Sami Niemi, Irmeli Myllymäki, Essi Ratia

Eduskunnan sivistysvaliokunta

VNS 2/2024 vp

# Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028.

## Yleistä julkisen talouden suunnitelmasta 2025–2028: kuntatalous

Kunnat ovat sote- ja TE-palvelu-uudistusten keskellä nyt äärimmäisen vaikean talousnäkymän edessä. Kuntien talouden tila on heikentymässä nopeasti lähes kahden miljardin suuruisten poikkeuserien siivittämän viime vuoden jälkeen. Jos kunnat eivät toteuttaisi kehyskaudella sopeutustoimia lainkaan, kuntien ja kuntayhtymien vuosikatteet eivät riittäisi kehysvuosina poistoihin tai nettoinvestointeihin. Tällöin kuntien tulojen ja menojen välinen 1–2 miljardin euron suuruinen epätasapaino lisäisi kuntien velkaantumista peräti 7 miljardilla eurolla vuoteen 2028 mennessä.

Talousnäkymien romahduksen taustalla vaikuttavat kuntien odotettua voimakkaammin nousseet kustannukset, vaimea verotulokehitys ja huomattavat investointitarpeet. Sote-uudistukseen liittyvät valtionosuuksien täsmäytykset ja takaisinperinnät sekä kuntien peruspalvelujen valtionosuuden indeksijarru leikkaavat kaikkien kuntien tuloja erityisesti vuoteen 2027 asti. Yksittäisten kuntien taloudellisia lähtökohtia vaikeuttavat mittavat sote-uudistuksen tasauserät. Kuntien eriytymistä kiihdyttävät myös väestökehitys ja taloudellisen kasvun erilainen jakautuminen maan sisällä.

Heikkenevän talousnäkymän edessä monissa kunnissa on käynnissä jo talouden sopeutusohjelma. Käyttötalouden lisäksi säästömahdollisuuksia voi löytyä investoinneista, joissa hyödynnetään kuntien välistä yhteistyötä. Sopeutusohjelmien toimeenpanoa haastaa tarve kääntää nuorten koulutusasteen lasku sekä pula osaavasta henkilöstöstä.

CC BY

**Suomen Kuntaliitto**
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

**Finlands Kommunförbund**
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

## Petteri Orpon hallituksen kuntalinjaukset

Petteri Orpon hallituksen finanssipolitiikan linja nojaa noin 5,6 miljardin euron menosopeutukseen, 1,8 miljardin euron verosopeutukseen sekä noin 2 miljardin euron työllisyyttä edistäviin rakenteellisiin uudistuksiin vuoden 2028 tasolla. Näillä sopeutustoimilla julkisen talouden alijäämä tulisi pysyä vuonna 2024 alle 3,5 prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen ja pienentyä sen jälkeen tasaisesti.

Mittavan sopeutuskokonaisuuden sisällä hallituksen kuntalinjaukset vahvistavat kuntataloutta. Julkisen talouden suunnitelman mukaan kuntatalous vahvistuu päätösten seurauksena 0,6 miljardilla eurolla vuoden 2028 tasolla. Toimenpiteiden nettovaikutukset kohdistuvat erisuuruisina eri kuntiin.

Osa hallituksen päätösten kuntavaikutuksista on kuitenkin vasta täsmentymässä. Joissain yhteyksissä tarkat vaikutusarviot ovat teoreettisia. Esimerkiksi kuntien normien kevennysohjelman täysimääräinen toteutus ja toimeenpano jo vuoden 2025 alusta lähtien on täysin epärealistista. Lisäksi esimerkiksi sosiaaliturvamuutosten täsmälliset pidemmän aikavälin ristikkäisvaikutukset esimerkiksi kuntien perustoimeentulotuen menoihin ovat mahdottomia arvioida tarkasti. Kunnat saattavat myös kasvattaa omarahoitusosuuttaan joidenkin säästöjen kohdalla, kuten maksuttoman oppimateriaalin rajauksessa. Pidemmällä aikavälillä kuntatalousvaikutuksia heiluttaa myös odotettua heikompi tai vahvempi talous- ja työllisyyskehitys.

Kuntatalouden kannalta on myönteistä, että Orpon hallituksen useat päätökset vahvistavat veropohjaa. Tällaisia linjauksia ovat muun muassa kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksestä luopuminen, kanavointiratkaisu sekä maapohjan kiinteistöveroprosentin eriyttäminen yleisestä kiinteistöveroprosentista ja sen vaihteluvälin alarajan korottaminen 0,93:sta 1,30:aan. Nämä päätökset tuovat kunnan talouteen pidemmällä aikavälillä liikkumavaraa. Sote-siirtolaskelman tarkentumisesta johtuvaan valtionosuuden jälkikäteistarkistukseen osoitettava 277 miljoonan euron pysyvä valtionosuuden lisäys on kunnille kädenojennus, joka helpottaa kuntatalouden sopeutustoimia erityisesti sivistystoimen palveluissa.

