavanomaisesta poikkeavalla tavalla. Keväällä toimittiin valmiuslain mukaisin toimivaltuuksin. Tällä hetkellä koronaviruksen leviämistä pyritään rajoittamaan tartuntatautilain mukaisin toimenpitein. Tartuntatautiviranomaisten päätöksillä on vaikutuksia perusopetuksen järjestämiseen ja oppilaan koulunkäyntioikeuteen. Kuntien kannalta olisi tärkeää, että perusopetusta koskevaan lainsäädäntöön lisätään pysyvät säännökset normaaliolojen poikkeus- ja häiriötilanteisiin, joilla voi olla vaikutuksia opetuksen järjestämiseen ja oppilaiden koulunkäyntiin. Kuntaliitto on myös esittänyt, että etäopetuksen mahdollisuudet oppivelvollisuusikäisten perusopetuksessa tulisi selvittää. Vaikka kevään aikana tunnistettiin



Päivi Väisänen-Haapanen, Mari Sjöström, Jarkko Lahtinen

haasteita, ovat kunnat ilmaisseet mm. saatujen kokemusten perusteella halunsa selvittää, kehittää ja hyödyntää tieto- ja viestintäteknologiaa entistä vahvemmin.

Muut keskeiset huomiot opetus- ja kulttuuritoimen talousarvioesityksestä

Oppivelvollisuuden laajentaminen

Hallitusohjelman mukaan oppivelvollisuusikä korotetaan 18 ikävuoteen. Tavoitteena on varmistaa, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Lisäksi toisen asteen valmistavia koulutuksia ja nivelvaiheen ohjausta kehitetään. Oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää toisen asteen maksuttomuutta. Hallituksen esitys laiksi oppivelvollisuudesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on tarkoitus antaa syksyllä 2020, ja se tulisi voimaan vuonna 2021. Hankkeeseen kohdennetaan hallitusohjelman mukaan 22 milj. euroa vuodelle 2021, 65 milj. euroa vuodelle 2022, 107 milj. euroa vuodelle 2023 ja 129 milj. euroa vuodelle 2024.

Peruspalveluiden valtionosuusrahoituksessa kuntien ja perusopetuksen määräraha on 5,9 milj. euroa, lukiokoulutuksen 6,7 milj. Euroa, ammatillisen koulutuksen 3,6 milj. Euroa sekä kansanopistojen määräraha 1,8 milj. Euroa. Koulumatkatukeen osoitetaan 4,6 milj. euroa ja oppimateriaalilisä alenee 1,9 milj. Eurolla. Oppivelvollisuuden laajentamiseen on vuoden 2021 talousarvioesityksessä varattu 20,7 milj. euroa.

Kuntaliitto huomauttaa, että valtion rahoitus ei riitä korvaamaan kaikilta osin kunnille ja koulutuksen järjestäjille uusista ja laajenevista tehtävistä aiheutuneita kustannuksia. Kuntaliiton varovainenkin arvio kustannuksista on noin 10 milj. euroa korkeampi. Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että laki voi siis tulla voimaan aikaisintaan syksyllä 2022.

Vapaa sivistystyö

Vuodeksi 2020 vapaalle sivistystyölle kohdennettu jatkuvan oppimisen 7,5 milj. euron rahoitus on poistettu ensi vuoden talousarvioesityksestä. Perustaitojen vahvistaminen osana vapaan sivistystyön toimintaa on jatkossakin erittäin tarpeellista heikot perustaidot omaaville sekä työelämässä että arjessa toimimisen edellytysten parantamiseksi. Vapaan sivistystyön rahoitustarve tulisi sisällyttää jatkuvan oppimisen tulevaisuusinvestointirahoitukseen. Lisäksi kotoutumissuunnitelmaa edellyttävän koulutuksen rahoituksen riittävyttä tulee arvioida.

Lukiokoulutus

Vuoden 2019 kustannus- ja rahoitustietojen perusteella enää 80 prosenttia lukiokoulutuksen kustannuksista katetaan yksikköhintarahoituksella. Kunnat vastaavatkin jo 77 prosentista lukiokoulutuksen rahoituksesta. Hallituksen esitys valtion vuoden 2021 talousarvioksi merkitsee rahoitusleikkausten jatkumista lukiokoulutuksessa myös vuonna 2021. Pysyväisluonteisen rahoitusleikkauksen jatkuminen merkitsee sitä, että



Päivi Väisänen-Haapanen, Mari Sjöström, Jarkko Lahtinen

lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitusta on noin sata miljoonaa euroa lukiokoulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia alhaisempi. Kuntaliitto esittää lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitusta korjaamista todellisia kustannuksia vastaavaksi.

Suoran rahoitusleikkauksen lisäksi hallituksen esitys valtion talousarvioksi sisältää epäsuoran, piilotetun leikkauksen. Sekä lukio-uudistuksesta että erityisesti oppivelvollisuuden laajentamisesta lukiokoulutuksen järjestäjille aiheutuvat velvoitteet on talousarvioesityksessä selvästi alirahoitettu. Tämän takia uudet velvoitteet ovat käytännössä rahoitusleikkaus. Kuntaliitto paheksuu uusien velvoitteiden säätämistä alirahoitetuina. Lukiokoulutuksen pysyvän, noin sadan miljoonan euron rahoitusleikkauksen lisäksi rahoitusvaje kasvaa uusien velvoitteiden myötä. Tämä rahoitusvajeen kasvattaminen tapahtuu tilanteessa, jossa 15–20 prosenttia lukio-opiskelijoista on eri mittareilla kokenut Karvin arvioinnin mukaan kevään poikkeuksellisen opintojakson erityisen haastavaksi hyvinvoinnin ja opintojen etenemisen osalta.

Ammatillinen koulutus

Hallitus on linjannut, että täydentävässä talousarvioesityksessä marraskuussa 2020 kohdennetaan tulevaisuusinvestoineina ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen 150 milj. euroa vuoteen 2022 mennessä. Kuntaliitto suhtautuu linjaukseen myönteisesti.

Kuntaliitto huomauttaa, että laskennallisen valtionosuusrahoituksen tulee mahdollistaa toimintalainsäädännön mukaisen ammatillisen koulutuksen järjestäminen. Rahoituksen taso erityisesti perusopetuksen päättäneiden, maahanmuuttajien ja heikot perustaidot omaavien osalta tulee korjata toimintalainsäädännön edellyttämälle tasolle. Rahoitus tulee kohdentaa koulutuksen järjestäjille opetus- ja kulttuuritoimen säädöksissä olevien ammatillisen koulutuksen rahoituksen määräytymisperusteiden avulla, ei hankerahoituksen kaltaisena, erillisellä perusrahoituksen harkinnanvaraisella korotuksella.

Lain opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 32 e §:n mukaan perusrahoituksen harkinnanvaraista korotusta voidaan myöntää nimenomaisesti yksittäisen koulutuksen järjestäjän toimintaan liittyvästä syystä. Kuntaliiton käsityksen mukaan perusrahoituksen harkinnanvaraista korotusta ei voida käyttää paikkaamaan yleisesti ammatillisen koulutuksen määrärahavajetta. Perusrahoituksen harkinnanvarainen korotus ei voi myöskään olla valtion ohjausväline yleiskatteellisen rahoituksen kohdentamiseksi tiettyyn tarkoitukseen.



Kirjastot ja kulttuuripalvelut

Eduskunta on myöntänyt tälle vuodelle 250 000 euron määrärahan eKirjaston kehittämiseen. Kirjastojen yhteistä e-alustaa ja sen kautta saatavia palveluja selvitetään laajassa yhteistyössä. Pysyvän toiminnan käynnistys ja ylläpito ovat vielä täysin auki. Valiokunta kiinnitti viime vuonna huomiota e-kirjojen merkityksen kasvuun, mitä koronakriisi on vain lisännyt.

E-kirjojen tarjonnassa on merkittäviä kuntakohtaisia eroja, koska ne perustuvat kuntakohtaisiin päätöksiin. Pilotissa kehitetään e-kirjojen alueellista saatavuutta ja tasarvoa rakentamalla yhteistyössä kuntakentän ja kustantajien kanssa yhteistä e-kirjastoa. Kuntakohtaisia aineistoeroja selittää kuntien voimavarat lisätä kirjaston aineistomäärärahoja, jotta tarjolla olisi sekä fyysisiä että sähköisiä palveluja ja aineistoja. Digitaalisen aineiston hankintaan ja ylläpitoon tasapuolisesti ympäri maan tarvitaan oma, pysyvä valtion rahoitusinstrumentti jo ensi vuodesta lähtien. Selvitys valmistuu keväällä 2021, jonka jälkeen kuntien tulee ottaa kantaa yhteiseen eKirjastoon liittymisestä. Valtion rahoituksen tulisi kohdentua kuntien yhteiseen eKirjastoon.

Rahapelitoiminnan tuotot

Taide- ja kulttuuri- sekä liikunta- ja nuorisotoimessa rahapelitoiminnan tuottojen määräraha alenee talousarvioesityksessä. Esitys sisältää kuntien valtionosuusrahoituksen siirtämisen kehyksen ulkopuolelta valtion talousarviomäärärahaksi vuonna 2021. Kuntaliitto pitää esitystä hyvänä, mutta korostaa tarvetta siirron pysyväisluonteisuuteen. Myös etsivän nuorisotyön avustukset tulisi siirtää kokonaisuudessaan rahapelitoiminnan tuotoista erilliselle nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön momentille (29.91.51).

Liikuntapaikkarakentamiseen osoitettu rahapelitoiminnan tuottojen rahoitus vähenee lähes 3,5 miljoonalla eurolla. Tämä vaikeuttaa kuntien tehtävien hoitoa, lisää liikuntapaikkoihin liittyvää korjausvelkaa ja on ristiriidassa liikuntapoliittisen selonteon ja liikuntapaikkoihin liittyvien hallitusohjelmakirjausten kanssa.

Perusrahoitusta vahvistettava

Kuntaliitto korostaa riittävän perusrahoituksen keskeisyyttä kunnallisten palvelujen järjestämiseksi. Valtionavustusrahoitus sekä määräaikainen tulevaisuusinvestointirahoitus on määrällisesti merkittävä opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalla.

Rahoituksen myöntämiseen ja ehtoihin tulee hallituskaudella kiinnittää erityistä huomiota. Opetus- ja kulttuuriministeriön varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen



Päivi Väisänen-Haapanen, Mari Sjöström, Jarkko Lahtinen

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 talouden vakautta ja on ristiriidassa kuntien itsehallintoon perustuvan päätöksenteon kanssa.

Lähtökohtaisesti Kuntaliitto painottaa, että lakisääteiset ja pysyväisluonteiset kuntien palvelujärjestelmään liittyvät tehtävät ja velvoitteet tulee rahoittaa ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Esimerkiksi nuorisotyön avustusrahoituksen painopistettä tulisi siirtää perusrahoitukseen.

Valtionavustusjärjestelmää kehitetään parhaillaan. Kehittämistyön yhteydessä tulee tarkastella myös kuntatalouteen kohdistuvaa valtionavustusrahoitusta ja valtionosuusrahoitusta koskevia perusteita. Lainsäädäntöperusteisuus ja kuntien rahoitusperiaate tulee ottaa huomioon. Väliaikaisiin kehittämistarpeisiin liittyviä hankkeita ja tehtäviä on mahdollista harkinnanvaraisesti tukea valtionavustusrahoituksella.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri

Päivi Väisänen-Haapanen
erityisasiantuntija

Liite

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2021 ja kuntatalouden näkymät (Minna Punakallio, Kuntaliitto, kuntatalousyksikkö)



Minna Punakallio

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2021 ja kuntatalouden näkymät

Koronapandemia on ajanut maailmantalouden kuluvaan vuonna syvään taantumaan. Valtion talousarvioesitys vuodelle 2021 sekä monet muut suhdanne-ennusteet olettavat talouden kuitenkin lähtevän elpymään kuluvaan vuoden loppupuolelta lähtien. Näiden ennusteiden suurin riski on pandemian vaikea toinen aalto, joka heikentäisi yksityistä kulutusta, yritystoimintaa, luottamusta tulevaisuuteen sekä investointihalukkuutta niin meillä kuin muissa maissa myös tulevina vuosina. Valtiovarainministeriö olettaa, että Suomen bruttokansantuotteen volyymi putoaa tänä vuonna 4,5 prosenttia. Ensi vuonna BKT:n ennakoitaan kasvavan 2,6 prosenttia.

Julkisen talouden näkymä on erittäin vaikea

Covid-19-epidemiasta seurannut talouden taantuma ja epidemian haittojen vähentämiseksi tehdyt toimet kasvattavat julkisen talouden alijäämää sekä rahoitus- ja ta-kausvastuita huomattavan paljon¹. Julkisen talouden nettoluotonannon arvioidaan nousevan noin 18 mrd. euroon kuluvaan vuonna. Voimakkaimmin koronapandemia heikentää valtiontaloutta. Ensi vuonna piristytvä talouskasvu kasvattaa verotuloja ja pienentää etuus- ja koronatukimenoja, joten julkisen talouden alijäämä supistuu noin 12 miljardiin euroon. Julkisen talouden tulojen ja menojen välinen epätasapaino säilyy mittavana kuitenkin koko ennusteperiodilla.

Korona on vaikuttanut kuntatalouteen monella eri tapaa

Koronapandemia on pienentänyt kuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernien vero- ja maksutuloja sekä lisännyt menopaineita monella eri tavalla. Koronan lopulliset kuntatalousvaikutukset ovat vielä hämärän peitossa, mutta kuntien ja sairaanhoitopiirien talousjohtajien mukaan koronan heikennykset kuntatalouteen ovat miljardiluokkaa. Vaikutukset pitkällä tähtäyksellä eri elinkeinojen toimintaedellytyksiin ja -tapoihin, ihmisten käyttäytymiseen, liikkumiseen ja jopa asumiseen ovat vielä tätäkin laajemmat.

Koronan vaikutukset yksittäisiin kuntiin ovat hyvin erilaisia johtuen kunnan elinkeinorakenteesta ja maantieteellisestä asemasta, kunnan palvelujen järjestämistavoista sekä koronatapausten määrästä. Vaikutukset muuttuvat myös ajallisesti. Lyhyellä

¹ Lisätietoa: Taloudellinen katsaus, syksy 2020 s. 67 (koronatilanteesta johtuvien toimenpiteiden vaikutus julkisiin menoihin ja tuloihin).



Minna Punakallio

aikavälillä vaikutukset ovat olleet erityisen raskaat suurissa kaupungeissa sekä pienemmissä, matkailusta riippuvaisissa kunnissa esimerkiksi Lapissa ja Ahvenanmaalla.

Kuntatalouden tila ja näkymät

Kuntatalouden vuosikate, tilikauden tulos ja rahoitusasema ovat heikentyneet viimeiset kaksi vuotta. Taloudellisten tunnuslukujen heikentymisen taustalla vaikuttaa menoja hitaammin kertyvä verorahoitus. Verojen ja valtionosuuksien kasvua ovat hidastaneet muun muassa väestön ikääntyminen, verokevennykset, valtionosuusleikkaukset sekä useat verojen tilityksrytmiä muuttaneet hallinnolliset uudistukset. Kuntien ja kuntayhtymien taseessa on kuitenkin yhä noin 11,9 miljardia euroa ylijäämää.

Hallitus päätti tukea kuntakenttää koronavaikeuksissa kahdella suoralla koronatukipaketilla sekä monilla muilla tukitoimilla. Ensimmäinen koronatukipaketti ylsi 1,4 miljardiin euroon ja toinen 1,45 miljardiin euroon. Lisäksi kunnille korvataan muun muassa välittömät testaus- ja jäljityskulut. Tukitoimet kohentavat kuntatalouden tilaa merkittävästi, ja estävät sen, että kunnat joutuisivat etsimään mittavia säästöjä ja nostamaan veroja keskellä koronavaikeuksien akuuttia hoitoa.

Valtiovarainministeriön painelaskelman mukaan kuntatalouden vuosikate ja tilikauden tulos nousevat tänä vuonna ennätyslukemiin. Myös investoinnit huomioiva rahoitusasema vahvistuu. On kuitenkin hyvin epävarmaa, kuinka voimakkaasti kuntatalouden taloudelliset tunnusluvut vuonna 2020 lopulta paranevat. Painelaskelma on positiivisempi kuin kuntien omat arviot taloutensa kehityksestä kuluvana vuonna.

