Kuntaliitto
Kommunförbundet

M. Kallio-Savela

Lausunto

25.5.2016

Dnro 557/03/2016

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto

Kuuleminen 27.5.2016

VNS 3/2016 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017-2020

Teema: Ammatillisen koulutuksen rahoitus ja rakenneuudistus; muutosten toimeenpano ja vaikutukset kuntien ja koulutuksen järjestäjien näkökulmasta

Yleinen taloudellinen tilanne

Tilastokeskuksen julkaisemien Vuoden 2015 ennakollisten tilinpäätöstietojen mukaan kuntatalouden tilanne on odotettua parempi. Kuntien ja kuntayhtymien tilikauden tulos oli 300 miljoonaa euroa. Vuosikate kattoi poistoista 98 %. Kuntien velkaantuminen kohdistui valtaosin investointien eikä toimintamenojen rahoitukseen. Velkaantumisvauhti hidastui merkittävästi aikaisempiin vuosiin verrattuna. Alueellinen eriytyminen jatkuu, erityisesti alle 6000 asukkaan kunnissa on paineita verojen kiristyksiin.

Vaikka hallituksen toimenpiteet ovat toteutuessaan lievästi helpottamassa kuntien taloustilannetta, on kuntien omien säästö- ja tehostamistoimien merkitys ollut huomattava. Kunta-alalla leikattiin vuonna 2015 henkilöstömenoista noin 300 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvu on ollut viime vuosina maltillista, ikääntymisen aiheuttamista paineista huolimatta.

Kuntien tulevaisuuden näkymät

Alustavan arvion mukaan hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutus vuoden 2019 tasolla olisi noin 0,7 miljardia euroa kuntataloutta vahvistava. Tähän sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuustekijöitä, kuten menorajoitteeseen liittyvien toimien täysimääräinen toteutuminen ja maksujen muutosten käyttöönotto kunnissa. Kiinteistöveroa kehitetään mutta toisaalta indeksisidonnaisia menoja leikataan alhaisen inflaation vuoksi, mikä merkitsee peruspalveluiden valtionosuuksiin 75 miljoonan leikkausta.

Kuntien talouspaineet säilyvätkin kireänä. Keskeistä on, että myös kuntien tehtävien ja velvoitteiden osalta päästäisiin eteenpäin ja kuntien mahdollisuuksia toimintojen kehittämiseen ja tuottavuuden lisäämiseen vahvistettaisiin keventämällä valtion ohjausta.

Kasvava työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, turvapaikkahakijoiden määrä, perus- ja ansioturvaan tehtävät leikkaukset sekä korkeana pysyttelevät investointitarpeet aiheuttavat lisämenopaineita kuntien palveluihin ja tulonsiirtoihin.

Paineet ovat suuret erityisesti työmarkkina- ja toimeentulotuessa, josta kunnat rahoittavat jatkossakin puolet Kela-siirrosta huolimatta. Kuntien osuus työmarkkinatuen rahoituksesta on jo yli 400 miljoonaa euroa. Ikäsidonnaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden kysynnän arvioidaan kasvavan noin prosenttiyksikön joka vuosi.

Näiden haasteiden ratkaisemisessa kilpailukyky, talouskasvu ja työllisyys ovat avainasemassa. Rakenteelliset uudistukset vaikuttavat onnistuessaankin vasta vuosien päästä.

Kuntatalousohjelma painottuu kehitysnäkymien tarkasteluun eikä siinä ole arvioitu tulevan aluehallinto- ja sote-uudistuksen vaikutuksia. Myös ns. yhteiskuntasopimukseen liittyvät ratkaisut tulevat toteutuessaan vaikuttamaan kuntatalouteen jatkossa.

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Huomattava kuitenkin on, että kuntatalousohjelman ennusteessa on kyse painelaskelmasta edellyttäen, että muutoksia nykyisestä ei tapahdu eivätkä kunnat itse ryhdy sopeutustoimenpiteisiin tulevien haasteiden ratkaisemiseksi.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus ja rakenneuudistus

Hallitusohjelman mukaan toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformissa poistetaan nuorten ja aikuisten koulutuksen raja-aidat ja kootaan koulutustarjonta, rahoitus ja ohjaus yhtenäiseksi kokonaisuudeksi opetus- ja kulttuuriministeriön alle.

Uudistus koskee noin 120 000 nuoren koulutusta, siis noin puolta perusopetuksen päättävästä ikäluokasta. Lisäksi ammatillisessa koulutuksessa opiskelee vuosittain noin 130 000 aikuista ja osa työttömille suunnatusta työvoimakoulutuksesta ollaan kokoamassa samaan kokonaisuuteen. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformilla on siis merkittävät ja kauaskantoiset vaikutukset nuorten ja aikuisten tulevaisuuteen.