## Toisen asteen koulutus: lukio- ja ammatillinen koulutus

Ammatillisen koulutuksen rahoitukseen kohdistuu kohtuuttomat leikkaukset

Euromääräisesti yksi suurimmista yksittäisistä säästötoimenpiteistä julkisen talouden suunnitelmassa on ammatillisen koulutuksen rahoituksen vähentäminen. Suoraan ammatilliseen koulutukseen kohdistuu 100 milj. euron

määrärahan leikkaus. Lisäksi vuoden 2025 osalta ammatillisen koulutuksen määrärahaa vähentävät määräaikaisten lisäysten päättyminen:

- määräaikainen lisäys lähihoitajakoulutukseen -16,5 milj.€
- määräaikainen lisäys oppisopimuskoulutukseen -5,5 milj.€

Ammatillisen koulutuksen määrärahaa vähentää lisäksi oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu maksuttoman oppimateriaalin rajaaminen sen kalenterivuoden loppuun, jonka kuluessa opiskelija täyttää 18 vuotta. Tästä arvioidaan kohdistuva julkiseen talouteen vuodelle 2025 6 milj. euron ja seuraaville vuosille 12 milj. euron säästöt.

Lisäksi julkisen talouden suunnitelman mukaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden purkamisella tavoitellaan menojen pienentämistä 100 milj. eurolla. Säästöjä haetaan myös ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähentämällä, minkä oletetaan vähentävän menoja vastaavasti. Epäselväksi jää, mitä tässä yhteydessä ammatillisen koulutuksen rahoituksen vähentämisellä tarkoitetaan.

Kuntaliitto katsoo, että ammatillisen koulutukseen kohdistuvat säästöt ovat kohtuuttomia ja heikentävät merkittävästi aikuisten mahdollisuuksia kohottaa osaamistasoaan ammatti- ja erikoisammattitutkinnoilla sekä siirtyä tarvittaessa toiselle alalle. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät joutuvat haastavaan tilanteeseen rahoituksen äkkinäisten muutosten vuoksi.

## Hallituksen linjauksesta säästöjen kohdentamisesta pidettävä kiinni

Hallitus linjasi kehysriihipäätöksessään säästöjen kohdentamisesta siten, että rahoituksen ja opiskelijapaikkojen vähennyksiä ei kohdenneta perusopetuksen päättävien nuorten tai vailla ammatillista perustutkintoa olevien koulutukseen.

Kuntaliitto katsoo, että linjaus on tarpeellinen ja siitä tulee pitää kiinni koulutuspaikkoja (opiskelijavuosia) vähennettäessä. Mikäli linjauksen toteuttaminen edellyttää, koulutuksen järjestäjän järjestämisluvan mukaista koulutuksen järjestäjän opiskelijavuosien vähimmäismäärää tulee pienentää. Niukat koulutuksen resurssit tulee kohdentaa julkisen talouden kannalta vaikuttavimmalla tavalla.

Säästöjä kohdennettaessa on huomioitava myös se, että ammatti- ja erikoisammattitutkinnot kohottavat perustutkinnon suorittaneiden osaamistasoa. Näin ollen on tarkoituksenmukaista, että niitä suorittavat myös ammatillisen perustutkinnon suorittaneet.

## Säästöjen vaikutukset valtion ja kuntien talouteen epäselvät

Hallituksen 16.4.2024 tekemien päätösten uusista menosopeutuksista mukaan ammatilliseen koulutukseen kohdentuvan säästön vaikutukset julkiseen talouteen ovat 100 milj. euroa, josta arvioitu vaikutus

- valtiontalouteen on 42,6 milj. €
- kuntien talouteen on 57,4 milj. €.

Kuntatalousohjelmassa kuitenkin todetaan, että kuntavaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä. Kuntaliitto katsoo, että säästöjen kohdentumisessa tulee noudattaa hallituksen päätöstä siten, että kuntien talouteen kohdistuva vaikutus on arvioitu 57,4 milj. euroa.

## Ammatillisen koulutuksen merkitys kunnille TE- ja kotoutumispalveluiden siirtyessä kuntien vastuulle

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan ammatillinen koulutus on keskeisessä roolissa myös TE2024-uudistuksessa erityisesti osaamisen päivittämisessä. Ammatillisen koulutuksen mittavat leikkaukset kuitenkin heikentävät mahdollisuuksia työllisyyttä ja osaavan työvoiman saatavuutta parantavaan jatkuvaan oppimiseen. Esimerkiksi uudet vihreään siirtymään liittyvät investoinnit edellyttävät aikuisten mahdollisuuksia osaamisen päivittämiseen. Lisäksi oppisopimuksena suoritettavat tutkinnon osat ovat olleet tehokas ja toimiva keino työperäisessä maahanmuutossa osaajien kouluttamiseksi suomalaisen työelämän tarpeisiin.

Ammatillisen koulutuksen määräraha sisältää myös tutkintoon ja tutkinnon osiin johtavan työvoimakoulutuksen. Valtion vuoden 2024 talousarvion mukaan työvoimakoulutuksena järjestettävän koulutuksen määrä on vähintään 8 100 opiskelijavuotta. Säästöjä ei tule kohdentaa työvoimakoulutuksena järjestettävään koulutukseen.

## Ammatti- ja erikoisammattitutkinnot kustannustehokas tapa osaamistason nostamiseen

Suomalainen ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmä, joka kattaa perus-, ammatti- ja erikoisammattitutkinnot, on ainutlaatuinen.

Ammattitutkinnossa osoitetaan työelämän tarpeiden mukaisesti kohdennettua ammattitaitoa, joka on perustutkintoa syvällisempää tai kohdistuu rajatumpiin työtehtäviin ja erikoisammattitutkinnossa osoitetaan työelämän tarpeiden mukaisesti kohdennettua ammattitaitoa, joka on ammattitutkintoa

syvällisempää ammatin hallintaa tai monialaista osaamista. (Laki ammatillisesta koulutuksesta 2017/531 5 § 3 ja 4 mom.)

Ammattitutkintojen avulla voidaan erikoistua esimerkiksi rakennuspeltityöhön tai suorittaa mielenterveys- ja päihdetyön ammattitutkinto. Erikoisammattitutkintoja voidaan suorittaa esimerkiksi työnjohtoon valmiuksia antavia ammatti- ja erikoisammattitutkintoja, joita työelämä kipeästi tarvitsee.

Korkeakoulutukseen verrattuna ammatti- ja erikoisammattitutkinnot ovat kustannustehokas tapa kohottaa väestön osaamistasoa työelämän tarpeita vastaavasti. Toisin kuin korkeakoulututkintoja, ammatti- ja erikoisammattitutkintoja voidaan suorittaa myös oppisopimuskoulutuksena.

## Ammatillinen koulutus kantaa yhteiskuntavastuuta oppivelvollisten sekä jatkuvan oppimisen osalta

Ammatillinen koulutus kantaa yhteiskuntavastuuta heikot oppimisen edellytykset omaavien oppivelvollisten ja aikuisten osaamisen kehittämisestä. Julkisen talouden näkökulmasta keskeistä on, että nämä henkilöt saavat riittävän osaamisen työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille.

Oppivelvolliset opiskelijat tarvitsevat aiempaa moninaisempaa tukea. Opiskelijoiden tuen tarpeita koskien hallitus vahvistaa oppimisen tukea ja opinto-ohjausta ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa (ml. TUVA-koulutus). Tarkoitukseen osoitetaan pysyvää lisärahoitusta 20 milj. euroa vuodesta 2025 lukien. Kuntaliitto katsoo, että lisärahoituksen tulee olla osa laskennallista ja yleiskatteellista rahoitusjärjestelmää.

Oppivelvollisuuden laajentuminen on tehnyt näkyväksi, että kaikilla ei ole vielä 16-vuotiaana riittävää kykyä suoriutua ammatillisesta tai lukiokoulutuksesta. Nykyjärjestelmässä ei kyetä riittävällä tavalla ottamaan huomioon opiskelijoita, joiden kohdalla tutkinnon suorittaminen ei ole ainakaan väliaikaisesti realistisesti mahdollista esimerkiksi psyykkisen toimintakyvyn vuoksi. Kuntaliitto on tehnyt tähän haasteeseen vastaamiseksi yhdessä kuntataustaisten ammatillisen koulutuksen järjestäjien kanssa tehnyt aloitteen kuntouttavan opetuksen mallin valmistelun aloittamisesta opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön välisenä yhteistyönä.

Kuntaliitto kantaa huolta siitä, että suomalaisen koulutuspolitiikan yhtenäisyys ja suunta hukkuvat nopeasti tehtävien koulutusmuoto- ja -astekohtaisten säästöpäätösten vuoksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön virkahenkilöt esittivät taustamuistiossaan lähes puolen miljardin leikkausta ammatilliseen koulutukseen. Väestökehitys huomioon ottaen näin suuri leikkaus olisi pysyvästi muuttanut suomalaista koulutusjärjestelmää romuttaen ammatillisen

aikuiskoulutuksen ja tehden mahdottomaksi nykyisen 42 eri ammatillisen perustutkinnon järjestämisen maan kattavasti.

