

Kyösti Värri, Maarit Kallio-Savela, Essi Ratia

Valtiovarainvaliokunta
sivistys- ja tiedejaosto

Kuuleminen 20.10.2023 klo 09.00

HE 41/2023 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024, teemana lukio- ja ammatillinen koulutus (talousarviomomentti 29.20)

Kiitämme mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausua hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2024 erityisesti lukio- ja ammatillisen koulutuksen näkökulmasta. Keskitymme talousarvioesityksen keskeisiin painotuksiin ja kipupisteisiin.

Yleistä

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 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 nettoina 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 kiiinteistöverotuottoa 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 etoimenpiteiden on oletettu vaikuttavan kuntien tuloihin ja menoihin yhtä paljon.

Hallituksen päätösten yhteisvaikutus kuntatalouteen on vuoden 2024 osalta maltillinen, mutta toimenpiteiden nettovaikutukset kohdistuvat kuitenkin erisuuruuksina 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 kuluvalle 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 rahoitusali jäämän 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

Lukiokoulutus

Hallituksen esitys valtion vuoden 2024 talousarvioksi ei tuo korjausta lukiokoulutuksen tukalaan rahoitusasemaan. Lukiokoulutuksen rahoituksen kasvu on vain nimellinen ja se johtuu tosiasiallisesti lisääntyneistä kustannuksista, opiskelijamäärän kasvusta sekä uusista ja lisääntyvistä velvoitteista. Valtio kohdistaa lukiokoulutukseen joka vuosi yli sadan miljoonan euron (996,13 €/opiskelija) rahoitusleikkauksen, jota pidämme kestäättömänä. Leikkausten jatkuminen myös hallituksen esityksessä vuoden 2024 talousarvioksi vaarantaa lukiokoulutuksen laadun ja saavutettavuuden ja asettaa sekä opiskelijat että lukiokoulutuksen järjestäjät eriarvoiseen asemaan. Rahoitusleikkaus on omiaan mitätöimään hallituksen esityksessä olevat lukiokoulutuksen toiminnalliset tavoitteet laadukkaan, monipuolisen ja saavutettavan lukiokoulutuksen turvaamiseksi maan eri osissa ja molemmilla kansalliskielillä.

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 järjestäjinä toimivat kunnat 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 asukasperusteisen rahoitusosuuden mukaan. Ne siis paikkaavat valtion rahoitusosuuden leikkausta.

Kuntaliitto katsoo, että valtion tulee palauttaa lukiokoulutuksen rahoitus vastaamaan yhteiskunnan lukiokoulutukselle asettamia velvoitteita poistamalla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin lisätty rahoitusleikkaus (laki 1705/2009 § 23 B)

Toteamme lisäksi, että hallituksen esitys valtion vuoden 2024 talousarvioksi poikkeaa eduskunnan syksyllä 2020 hyväksymästä oppivelvollisuuden laajentamisen lakikokonaisuudesta. Eduskunta hyväksyi esityksen, jonka mukaan oppivelvollisuus uudistuksesta johtuva rahoitus lukiokoulutuksen valtionosuusrahoituksen momentille 29.20.35 (Valtionosuus ja -avustus lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin) vuonna 2024 on 62,7 miljoonaa euroa. Nyt esityksessä rahoitus olisi kuitenkin kokonaisuudessaan vain 61,24 miljoonaa euroa (lisäys 13,918 miljoonaa euroa vuoteen 2023). Hallitus esittää siis uutta, 1,46 miljoonan euron lisäleikkausta lukiokoulutuksen rahoitukseen (lisäleikkaus 0,332 milj. euroa verrattuna vuoteen 2023). Kuntaliitto ei pidä sopivana, että muutenkin niukasta

rahoituksesta leikataan osa pois. Pidämme tärkeänä, että eduskunta korjaa rahoituksen tältä osin vastaamaan oppivelvollisuuslain hyväksymisen yhteydessä esitettyä tasoa.

Hallituksen esitys sisältää hallitusohjelman mukaisen kirjauksen lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamiseksi. Hallituksen esityksessä puhutaan virheellisesti pienten lukioiden lisästä. Hallitus tarkoittanee esityksessään pienen lukiokoulutuksen järjestäjän, ei lukion, yksikköhinnan korotusta. Kuntaliitto tukee tätä uudistustyötä. On välttämätöntä uudistaa rahoitusjärjestelmä tukemaan nykyistä paremmin koulutuksen saavutettavuutta. Koska kunnat vastaavat sekä pääosasta lukiokoulutuksen rahoituksesta että koulutuksen järjestämisestä, tulee kunnilla olla keskeinen rooli uudistusta valmisteltaessa.

Rahoitusjärjestelmän uudistaminen edellyttää myös rahoitustason korjausta vastaamaan lukiokoulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Tähän ei esitetä toimenpiteitä. Hallituksen esityksessä ei lainkaan esitetä rahoitustason korjaamista eli valtion rahoitusleikkauksen poistamista tai edes pienentämistä.

Hallituksen esitys sisältää 5 milj. euroa lukiokoulutuksen rahoitusmallin uudistamisesta ja oppimisen tuen vahvistamisesta aiheutuvien menojen ja avustusten maksamiseen vuonna 2024. Rahoitusta ei ole kuitenkaan lisätty rahoituspohjaan, vaan se on tarkoitus jakaa valtionavustuksina. Pidämme tarkoituksenmukaisempaan lisätä kyseinen summa suoraan valtionosuuspohjaan vahvistamaan lukiokoulutuksen rahoitusta. Myönteistä on, että syksyn 2023 Kuntatalousohjelmassa 2024–2027 on ilmaistu tavoite, jonka mukaan lisäykset (10 milj. euroa vuodesta 2025 lähtien) on tarkoitus allokoida vuodesta 2025 alkaen normaalin valtionosuusrahoituksen kautta.

Lukiokoulutuksen osalta keskeinen kipupiste on rahoituksen taso. Hallitus esittää talousarvioesityksessään yli sadan miljoonan euron rahoitusleikkauksen jatkamista. Tämä vaarantaa koulutuksen laadun ja saavutettavuuden. Kuntatalouden tiukkeneminen merkitsee sitä, että lukiokoulutusta järjestävien kuntien mahdollisuudet paikata valtion rahoitusleikkauksia heikkenevät. Siksi eduskunnan on poistettava valtion rahoitusleikkaus.

Ammatillinen koulutus

Muutamaa kuntaa lukuun ottamatta kaikki Suomen kunnat järjestävät ammatillista koulutusta joko omana toimintanaan tai yhdessä toisten kuntien kanssa kuntayhtymissä tai kuntaomisteissa osakeyhtiössä. Kuntien asukaskohtainen rahoitusosuus ammatilliseen koulutukseen on vuoden 2024 valtion talousarvioesityksessä ammatillisen koulutuksen laskennallisesta rahoituksesta 1,1 mrd. € valtion rahoitusosuuden ollessa 1,0 mrd. €. Pääosa ammatillisen koulutuksen opiskelijavuosista (yli 80 %) järjestetään kuntien toimesta. Kunnallista järjestäjäverkkoa täydentävät ammatillisten erityisoppilaitosten verkosto ja lukuisat pääosin pienet yksityiset koulutuksen järjestäjät.

Petteri Orpon hallitusohjelmassa tunnistetaan ammatillisen koulutuksen keskeinen merkitys alueiden työllisyys- ja elinkeinopalveluille toteamalla, että ammatillinen koulutus on keskeisessä roolissa myös TE2024-uudistuksessa erityisesti osaamisen päivittämisessä. Lisäksi oppivelvollisuuden laajentaminen 18-ikävuoteen asti lisäsi kuntien viimekätistä ohjausvastuuta.

Vaikka ammatillisen koulutuksen rahoitukseen ei esitetä leikkauksia, määräaikaisten lisäysten pienentyminen ja päättyminen vähentää tosiasiallisesti ammatillisen koulutuksen rahoitusta ja näin myös opiskelijavuosia. Erityisen huolestunut Kuntaliitto on lähihoitajakoulutukseen varatun määrärahan vähenemisestä ja työvoimakoulutukseen kohdistuvasta opiskelijatyövuosien vähentymisestä.

Ammatillisessa koulutuksessa kertaluontoisten lisäysten poistuminen hoiva-avustajakoulutuksen, ukrainalaisille pakolaisille järjestettävän ammatillisen koulutuksen ja TUVA-koulutuksen osalta vähentävät ammatillisen koulutuksen osalta rahoitusta 15,8 milj. €. Lisäksi määräaikaiseen lähihoitajakoulutukseen opiskelijavuosien lisäämiseen varattu määräraha (30 milj. € v. 2023) pienenee vuonna 2024 13,5 miljoonalla eurolla. Yhteensä ammatillisen koulutuksen määräraha vähenee siis lähes 30 milj.€. Tämä vähentää ammatillisen koulutuksen opiskelijavuosia 2 000:lla vuoteen 2023 verrattuna. Tästä vähennyksestä työvoimakoulutukseen kohdistuva vähennys on 700 opiskelijatyövuotta.

Sosiaali- ja terveysalalla on erittäin suuri pula osaavasta työvoimasta. Kansainväliset rekrytoinnit erityisesti sosiaali- ja terveysalalla ovat kasvamassa merkittävästi. Oppisopimuskoulutuksen avulla ulkomailta rekrytoidut henkilöt saavuttavat Suomessa vaadittavan ammattipätevyyden. Ammatillisen koulutuksen opiskelijatyövuosien vähentäminen heikentää koulutuksen järjestäjien mahdollisuutta suunnata koulutuspaikkoja kv-rekrytointeihin.

Hallituksen esityksen mukaan ammatillisen koulutuksen toiminnanohjausta ja lupasääätelyä uudistetaan järjestäjäneutraaliteetti varmistuen ja ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen erityispiirteet huomioiden. Koska kunnat vastaavat pääosasta ammatillisen koulutuksen järjestämisestä ja merkittävästä osasta rahoituksesta, tulee kunnilla olla keskeinen rooli uudistusta valmisteltaessa. Kuntien mahdollisuuksia koulutuksen ohjaukseen tulee vahvistaa, jotta hallitusohjelman mukaiset ammatillisen koulutuksen tavoitteet saavutetaan ja kunnat voivat käyttää TE-uudistuksen myötä ammatillista koulutusta osaamisen kehittämisen välineenä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että rahoitusmalli mahdollistaa hallitusohjelman mukaisesti oppivelvollisten ja jatkuvan oppimisen erilaisten tavoitteiden saavuttamisen. Oppivelvollisten koulutuksen osalta rahoitusjärjestelmä tulee turvata oppivelvollisuuskoulutuksen järjestämisedellytykset ja tutkinnon suorittamisen siten, että varmistetaan valmiudet jatko-opintoihin ja työllistymiseen. Lisäksi tulee huomioida ammatillisen koulutuksen koulutustasoa nostava ja syrjäytymistä ehkäisevä tehtävä niin

oppivelvollisten kuin vailla perusopetuksen jälkeistä tutkintoa olevien nuorten aikuisten osalta.

Ammatillisten perustutkintojen sekä tutkinnon osien lisäksi ammatti- ja erikoisammattitutkinnot sekä niiden tutkinnon osat ovat tehokas ja tarkoituksenmukainen tapa kohottaa alkuväestön osaamis- ja koulutustasoa, joten ne tulee huomioida ammatillisen koulutuksen määrärahan tasoa päätettäessä valtion talousarviossa.

Oppimisen tuki, opiskeluhyvinvointi ja opiskeluhoolto ammatillisessa koulutuksessa

Oppimisen tuen järjestelmän kehittämiseen ja käyttöönottoon ammatillisessa koulutuksessa kohdennetaan 5 milj. euroa vuodelle 2024 sekä vuodesta 2025 alkaen 10 milj. euroa vuosittain pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti. Vuoden 2024 lisärahoitus kohdennetaan avustuksina ja vuodesta 2025 alkaen lisäykset on tuoreimman kuntatalousohjelman (vuosille 2024–2027) mukaan tarkoitus tuoda perusrahoituksen kautta kohdennettavaksi hallitusohjelman mukaisten rahoitusuudistusten linjaamalla tavalla. Kuntaliitto pitää hyvänä, että vuodesta 2025 alkaen lisärahoitus tuodaan osaksi ammatillisen koulutuksen perusrahoitusta.

Opiskelijoiden hyvinvoinnista ja opiskelukyvyistä kannetaan huolta niin ammatillisessa koulutuksessa kuin muillakin koulutusasteilla ja -muodoissa. Koulutuksen järjestäjällä on vastuu yhteisöllisen opiskeluhoollon järjestämisestä ja organisoinnista, jolla voidaan tukea opiskelijoiden hyvinvointia ja ennaltaehkäistä esimerkiksi mielenhyvinvoinnin haasteita tai yksinäisyyden kokemuksia.

Opiskeluhoolto ja laaja-alainen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Opiskeluhoolto koostuu kuntien ja muiden koulutuksenjärjestäjien vastuulla olevasta yhteisöllisestä opiskeluhoollosta sekä opiskeluhoollon palveluista, joita ovat psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä opiskeluterveydenhoolto. Opiskeluhoollon palveluiden järjestämisestä vastaavat hyvinvointialueet. Useat kunnat sekä ammatillisen koulutuksen järjestäjät kertovat haasteista lakisääteisten opiskelijoille kuuluvien yksilöllisten opiskeluhoollon palveluiden toteutumisessa. Oppilaiden ja opiskelijoiden oppimisen ja hyvinvoinnin kannalta on tärkeää, että opiskeluhoollon kokonaisuus, yhteisöllinen ja yksilöllinen työ, toteutuu asianmukaisesti. Kuntaliitto edellyttää kiinnittämään huomiota hyvinvointialueiden pystyvyyteen toteuttaa yksilöllisiä opiskeluhoollon palveluita lain edellyttämällä tavalla suomen ja ruotsin kielillä.

Maarit Kallio-Savela
kehittämispäällikkö

Kyösti Värri
erityisasiantuntija