Valtiovarainministeriö/ Taina Eckstein 30.4.2024

Kysymyksiä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnasta 26.4.2024

Miksi BKT-kasvun ennustetaan hidastuvan kehyskauden lopulla?

Keskipitkän aikavälin kehitysarvio perustuu arvioon potentiaalisen tuotannon kehityksestä, sillä sen ajatellaan määrittävän talouden kasvuedellytykset lyhyen aikavälin jälkeen. Valtiovarainministeriö käyttää potentiaalisen tuotannon ja tuotantokuilun arvioinnissa EU:n komission ja jäsenmaiden yhdessä kehittämää tuotantofunktiomenetelmää, jossa potentiaalisen tuotannon kasvu jaetaan arvioihin potentiaalisen työpanoksen, pääoman ja potentiaalisen kokonaistuottavuuden kehityksestä. Potentiaalinen tuotanto viittaa talouden pitkän aikavälin kasvu-uraan tai kestävään, vakaan inflaation takaavaan tuotannon tasoon, joka on saavutettavissa talouden kapasiteetin ollessa normaalikäytössä. Vuosien 2024-2028 aikana potentiaalisen tuotannon arvioidaan kasvavan keskimäärin noin 0,7 prosenttia vuodessa.

Potentiaalisen tuotannon kehitys riippuu työpanoksen, pääomakannan ja kokonaistuottavuuden kehityksistä. Työpanoksen muutoksen vaikutus potentiaalisen tuotannon kasvuun on vähäistä vuoteen 2027 saakka, jonka jälkeen työpanoksen kasvuvaikutus pysähtyy ja se alkaa pienentää potentiaalista tuotantoa. Työpanoksen heikko kasvukontribuutio on seurausta tehtyjen työtuntien työllistä kohden negatiivisesta kehityksestä. Työpanoksen lisäksi talouden tuotantoedellytyksiin vaikuttaa pääomakanta. Pääomakannan kasvu lisää potentiaalisen tuotannon kasvua vajaalla puolella prosentilla vuosittain vuosina 2024–2028.

Kolmas potentiaalisen tuotannon kasvun lähde on kokonaistuottavuus. Sen kasvu on vahvistunut hieman viime vuosina verrattuna 2010-luvun alkuun. Tuottavuuden kasvu on kuitenkin heikkoa verrattuna 2000-luvun alkuun. Heikompaa kasvua selittää mm. talouden rakennemuutos. Korkean tuottavuuden toimialojen tuotanto on supistunut ja koko talouden rakenne on palveluvaltaistunut. Hidas tuottavuuden kasvu on ollut yleistä myös muualla kehittyneissä talouksissa. Vuosina 2024–2028 kokonaistuottavuuden kasvuvaikutus arvioidaan olevan keskimäärin vain noin 0,3 prosenttia vuodessa, kun 2000-luvun alkupuolella kasvuvaikutus ylsi keskimäärin noin kahteen prosenttiin vuodessa.

Missä määrin BKT:n kasvulukujen taustalla on korkotason lasku ym. ulkoiset tekijät ja missä määrin hallituksen omat toimet?

Keskeinen tekijä lähivuosien BKT:n kasvussa on kotitalouksien kulutuksen kasvun nopeutuminen, kun inflaatio hidastuu ja koron laskevat. Tämä lisää niin kotimaista kysyntää kuin myös vientikysyntää samojen tekijöiden vaikuttaessa kotitalouksien kysyntää vientimarkkinoilla. Lisäksi energia- ja teknologiamurroksen ja rakentamisen toipumisen odotetaan lisäävän investointeja. Hallituksen lisäsopeutustoimien arvioidaan hidastavan talouden kasvua noin 0,5 prosenttiyksikköä vuosina 2025-2026. Arvio on alustava. Toisaalta hallituksen työllisyystoimet lisäävät työllisyyttä ja vauhdittavat talouskasvua osaltaan.

Missä määrin työllisyysasteen paraneminen sisältää hallituksen työllisyystoimien vaikutusta?