> Kuntaliitto pitää toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformia tarpeellisena, mutta on huolissaan sen etenemisestä ja vaikutusten arvioinnista.
>
> Kuntaliitto katsoo, että toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistettava toiminta- ja rahoituslainsäädäntö tulee valmistella ja vaikutukset arvioida huolellisesti ennen päätösten tekoa.

Opiskelijoiden etuudet, oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät osittain sen mukaan opiskeleeko hän ammatillisessa peruskoulutuksessa vai ammatillisessa aikuiskoulutuksessa. Tällaisia asioita ovat mm. oppilas- ja opiskelijahuolto sekä opiskelijaruokailu.

> Kuntaliitto katsoo, että nämä vaikutukset tulee selvittää ja niiden toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset tulee arvioida ennen keskeisten linjausten tekemistä. Toisella asteella, lukiossa tai ammatillisessa koulutuksessa opiskelevan nuoren etuudet, oikeudet ja velvollisuudet tulee linjata toisiaan vastaaviksi.
>
> Kuntaliitto muistuttaa, että hallitusohjelman mukaan hallitus ei anna kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitetta vaalikaudella 2015–2019. Hallitus sitoutuu pitämään voimassa 100 prosentin valtionosuudet turvaavan lain.

Hallitusohjelmassa on linjattu, että kaikille peruskoulun päättäville taataan koulutus-, työ- tai kuntoutuspaikka. Eduskunnan hyväksymässä valtion vuoden 2016 talousarviossa todetaan, että tavoitteena on turvata koko ikäluokan kouluttaminen ja työelämän tarpeisiin vastaava aikuiskoulutus sekä lisätä toiminnan joustavuutta. Lisäksi edistetään tutkinnon osien suorittamismahdollisuutta, kuitenkin siten, että jokaiselle vailla ammatillista tutkintoa olevalle ensisijaiseksi tavoitteeksi asetetaan koko tutkinnon suorittaminen.

> Kuntaliitto katsoo, että ammatillisen koulutuksen ohjaus- säätely ja rahoitusjärjestelmä tulee varmistaa näiden koulutuspoliittisten linjausten toteutuminen. Kansallisen tason koulutuspoliittisen ohjauksen tulee olla tasapainossa paikallisen tason päätösvallan kanssa. Toimintalainsäädännössä kunnille ammatillisen koulutuksen järjestäjinä tulee taata riittävä paikallinen päätösvalta.

Ammatillisen koulutuksen kokonaisuudesta on siis löydettävissä kolme koulutuspoliittisesti keskeistä ryhmää, joille rahoitus tulee erottaa myös valtion talousarviossa omille momenteilleen. Näitä ryhmiä ovat:

1. perusopetuksen päättäneet, vailla toisen asteen tutkintoa olevat nuoret
2. töissä ja työmarkkinoilla olevien ammatillisen osaamisen kehittäminen
3. työvoimakoulutus: työttömät, erityisesti pitkäaikaistyöttömät

Erillisten määrärahojen varaaminen valtion talousarvioon ei estä poistamasta hallitusohjelman mukaisesti nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen raja-aitoja. Ammatillisen koulutuksen järjestäjä voi toteuttaa opetuksen ja ohjauksen yhdistellen perusopetuksen päättävien vailla toisen asteen tutkintoa olevien, työssä ja työmarkkinoilla olevien sekä työvoimakoulutuksen opiskelijoita tarkoituksenmukaisiksi opiskeluryhmiksi.

Eduskunnan tulee varata valtion talousarvioon riittävät määrärahat perusopetuksen päättävien ja vailla toisen asteen tutkintoa olevien ammatilliseen koulutukseen, työelämässä ja työmarkkinoilla olevien ammatillisen osaamisen kehittämiseen sekä työttömien ammatilliseen koulutukseen.

Kuntaliitto katsoo, että kunnat osallistuisivat jatkossa asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta perusopetuksen päättäneiden vailla toisen asteen tutkintoa olevien ammatillisen koulutuksen rahoitukseen (ryhmä 1).

Kunnat ammatillisen koulutuksen järjestäjinä ja rahoittajina

Ammatillisen peruskoulutuksen kuntien rahoitusosuus on vuoden 2016 valtion talousarvion mukaan 1,11 miljardia, valtion rahoitusosuuden ollessa 0,46 miljardia euroa. Kunnat ja kuntayhtymät järjestävät 80 % ammatillisesta peruskoulutuksesta. Lisäksi yksityisistä ammatillisen koulutuksen järjestäjistä lähes puolet on kuntaomisteisia. Hallituksen toisen tarkastetun toimintasuunnitelman mukaan koulutuksen järjestäjiä kannustetaan vapaaehtoisiin fuusioihin ylläpitäjäneutraliteetti säilyttäen.