Valtion talousarvioesityksen mukaan kuntatalouden vuosikate palaa tulevina vuosina tyypillisiin lukemiin menopaineiden jatkaessa kasvuaan sekä valtion tukitoimien väistyessä vähitellen pois. Tilikauden tulos jää ensi vuonna nollan tuntumaan ja toiminnan ja investointien rahavirta painuu noin 2 miljardia euroa negatiiviseksi. Vuosina 2022–2024 kuntatalouden kehitysura ei juurikaan heikkene, vaan keskeiset taloudelliset tunnusluvut jäävät vuoden 2021 tasolle. Painelaskelmasta johtuen kuntatalouden velkaantuminen kuitenkin kiihtyy loppuvuodet. Talouden sopeutusaineet ovat yleisiä kaikissa kuntakokoryhmissä, erityisesti 20 000–40 000 asukkaan kunnissa.

Hallituksen toimet vahvistavat kuntataloutta 2020 ja 2021

Sanna Marinin hallituksen linjausten tavoitteena on pitää kuntatalous neutraalina päätösperäisten toimien suhteen. Kunnille korvataan siten hallituksen tehtävien lisäyksistä tai laajennuksista aiheutuvat lisämenot tai tulomenetykset täysimääräisesti valtionosuuksien muodossa tai poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita. Lisäksi hallitus kompensoi kunnille veroperusteiden muutoksista kunnille aiheutuvat verotuotomenetykset.



Minna Punakallio

Keskeisiä menoja pysyvästi lisääviä hallituksen toimia vuonna 2021 ovat vanhuspalvelulain hoivamitoitus sekä oppivelvollisuuden pidentäminen. Tuloja sen sijaan vähentävät sote-asiakasmaksulain uudistus ja varhaiskasvatusmaksujen alennus. Hallitusohjelmassa päätetyt laajenevat tehtävät lisäävät kuntatalouden menoja vuonna 2021 arviolta 370 miljoonaa euroa. Uudistusten taloudelliset vaikutukset kuntatalouteen nousevat kuitenkin asteittain. Vuoteen 2024 mennessä menojen lisäkasvu on jo noin 790 miljoonaa euroa vuodessa. Esimerkkejä tuloja vähentävistä uudistuksista ovat sote-asiakasmaksulain uudistus sekä varhaiskasvatusmaksujen alennus.

Kuntien menoja lisätään kehyskaudella myös määräaikaaisesti niin sanotuilla tulevaisuusinvestoinneilla. Tulevaisuusinvestoinnit, kuten esimerkiksi ammatillisen koulutuksen opettajien palkkaaminen sekä perusopetuksen laadun parantaminen, ovat valtion rahoittamia määräaikaista panostuksia, joilla tavoitellaan kuntien peruspalvelujen parantamista erilaisten kehittämishankkeiden kautta. Ainakin osa tulevaisuusinvestoinneista ollaan yhdistämässä myöhemmin EU-elvytysrahoituksen kanssa.

Päätösperäisten kuntien menoja ja tuloja samansuuruisesti lisäävien toimien ohella valtio on myöntänyt kunnille ja kuntayhtymille vuosina 2020 ja 2021 koronatukea. Koronatuot lisäävät kuntien valtionosuuksia, valtionapuja ja verotuloja. Tukien vuoksi valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen on vuonna 2021 valtion talousarvioletyksen mukaan yhteensä 865 milj. euroa kuntataloutta vahvistava. Historiallisessa tarkastelussa yhteisvaikutuksen määrä on hyvin poikkeuksellinen. Varsinkin, kun summan taustalla ei ole mukana laskennallisia säästöoletuksia.

Koronatuki ei poista kuitenkaan monien kuntien taloutta vaivaavia rakenteellisia ongelmia, joiden seurauksena tulojen kasvu ei riitä kattamaan menoja ja investointeja. Kunnat jatkavat työtä taloutensa sopeuttamiseksi ja uudistamiseksi, mutta myös valtion tulee jatkaa uusia toimenpiteitä työllisyyden parantamiseksi, kuntien tulopohjan vahvistamiseksi sekä julkisen talouden kustannusten hillitsemiseksi.