Hallitusohjelman mukaan valtioneuvosto toteuttaa rakenteellisia uudistustoimia, joilla tavoitellaan vähintään 100 000 työllisen lisäystä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus esittelee lukuisia uudistuksia, joilla muun muassa parannetaan työnteon kannustimia, yksinkertaistetaan sosiaaliturvajärjestelmää, helpotetaan työllistämistä, kehitetään rekrytointia ulkomailta, lisätään paikallista sopimista työmarkkinoilla, parannetaan työhyvinvointia sekä työn ja perheen yhteensovittamista ja jatketaan työvoimapalveluiden uudistamista. Toteutetut ja suunnitellut politiikkatoimet muuttavat työmarkkinoiden rakenteita, sikäli kun työantajat ja työntekijät muuttavat käyttäytymistään. Rakenteiden muutokseen kuluva aika riippuu toimenpiteestä itsestään, muista politiikkatoimista ja suhdannetilanteesta. Ennustetussa tilanteessa, jossa talouskasvu on alavireinen, toimenpiteiden täyden vaikutuksen arvioidaan toteutuvan vasta hallituskauden jälkeen.

Valtiovarainministeriö on arvioinut[1], että eduskunnan hyväksymät sekä eduskunnan käsittelyyn edenneet hallituksen esitykset lisäävät keskipitkällä aikavälillä työllisten määrää useilla kymmenillä tuhansilla.

Valtiovarainministeriön kevään ennusteen mukaan 15-64 vuotiaiden työllisyysaste nousee vuosina 2025 ja 2026 parantuneen suhdannetilanteen vuoksi 74,5 prosenttiin vuonna 2026. Tästä politiikkatoimien vuoksi parantuneen työllisyyden osuus on runsas prosenttiyksikkö. Toisaalta työllisyysasteen ennustetta heikentää oletus työikäisen väestön pysymisestä

[1] Työllisyystavoitteiden seuranta - Valtiovarainministeriö (vm.fi).

ennallaan, mikä poikkeaa Tilastokeskuksen väestöennusteesta selvästi positiivisempaan suuntaan ja johtuu viime vuosien runsaasta nettomaahanmuutosta.

Puhtaan siirtymän investointien verohyvitys:

- Millaista palautetta on tullut teollisuudesta tiukasta aikataulusta? Missä vaiheessa investoinnin on oltava tukipäätöksen aikaan?
    - Tiukka aikataulu johtuu suoraan niistä EU:n väliaikaisista valtiontuen kriisipuitteista, joihin hyvitys perustuisi. Puitteiden mukaiset tuet on myönnettävä vuoden 2025 loppuun mennessä.
    - Nämä kriteerit tarkentuvat valmistelun myöhemmässä vaiheessa. Tukikelpoisen investoinnin osalta kriisipuitteet pääsääntöisesti edellyttävät, että tukea haetaan ennen kuin investoinnista on tullut peruuttamaton (esim. ennen kuin investoinnin rakennustyöt on aloitettu). Suomen osalta oma erityispiirteensä on lupakäsittelyiden ja niitä koskevien valitusprosessien pitkät kestot. Sitä ei voi vielä arvioida, miten tämä vaikuttaa tukipäätöksen edellytyksiin.
    - Valtiovarainministeriöön ei ole tullut palautetta aikataulusta.
- Koskeeko myös tuulivoimalahankkeita?
    - Riihipäätöksen mukaan tuki ei koske sähköntuotantoa, ei myöskään tuulivoimalaitoksia.

Koskeeko ammatillisen koulutuksen säästö nimenomaan aikuiskoulutusta? Miten paljon siihen satsataan nyt ja miten suuri vähennys siihen on? Miten montaa oppilasta säästö koskee?

Vastaus erillisessä OKM:n kirjoittamassa liitteessä

Miten liiallisen alijäämän menettely ajallisesti ja prosessina etenee, jos julkisen talouden alijäämä on suurempi kuin 3,5 %?

Alijäämäkriteerin toteutumista arvioidaan perussopimuksen mukaan toteutuneiden, suunniteltujen ja ennustettujen lukujen perusteella. Jos viitearvon ylitys on vähäinen (alijäämä korkeintaan 3,5 %) ja väliaikainen (korjaantumassa alle 3 prosentin tason seuraavana vuonna), komissio ottaa huomioon myös muita merkityksellisiä tekijöitä arvioidessaan alijäämäkriteerin täyttymistä ja liiallisen alijäämän olemassaoloa. Suomen kohdalla nämä viitearvon ylityksen vähäisyyttä ja väliaikaisuutta koskevat ehdot täyttynevät, mutta vain nyt tehtyjen päätösten ansiosta. Jos alijäämä ylittäisi 3,5 %, olisi edessä todennäköisesti liiallisen alijäämän menettelyn käynnistäminen.

Komissio on jo keväällä 2023 todennut aikovansa ehdottaa neuvostolle alijäämäkriteerin rikkoutumiseen perustuvien liiallisen alijäämän menettelyjen käynnistämistä keväällä 2024 vuoden 2023 toteutumatietojen perusteella ja voimassa olevia säännöksiä noudattaen. Osana komission 19.6.2024 julkaistavaa kevätpakettia komissio julkaisee artiklan 126 kohdan 3 mukaisen raportin (ns. 126(3)-raportti), joka arvioi alijäämäkriteerin täyttymistä. Tämän jälkeen talous- ja rahoituskomitealla (EFC) on kaksi viikkoa aikaa antaa lausunto asiasta. Seuraavaksi komissio antaa lausunnon asiasta ja tekee ehdotuksen neuvostolle liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämisestä. Päätöksen liiallisen alijäämän olemassaolosta tekee neuvosto. Neuvoston on tehtävä päätös neljän kuukauden kuluessa julkisen talouden tilastotietojen toimittamispäivästä, mikä tarkoittaisi elokuun alkua. Samaan aikaan, kun neuvosto päättää liiallisen alijäämän olemassaolosta, se antaa komission suosituksesta kyseiselle jäsenvaltiolle suositukset liiallisen alijäämän korjaamiseksi määräajassa, ml. korjausvuosi ja sopeutuspolku alijäämän tuomiseksi alle 3 prosentin. Jäsenvaltion tulee osoittaa ryhtyneensä korjaaviin toimiin 3 tai 6 kuukauden kuluessa.

Jos tarpeeksi korjaavia toimenpiteitä ei komission ja neuvoston arvion mukaan ole tehty, neuvosto voi antaa jäsenvaltiolle huomautuksen. Tämän jälkeen neuvosto arvioi, onko jäsenvaltio tehnyt tarvittavia toimenpiteitä sekä ottaa käyttöön rahallisia sanktioita. Rahallisten sanktioiden maksimimäärä on 0,05 % BKT:sta edellisen kuuden kuukauden aikana ja se voidaan määrätä kuuden kuukauden välein. Jos menettelyssä edettäisiin näin pitkälle samalla keskusteluun tulisi esim. rakennerahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen maksatusten pysäytys.

LIITE OKM:n selvitys 30.4.2024

Liite

OKM / Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto

Ylijohtaja Petri Lempinen 30.4.2024

Ammatillisen koulutuksen rahoitusleikkauksesta ja tilastotietoja

Ammatillisen koulutuksen järjestäminen perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään järjestämislupaan. Koulutuksen järjestäjinä toimii kuntia, kuntayhtymiä sekä yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja säätiöitä. Koulutuksen järjestäjiä on yhteensä 135. Näistä yksi on lailla säädetty valtion oppilaitos Saamelaisalueen koulutuskeskus, jonka rahoitus on erillinen ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksesta.

OKM rahoittaa koulutuksen järjestäjiä ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksella. Rahoituksen myöntämisperusteista on säädetty opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Voimassa olevien säädösten mukaisesti ammatillisen koulutuksen rahoituksesta 70 % perustuu koulutukseen osallistumiseen (tavoitteellisten opiskelijavuosien määrä), 20 % opiskelijoiden opintosuorituksiin ja 10 % vaikuttavuuteen (työllistyminen, siirtyminen jatko-opintoihin, opiskelija- ja työelämäpalaute).

Valtion vuoden 2024 talousarviossa ammatillisen koulutuksen vos-rahoitus on 2,148 miljardia euroa sisältäen valtion ja kuntien maksuosuuden. Talousarvion mukaan tavoitteellisten opiskelijavuosien enimmäismäärä on 180 700.

Hallituksen 25.4.2024 hyväksymän julkisen talouden suunnitelman mukaisesti määrärahaan kohdistetaan 100 miljoonan euron säästö vuodesta 2025 alkaen. Tämä vastaa laskennallisesti noin 8 300 tavoitteellisen opiskelijavuoden vähennystä, joka jyvitetään koulutuksen järjestäjille vuoden 2025 suoritepäätöksen yhteydessä. Ensi vuoden rahoituksesta päätettäessä huomioidaan hallituksen linjaus leikkauksen kohdistamisesta ammatillisen tai korkeamman tutkinnon jo suorittaneisiin. Tämä tehdään suhteessa koulutuksen järjestäjien aiempaan toteumaan. Nämä kriteerit täsmentyvät kesän aikana ja niistä viestitään koulutuksen järjestäjille, kun rahoitushaku avataan syys-lokakuun vaihteessa sekä mahdollisuuksien mukaan ennakoivasti myös sitä ennen.

Koulutuksen järjestäjän saama valtionosuusrahoitus on yleiskatteista ja koulutuksen järjestäjä päättää järjestämislupansa (oikeus järjestää eri tutkintoja ja koulutuksia) ja suoritepäätöksen (käytössä oleva resurssi euroina ja tavoitteellisina opiskelijavuosina) puitteissa koulutustarjontansa suuntaamisesta eri tutkinnoissa. Perusopetuksen päättävät oppivelvolliset hakeutuvat pääosin yhteishaussa. Muuten hakeutuminen tapahtuu jatkuvan haun kautta. Näillä keinoilla koulutuksen järjestäjät suuntaavat koulutustarjontaansa ensisijaisesti oppivelvollisten tarpeisiin hallituksen linjauksen mukaisesti.

Taustaa

Suomessa on laaja julkisesti rahoitettu ammatillisen koulutuksen tarjonta. Opetushallinnon tietopalvelu Vipusen mukaan koulutukseen osallistuu vuosittain noin 340 000 ihmistä. Kyse on suurelta osin aikuiskoulutuksesta. Perusopetuksen päättävistä oppivelvollisista alle puolet jatkaa opintojaan ammatillisessa koulutuksessa.

Vuonna 2022 ammatillisen perustutkinnon opiskelijoista alle 20-vuotiaita oli 42,6 % ja alle 25-vuotiaita 59,5 % (sisältäen myös alle 20-vuotiaat). Iän lisäksi myös opiskelijoiden pohjakoulutus vaihtelee suuresti. Peruskoulupohjalta ammattiin opiskeli 48,2 % opiskelijoista, kun korkeakoulututkinnon suorittaneita oli 11,5 %.

Opiskelijat tutkintotyypeittäin ja iän mukaan vuonna 2022:

	kaikki	alle 20-v.	alle 25-v.
ammatillinen perustutkinto	256 782	109 329	152 832
ammattitutkinto	56 727	555	5 985
erikoisammattitutkinto	26 298	12	525
yhteensä	339 807	109 896	159 342

Uudet opiskelijat pohjakoulutuksen mukaan vuonna 2022:

	lukumäärä	%-osuus
perusasteen opinnot	65 217	48,2
ylioppilastutkinto	7 125	5,3
ammatillinen perustutkinto	34 122	25,2
ammatti- tai erikoisammattitutkinto	9 903	7,3
opistoasteen tutkinto	3 357	2,5
alempi korkeakoulututkinto (ml. AMK)	10 185	7,5
ylempi korkeakoulututkinto	5 415	4,0
yhteensä	135 324	100,0

Eri pohjakoulutuksilla olevia henkilöitä aloitti lähes kaikissa 160 ammatillisesta tutkinnosta. Esimerkiksi korkeakoulututkinnon suorittaneet alanvaihtajat suorittavat erinäisiä perustutkintoja. Korkeakoulutettujen osalta kuitenkin havaitaan, että heidän kiinnostuksensa keskittyy seitsemään erikoisammattitutkintoon, joiden kaikista aloittajista vähintään kolmasosa oli korkeakoulututkinnon suorittaneita. Näissä tutkinnoissa aloitti noin 5 700 korkeakoulutettua. Kolmessa tutkinnossa yli puolet opiskelijoista oli suorittanut korkeakoulututkinnon (ympäristöalan, tuotekehittäjän sekä johtamisen ja yritysjohtamisen erikoisammattitutkinnot).

Julkisesti rahoitettuina koulutuksen järjestäjä voi periä ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa opiskelijalta kohtuullisen maksun, jolla katetaan osin koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Koulutuksen järjestäjä ei voi tehdä koulutuksilla voittoa toisin kuin korkeakoulut tarjoamillaan mahdollisuuksilla täydennyskoulutukseen.