Kuntaliitto katsoo, että hallituksen ylläpitäjäneutraliteettiin liittyvästä linjauksesta tulee pitää kiinni, siten että kunnat ja kuntayhtymät voivat jatkossakin toimia ammatillisen koulutuksen järjestäjinä. Kuntien tulee voida järjestää ammatillista koulutusta joko omana toimintana tai yhdessä toisten kuntien kanssa.

Ammatilliseen koulutukseen kohdistuvat säästöt

Ammatilliseen koulutukseen on jo viime hallituskaudella kohdistunut säästöjä. Tällä hallituskaudella ammatillisen koulutuksen valtion talousarviossa olevaa rahoitusta on vähentänyt mm. takuukorotuksen poistuminen ja nuorten aikuisten osaamisohjelman loppuminen. Lisäksi vuonna 2017 toteutetaan 190 miljoonan euron säästö. Tällä hallituskaudella (vuosina 2016-2017) ammatillisen koulutuksen rahoitus on vähentynyt noin 260 milj. eurolla, joka vastaa noin 13 % vähennystä.

Kuntaliitto kantaa syvää huolta ammatilliseen koulutukseen viime ja tällä hallituskaudella toteutettavien säästöjen vaikutuksista.

Kuntaliitto katsoo, että erityisesti perusopetuksen päättäneiden nuorten osalta koulutusresurssien tulee olla riittävät ja niiden tulee mahdollistaa toimintalainsäädännössä olevien tehtävien hoitaminen.

Kuntaliitto ei pidä tarkoituksenmukaisena menettelyä, jossa toisen asteen ammatillisen koulutuksen rakenteellisen uudistuksen säästöt toteutetaan ennen kuin rakenteelliset uudistukset mahdollistava ammatillisen koulutuksen reformin mukainen uudistettu lainsäädäntö tulee voimaan.

Työvoimakoulutuksen siirto

Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan määrärahat laskevat kehyskaudella. Määrärahojen tason lasku johtuu pääosin ammatillisen työvoimakoulutuksen hankinnan siirrosta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle sekä hallitusohjelman mukaisista säästötoimenpiteistä.

Kuntaliitto pitää kannatettavana, että työvoimakoulutus siirretään opetus- ja kulttuuriministeriön alle. Uudessa kokonaisuudessa, joka sisältää sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoiman ammatillisen koulutuksen, tulee hyödyntää molempien vahvuuksia.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että uudistus ja tehtävien siirto toteutetaan ministeriöiden välisenä saumattomana yhteistyönä siten, että työvoimakoulutukseen ei aiheudu katkosta tai työvoimakoulutuksen epätarkoituksenmukaista suuntaamista lyhyempikestoiseen koulutukseen.

Ammatillisen koulutuksen kustannusperusteisuudesta luopuminen

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2017-2020 on kirjattu ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää koskien seuraava lause: *"Rahoituksen kustannusperusteisuudesta luovutaan ja jatkossa rahoituksen tasosta päätetään vuosittain valtion talousarviossa, korkeakoulujen rahoitusta vastaavasti. Uuteen rahoitusjärjestelmään siirtyminen tapahtuu lähtökohtaisesti vuoden 2017 rahoitustasossa, jota korotetaan vuosittain indeksillä."*

Kuntalain 21 §:n mukaan osana kuntien ja valtion neuvottelumenettelyä valmistellaan kuntatalousohjelma. Lain mukaan kuntatalousohjelma on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua. Kuntatalousohjelmassa ammatillisen koulutuksen rahoituksen kustannusperusteisuudesta luopumista koskevaa kirjausta ei ole.

Suomen Kuntaliitto katsoo, että asian käsittelyssä on tehty vakava menettelyvirhe.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 25 §:n mukaan ammatillisen peruskoulutuksen yksikköhinnat opiskelijaa kohden lasketaan ammatillisen koulutuksen järjestäjille aiheutuneista kustannuksista.

Kuntaliitto katsoo, että kustannusperusteisuudesta luopuminen ja siirtyminen valtion talousarvioperusteisuuteen korkeakoulujen rahoitusta vastaavasti, on kuntien toiminnan, talouden ja hallinnon kannalta erittäin merkittävä asia.

Kuntaliitto katsoo, että kustannusperusteisuudesta luopuminen olisi pitänyt olla kirjattuna kuntalain mukaiseen kuntatalousohjelmaan. Asia olisi kuntalain 13 §:n mukaisesti pitänyt käsitellä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Kuntaliitto katsoo, että ammatillisen koulutuksen rahoituksen tulee perustua jatkossakin toteutuneisiin kustannuksiin. Kuntien ja valtion tulee yhdessä vastata toisen asteen ammatillisen koulutuksen rahoituksesta perusopetuksen päättäneiden vailla toisen asteen tutkintoa olevien osalta.

Toimintalainsäädännössä kunnille ammatillisen koulutuksen järjestäjinä tulee taata riittävä paikallinen päätösvalta.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri