

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Sanna Lehtonen

24.5.2021

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Asiantuntijalausunto; valiokunnan kokous 25.5.2021

Asia: VNS 3/2021 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025, teema kunnat ja kuntatalous

Kuntien taloutta ja koko julkista taloutta ovat heikentäneet väestön ikääntyminen sekä talouskasvun vaimeneminen. Ilman julkista taloutta vahvistavia toimia velkaantuminen jatkuu myös koronakriisin jälkeen.

Mittavien koronatukien ansiosta epidemian tässä vaiheessa näyttää siltä, että kuntatalous on selviämässä kriisitilanteesta ilman pysyviä alijäämien kasvua. Koronakriisin väistyttyä kuntatalouden kestävyys turvaaminen pitkällä aikavälillä nousee entistä tärkeämmäksi tehtäväksi.

Kunnilla on laaja itsehallinto, eikä valtio voi pelkästään omilla toimillaan taata kuntatalouden tasapainottumista. Kunnilla itsellään on suuri vastuu kestävänsä talouden takaavista päätöksistä mm. rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja yhteistyötä lisäämällä. Talouden näkökulmasta kunnat eriytyvät. Heikentyvien ja taloudellataan kestävien kuntien ero kasvaa. Mikäli tämä kehitys jatkuu, tarkoittaa se painetta kuntien välisen tasaustarpeen kasvuksi.

Kuntien tukeminen koronaepidemiassa

Julkisen talouden suunnitelman mukaan koronaan liittyvät välittömät kustannukset kuten testaukseen ja testauskapasiteetin nostamiseen, jäljittämiseen, karanteeneihin, potilaiden hoitoon, matkustamisen terveysturvallisuuteen sekä rokotteeseen liittyvät menot katetaan kehyksen ulkopuolisina menoina vuosina 2021–2023.

Hallitus on päättänyt jatkaa kuntien tukemista koronaepidemiasta selviytymisessä myös vuonna 2021. Euro-määräisesti merkittävimmät tuet myönnetään tänä vuonna sosiaali- ja terveysministeriöstä kattamaan muun muassa testauksesta ja jäljityksestä kunnille aiheutuneita kustannuksia.

Myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla lisätään vuonna 2021 panostuksia mm. varhaiskasvatukseen, perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen, opinto-ohjaukseen ja nuorisotyöhön. Näiden koronavastustusten tarkoituksena on mm. tukea lasten ja nuorten hyvinvointia ja paikata poikkeusoloista ja koulujen etäopetusjaksoista aiheutuneita haitallisia vaikutuksia lapsiin ja nuoriin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Esitys julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2022–2025 sisältää kehittämiskohteita ja määrärahalisäyksiä opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle. Ministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin 7 miljardia euroa vuodessa, mistä kuntien valtionosuudet ovat noin 1,1 miljardia euroa. Kuntatalouteen vaikutukset kohdistuvat erityisesti perusopetuksen, varhaiskasvatuksen ja toisen asteen koulutuksen kautta.

Vuoden 2022 indeksikorotus on 2,2 prosenttia ja siitä aiheutuva valtionosuuden ja ammatillisen koulutuksen rahoituksen lisäys on 29 miljoonaa euroa. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus lisää valtionosuutta 12 miljoonaa euroa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä on hallinnollisesti kaksiosainen. Valtionosuus muodostuu valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesta valtionosuudesta, jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Muutokset peruspalvelujen valtionosuudessa (VM)

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla merkittävin osa varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, kirjastojen, yleisen kulttuuritoimen sekä osa taiteen perusopetuksen valtionrahoituksesta myönnetään kunnille valtiovarainministeriöstä osana kunnan peruspalvelujen valtionosuutta.

Peruspalvelujen valtionosuuteen kehyskaudella kohdistuvista muutoksista merkittävin on sosiaali- ja terveystoimen uudistus vuoden 2023 alusta alkaen. Uudistuksessa kuntien menoista noin puolet siirtyvät hyvinvointialueille ja tuloja siirretään vastaava määrä valtiolle alueiden rahoittamista varten. Kuntien valtionosuudet pienenevät uudistuksessa 7,9 miljardista eurosta 2,5 miljardiin.

Peruspalvelujen valtionosuudesta ei yksiselitteisesti voida erottaa sivistystoimen osuutta, mutta esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen uudistukseen liittyvän siirtolaskennan (5/2021) perusteella voidaan sivistystoimen osuudeksi erottaa laskennallisesti (2,5/7,9) 32 prosenttia.

Vuonna 2022 peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu merkittäviä muutoksia.

- Syksyyn 2020 saakka voimassa olleeseen kilpailukykyopimukseen liittynyt leikkaus (-234 milj. euroa) muutetaan pysyväksi vuosittaiseksi vähennykseksi kuntien valtionosuuteen. Tästä laskennallisesti -75 miljoonaa euroa kohdistuu kuntien sivistystoimen rahoitukseen.
- Kustannustenjaon tarkistus (-562 milj. euroa) ei lisää valtionosuutta vuonna 2022. Vaikutus sivistystoimen rahoitukseen on laskennallisesti -180 miljoonaa euroa.
- Valtionosuuden tasoa nostetaan erikseen (+246 milj. euroa) vuonna 2022, mistä sivistystoimen laskennallinen osuus on +80 miljoonaa euroa.
- Valtionosuuden pohjalla on edelleen indeksijäädyksiä vuosilta 2016-2019 (-244 milj. euroa), mistä sivistystoimen laskennallinen osuus -80 miljoonaa euroa.

Muu varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen rahoitus

Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman toteuttamista jatketaan kehyskaudella. Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan osoitetaan 60 miljoonaa euroa ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan 80 miljoonaa euroa vuonna 2022. Lisäksi varhaiskasvatukseen kolmiportaisen tuen mallia kehitetään ja tukeen varataan 15 miljoonaa euroa pysyvää rahoitusta vuodesta 2022 alkaen.

Kuntien järjestämän perusopetuksen menot ovat noin 5 400 miljoonaa euroa ja varhaiskasvatuksen menot 3 300 miljoonaa euroa vuodessa.

Oppivelvollisuuden laajentuminen

Oppivelvollisuuden laajentamisen ja maksuttoman toisen asteen toimeenpanoa jatketaan. Uudistus tulee voimaan 1.8.2021 ja koskee ensimmäisen kerran vuonna 2005 syntynyttä ikäluokkaa. Uudistukseen kohdistetaan 65 miljoonaa euroa vuonna 2022, 102 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 129 miljoonaa euroa vuodesta 2024 lukien.

Uudistuksella on merkittävä vaikutus kuntatalouteen, koska suurin osa lukiokoulutuksen järjestäjistä on kuntia. Lisäksi osa suurimmista kaupungeista toimii ammatillisen koulutuksen järjestäjinä kuntayhtymien ja muiden ammatillisen koulutuksen järjestäjien rinnalla. Oppivelvollisuuden laajentuminen vaikuttaa myös kuntien perusopetuksen kustannuksiin uudistukseen liittyvän ohjaus- ja valvontavastuun kautta.

Hallitusohjelman mukaisesti uudistuksesta kunnille ja muille opetuksen järjestäjille aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti (100 % valtionosuus) arvioituja kustannuksia vastaavasti. Teknisesti tämä tarkoittaa lukiokoulutuksen yksikköhinnan ja ammatillisen koulutuksen määrärahan korotusta. Perusopetuksen lisääntyvien kustannusten osalta täysimääräinen valtionosuus maksetaan peruspalvelujen valtionosuutta lisäämällä.

Koulutuksen järjestäjät seuraavat uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia ammatillisessa koulutuksessa vuodesta 2021 alkaen ja lukiokoulutuksessa vuodesta 2022 alkaen erillisillä kustannustiedonkeruun erittelyillä. Uudistus on täysimääräisesti voimassa koko vuoden osalta ensimmäistä kertaa vuonna 2024, jolta kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien raportoimat tilinpäätöstiedot ovat käytettävissä syksyllä 2025.

Muut muutokset toisen asteen koulutuksen rahoituksessa

Osana hallituksen tulevaisuusinvestointeja

- lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelmaan osoitetaan 10 miljoonaa euroa ja
- ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen osoitetaan 70 miljoonan euron lisärahoitus vuodelle 2022, mistä kuntiin kohdistuu noin 52 miljoonaa euroa.

Oppisopimuskoulutuksen koulutuskorvauksen uudistamista koskevaan kokeiluun osoitetaan vuosina 2022–2024 vuosittain 5 miljoonaa euroa. Hoitajamitoituksen muutokseen vastaamiseksi uusien lähihoitajien koulutukseen varataan jo aiemmin tehdyn päätöksen mukaisesti 43 miljoonaa euroa vuonna 2022, 30 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 16,5 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Kuntien järjestämän toisen asteen koulutuksen menot ovat vuosittain noin 2 200 miljoonaa euroa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan muut koulutusmuodot

Vapaassa sivistystyössä maahanmuuttajien kotouttamiskoulutukseen kohdennetaan kehyskaudella lisäystä 5 miljoonaa euroa vuosittain.

Esittävän taiteen valtionosuusjärjestelmää uudistetaan ja uudistukseen kohdennetaan aiempien päätösten mukaisesti jo toteutettujen lisäysten lisäksi 7 miljoonan euron lisärahoitus vuodesta 2022 lähtien.

Luovia aloja ja kulttuuritoimintaa tukevan rahaston pääomittamiseen osoitetaan osana hallituksen tulevaisuusinvestointeja 15 miljoonan euron valtion vastinrahoitus vuonna 2022 edellyttäen, että vastaava rahoitus saadaan muista lähteistä. Kuntien järjestämän kulttuuritoiminnan vuosittaiset menot ovat noin 850 miljoonaa euroa.

Liikuntapoliittisen selonteon toimeenpanoa toteutetaan aiemman kehyspäätöksen mukaisesti. Nuorten työpa-jatoiminnan tukemiseen osoitetaan kehyskaudella aiempien päätösten mukaisesti vuosittain lisäystä 2 miljoonaa euroa. Osana hallituksen tulevaisuusinvestointeja kohdennetaan etsivän nuorisotyön laajentamiseen 4,5 miljoonaa euroa vuonna 2022. Kuntien järjestämän liikunnan ja ulkoilun menot ovat noin 780 miljoonaa euroa ja nuorisotoimen menot noin 240 miljoonaa euroa vuodessa.

Rahapelitoiminnan tuottojen pieneneminen

Veikkausvoittovaroista 53 prosenttia kohdentuu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Rahapelitoiminnan tuottojen pienentymisellä kehyskaudella on kuntiin ja kuntatalouteen sekä suoria että välillisiä vaikutuksia. Suorat vaikutukset tulevat kaupungeille ja kunnille myönnettyjen Veikkausvoittovaroista rahoitettujen avustusten pienentymisen kautta. Välilliset vaikutukset tulevat kuntien palvelutuotantoon osallistuvien ja palvelukokonaisuutta täydentävien yhdistysten ja järjestöjen rahoituksen vähenemisen kautta.

Rahapelitoiminnan tuottojen alenemista kompensoidaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla vuonna 2022 yhteensä 174 miljoonalla eurolla ja vuonna 2023 yhteensä 161 miljoonalla eurolla.

TE-palvelujen siirto kunnille vuoden 2024 aikana

Hallitus päätti puoliväliriihessä jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille. Hallituksen esitys on tarkoitus valmistella siten, että tehtävät siirtyisivät vuoden 2024 aikana. Siirron taloudelliset vaikutukset tarkentuvat valmistelun edetessä ja sisällytetään julkisen talouden suunnitelmaan myöhemmin. Uudistuksella on vaikutuksia myös opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalan palveluihin.