

Lausunto

Valiokunnan kokous 12.10.2021

Asia: HE 146/2021 vp hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2022, kuntatalous

Kuntatalouden näkymät loppuvuonna 2022

Kansantalous ja valtion verotulot ovat kasvaneet viime kuukausina odotettua voimakkaammin. Talouden myönteinen kehitys vuoden 2021 aikana on näkynyt positiivisesti myös kuntataloudessa erityisesti kunnallis-että yhteisöveron tilitysten kautta. Vuoden 2022 talousarviovalmistelu tehdään kunnissa erityisen tiukalla aikataululla kuntavaalien siirrosta johtuen. Kuntien menokehitys vuonna 2021 on tilinpäätösennusteiden perusteella suurta, jopa kaksinumeroista. Työvoimapula tietyillä aloilla ja ammattiryhmissä on voimistunut vuoden 2021 aikana.

Vuoden 2021 kuntatalouden lopulliseen tulokseen vaikuttaa myönteisen talouskehityksen lisäksi se, minkä suuruisina koronan talousvaikutuksen kunnille kompensoidaan ja kuinka hyvin tuet kohdistuvat juuri niihin kaupunkeihin ja kuntiin, joihin koronasta aiheutuneet talousvaikutukset ovat osuneet. Mitä parempi kohtaanto koronasta aiheutuneiden menetysten ja pääsääntöisesti STM:n hallinnonalalta vuonna 2021 myönnettävien koronatukien välillä on, sitä vähemmän tarvetta yksittäisillä kunnilla on tasapainottaa talouttaan esimerkiksi sivistystoimen palveluista ja rahoituksesta leikkaamalla.

Kuntien valtionrahoitus

Kuntatalous on liikevaihdoltaan noin 49 miljardin kokonaisuus, josta opetus- ja kulttuuritoimen menot ovat noin kolmannes (14,5 mrd. euroa vuonna 2020). Valtion toimenpiteet heikentävät kuntataloutta noin 600 milj. euroa vuonna 2022. Heikennyksestä suurin osa johtuu osana koronatukipakettia tehdyn yhteisöveron jako-osuuden korotuksen poistumisesta.

Kuntien valtionavut ovat 13,0 mrd. euroa vuonna 2022, mikä on noin 1,1 miljardia euroa vähemmän vuoteen 2021 verrattuna. Erotus johtuu kunnille myönnettyjen koronatukien pienenemisestä. EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä kohdistuu kuntatalouteen noin 134 milj. euroa vuonna 2022.

Valtionavut koostuvat valtionosuuksista (9,1 mrd. €) ja valtionavustuksista (1,3 mrd. €). Osana valtionapujen kokonaisuutta kunnille maksetaan korvaus veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä. Korvausten suuruus on noin 2,7 mrd. euroa vuonna 2022.

Kunnille myönnettävät laskennalliset valtionosuudet ovat noin 9,1 miljardia euroa vuonna 2022. Kuntien valtionrahoitusjärjestelmä on hallinnollisesti kaksiosainen. Valtionosuuksia kunnille ja kuntayhtymille myöntävät sekä valtiovarainministeriö (8,0 mrd. €) että opetus- ja kulttuuriministeriö (1,1 mrd. €).

Peruspalvelujen valtionosuus

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen (VM) ehdotetaan noin 8,0 miljardia euroa, mikä on n. 0,3 mrd. euroa enemmän kuin vuonna 2021. Valtiovarainministeriön hallinnoimalla peruspalvelujen valtionosuudella rahoitetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi myös varhaiskasvatusta, esi- ja perusopetusta, kirjastoja ja tiettyjä kulttuuripalveluja. Peruspalvelujen valtionosuudesta laskennallisesti noin kolmannes (2,7 mrd. euroa) kohdistuu sivistystoimen palveluihin.

Vuonna 2022 peruspalvelujen valtionosuutta lisää 246 milj. euroa erillinen valtionosuuden korotus sekä indeksikorotus (+2,5 %), joka lisää peruspalvelujen valtionosuutta 188 milj. eurolla ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaista valtionosuutta noin 34 milj. eurolla. Kuntien peruspalvelujen tehtävälisäysten aiheuttama kustannusten kasvu kompensoidaan täysimääräisesti, mistä johtuen peruspalvelujen valtionosuus lisääntyy noin 107 miljoonaa euroa.

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus on 564 milj. euroa vuonna 2022, mutta vuosien 2020 ja 2021 koronatukien suuruudesta johtuen kustannustenjaon tarkistus ei lisää vuoden 2022 peruspalvelujen valtionosuutta. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisessa valtionosuudessa kustannustenjaon tarkistus sen sijaan huomioidaan täysimääräisesti. Sen suuruus on noin 13 miljoonaa euroa vuonna 2022.

Peruspalvelujen valtionosuusprosentti laskee 25,67 prosentista 23,57 prosenttiin yhteensä -2,10 prosenttiyksikköä vuonna 2022. Valtionosuusprosentin alenemasta suurin osa, -1,87 prosenttiyksikköä, liittyy kuntien ja valtion välisen vuoden 2022 kustannustenjaon tarkistuksen tekemättä jättämiseen. Lisäksi vuonna 2022 aiemmin määräaikaisina olleet valtionosuusvähennykset muutetaan pysyviksi, mistä johtuen valtionosuusprosentti pienenee -1,32 prosenttiyksikköä. Valtionosuusprosentin pienentyminen vähentää myös kuntien sivistystoimeen käytettävissä olevaa rahoitusta pysyvästi.

Peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään vuonna 2022 kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän, valtionosuuden harkinnanvarainen korotuksen, vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien harkinnanvaraiseen yhdistymisavustuksen ja kuntien harkinnanvaraisen yhdistymisavustuksen myöntämistä varten. Kukin vähennys on suuruudeltaan 10 miljoonaa euroa. Koska peruspalvelujen valtionosuus on perusrahoitusta kunnille lailla säädettyjen tehtävien, myös sivistystoimen tehtävien rahoitukseen, tulee em. rahoituksia myönnettäessä arvioida ja ottaa huomioon myös kuntien sivistyspalvelujen laatu ja saatavuus.

Kuntatalouteen vaikuttavat muutokset

Kunnilla on velvollisuus osallistua vuoden 2023 alusta voimaan tulevan sote-uudistuksen valmisteluun. Talousarvioesitykseen sisältyy kuntien muutuskustannustarpeisiin kohdistuva lisärahoitus (2 milj. euroa). Tämä vähentää riskiä sille, että sote-uudistukseen valmistautumista jouduttaisiin kunnissa rahoittamaan sivistystoimen menoja leikkaamalla.

Työ- ja elinkeinopalvelujen siirrolla kuntiin vuonna 2024 voi olla välillisiä vaikutuksia myös sivistystoimeen. Mitä paremmin siirron yhteydessä luotava rahoitusmalli kohdistaa tulot niille kunnille, joissa uusien TE-palvelujen kustannukset syntyvät, sitä vähemmän siirrolla on vaikutusta kuntien muuhun talouteen ts. sivistystoimen rahoitukseen ja sitä kautta sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen yksittäisessä kunnassa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukainen valtionrahoitus

Varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kolmivuotisia kehittämishankkeita jatketaan. Niiden tavoitteena on parantaa lasten ja nuorten oppimistuloksia ja vähentää eriarvoistumista. Osana laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaa kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille myönnetään valtionavustuksia varhaiskasvatukseen 80 ja perusopetukseen 75 miljoonaa euroa vuonna 2022. Kuntien varhaiskasvatuksen menot olivat 3 200 ja perusopetuksen 5 500 miljoonaa euroa vuonna 2020.

Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistamiseen perusopetuksessa ja toisella asteella varataan 20 milj. euroa vuonna 2022 ja 29 milj. euroa vuodesta 2023 lukien. Oppilas- ja opiskelijahuollon järjestäminen on yksi konkreettisimmista yhdyspinnoista kuntien ja vuoden 2023 alusta perustettavien hyvinvointialueiden välillä. On tärkeää, että valtakunnallisista psykologien ja kuraattorien mitoituksista säädetään. Palvelujen tulee

jatkossakin säilyä koulujen ja oppilaitosten lähipalveluna ja yhteisöllisen oppilas- ja opiskelijahuollon tulisi vahvistua ennaltaehkäisevänä toimintana.

Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanoa jatketaan ikäluokka kerrallaan. Uudistukseen kohdennettavat lisämäärärahat vuoden 2022 talousarvioesityksessä ovat yhteensä 65 milj. euroa, josta lukiokoulutukseen kohdentuu 29,1 milj. euroa ja ammatilliseen koulutukseen 14,4 milj. euroa. Koko laajuudessaan uudistus on voimassa ensimmäistä kertaa vuonna 2024.

Lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelman toteuttamiseen osoitetaan 10 milj. euroa. Tavoitteena on lukiolaisten hyvinvoinnin edistäminen sekä lukiokoulutuksen tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden vahvistaminen.

Ammatilliseen koulutukseen esitetään opetuksen ja ohjauksen resurssien lisäämiseen hallitusohjelman mukaisesti 70 milj. euroa. Lisämäärärahaa voidaan käyttää uusien opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen ja nykyisten tuntiopettajien opetustuntimäärän lisäämiseen sekä tarvittavan opetuksen tukihenkilöstön palkkaamiseen. Hoitajamitoituksen muutokseen vastaamiseksi uusien lähihoitajien koulutukseen varataan kehyspääätöksen mukaisesti 43 milj. euron lisäpanostus. Vuosille 2020-2024 ajoittuvilla määräaikaisilla lisäpanostuksilla on tavoitteena kouluttaa 5 000 uutta lähihoitajaa.

Kuntien ja kuntayhtymien järjestämän toisen asteen koulutuksen menot olivat 2 100 miljoonaa euroa vuonna 2020.

Taiteen ja kulttuurin tekeminen, tuotanto, kulutus ja käyttö tulee saada palautumaan mahdollisimman hyvin koronapandemian aiheuttamaa kriisiä edeltävälle tasolle. Talousarvioesityksessä edistetään luovaa taloutta ja kulttuuritoimintaa perustamalla rahasto, jonka pääomaan valtio osoittaa 7,5 milj. euroa. Lisäksi osana elpymys- ja palautumissuunnitelmaa osoitetaan 14 milj. euroa menojen ja avustusten maksamiseen kulttuurin ja luovien alojen yrityksille, yhteisöille ja toimijoille innovatiivisten palvelujen sekä tuotanto- ja toimintamallien kehittämiseen ja käyttöönottoon. Yhteensä tarkoitukseen varataan tulevana vuosina noin 40 milj. euroa, josta opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan noin 30 milj. euroa ja työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan noin 10 milj. euroa.

Museoiden ja esittävän taiteen valtionosuuksiin varatut määrärahat kasvavat 14,9 milj. euroa. Määrärahan lisäyksestä 5,9 milj. euroa aiheutuu kustannustason muutoksista. Vuonna 2022 esittävän taiteen rahoitusjärjestelmän uudistus laajenee koskemaan esittävän taiteen valtionosuuksia. Uudistamiseen on varattu yhteensä 13 milj. euroa, joka on 8,5 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2021. Uudistus lisää joustavuutta kulttuurin alan rahoitukseen.

Kuntien järjestämän kulttuuritoimen menot olivat 805 miljoonaa euroa vuonna 2020.

Liikuntaan ja urheiluun ehdotetaan yhteensä 141 miljoonaa euroa. Määrärahataso laskee kuluvaan vuoteen nähden 20 milj. eurolla, josta osa selittyy kuluvan vuoden kertaluonteisten lisäysten poistumisella. Rahapelitoiminnan määrärahat liikuntaan ja urheiluun vähenevät edellisvuoteen verrattuna 9,1 milj. euroa. Vähennystä aiheuttaa myös Liikkuva -ohjelmiin varatun määrärahamomentin poistuminen.

Nuorisotyön edistämiseen ehdotetaan 76,5 milj. euroa. Määrärahataso laskee yhteensä 4,5 milj. euroa kuluvaan vuoteen verrattuna. Rahapelitoiminnan tuoton laskusta nuorisotyön osuus on 3,2 milj. euroa. Nuorisotyön tavoitteena on vahvistaa nuorten osallisuutta ja elämänhallintaa sekä mahdollisuuksia tasavertaisiin ja saavutettaviin harrastuksiin.

Kuntien liikunnan ja nuorisotoimen menot olivat 1 008 miljoonaa euroa vuonna 2020.

Lasten ja nuorten maksuttoman harrastustoiminnan kehittämiseen ja järjestämiseen (ns. harrastamisen Suomen malliin) kohdennetaan kehyspääätöksen mukaisesti 14,5 milj. euroa. Malli tukee lasten ja nuorten harrastamisen sekä perheiden hyvinvoinnin yhteensovittamista siten, että harrastustoiminta toteutetaan pääsääntöisesti koulupäivän yhteydessä.