## Leikkaukset lukiokoulutuksen rahoitukseen jatkuvat

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta 2025–2028 ei sisällä lainkaan korjausta lukiokoulutuksen rahoitusasemaan. Valtio kohdistaa lukiokoulutukseen joka vuosi yli sadan miljoonan euron rahoitusleikkauksen (996,13 €/opiskelija), johon ei selonteon mukaan ole tulossa muutosta. Kuntaliitto pitää kestämättömänä lukiokoulutuksen rahoitusleikkausten jatkumista. Leikkausten jatkuminen vaarantaa lukiokoulutuksen laadun ja saavutettavuuden. Leikkaukset asettavat sekä opiskelijat että lukiokoulutuksen järjestäjät eriarvoiseen asemaan.

Julkisen talouden suunnitelma sisältää rajauksen nykyisen maksuttomuuden kestoon toisen asteen koulutuksessa. Oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu maksuton oppimateriaali aiotaan rajata sen kalenterivuoden loppuun, jonka kuluessa opiskelija täyttää 18 vuotta. Tämän arvioidaan vähentävän valtion kustannuksia 3 milj. euroa vuonna 2025 ja 6 milj. euroa seuraavina vuosina. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kuntien kustannukset eivät kuitenkaan kokonaisuutena vähene vastaavasti. On todennäköistä, että toimenpide ei synnytä suunniteltua säästöä julkiseen talouteen. Siitä onkin syntymässä lisärasite kunnille ja koulutuksen järjestäjille.

Suurin osa oppimateriaalin maksuttomuuteen liittyvästä rajauksesta kosketttaa lukiokoulutusta. Käytännössä siis maksuttomuuden rajaus leikkaa entisestään lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmässä olevaa rahoitusta ja on leikkaus lukiokoulutuksen yksikköhintaan, johon valtio jo tällä hetkellä kohdistaa lähes tuhannen euron opiskelijakohtaisen leikkauksen.

Lukiokoulutuksen rahoitusmalli aiotaan uudistaa. Sen tulisi kannustaa järjestämään laadukasta koulutusta kustannustehokkaasti ja siten, että koulutuksen saavutettavuus voidaan turvata maan eri osissa. Kuntaliitto pitää tavoitetta erittäin tärkeänä. Valitettavasti tällä hetkellä on valmisteltu rahoitusmallia, joka ei luo lukiokoulutuksen järjestäjille mahdollisuuksia sopeutua pieneneviin ikäluokkiin ja esimerkiksi koulutuksen järjestäjien yhteistyön avulla huolehtia koulutuksen saavutettavuudesta.

Oppimisen tukea ja opinto-ohjausta aiotaan vahvistaa muun muassa lukiokoulutuksessa. Tarkoitukseen ollaan osoittamassa pysyvää lisärahoitusta 10 milj. euroa vuodesta 2025 lukien. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että lisärahoitus on osa laskennallista ja yleiskatteellista rahoitusjärjestelmää.

## Valtionavustusten alentaminen vaarantaa vapaa-aikapalveluiden järjestämistä

Valtionavustuksiin kohdistuu hallitusohjelmassa125 M€ vähennys ja julkisen talouden suunnitelmassa niihin on esitetty 25 M€ lisäleikkausta. Hallitusohjelmassa ja vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa linjattua valtionavustusten tason asteittaista alentamista aikaistetaan ja kokonaissäästön tasoa nostetaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustusten tasoa alennetaan yhteensä 75 milj. euroa v. 2025 ja 150 milj. euroa vuodesta 2026 lukien.

Vallitsevassa kuntatalouden tilanteessa huoli kulttuurin ja vapaa-ajan lähipalveluiden katoamisesta on suuri. Hallitusohjelman mukaan säästöt tuli kohdentaa valtionavustuksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on päättänyt kohdentaa niitä myös valtionosuuksiin, joka heikentää muun muassa taide- ja kulttuurialan koko rahoitusjärjestelmää ja alan työllisyyttä. Kunnat ovat merkittäviä taide- ja kulttuurilaitosten ja tilojen rahoittajia ja ylläpitäjiä. Valtion säästöpäätökset tulevat lisäämään kuntien menoja, mikäli nykyisestä toiminnasta halutaan pitää edelleen kiinni. Leikkaukset kulttuurin (ml. kirjastot) sekä nuoriso- ja liikuntatoimen valtionosuuksiin ja -avustuksiin vaikeuttavat näin kuntien toimintaedellytyksiä ja aiheuttavat epävarmuutta vapaa-aikatoimen pitkän tähtäimen suunnittelusta. Palveluiden kehittäminen jää väistämättä pienempään rooliin. Kunnilla ei ole välttämättä mahdollisuuksia eikä suoraa velvollisuutta kompensoida valtion tekemiä säästöjä järjestöille ja muille vapaa-ajan ja kulttuuripalveluiden tuottajille.

Taiteen perusopetuksen lainsäädäntö uudistetaan ja uuden lainsäädännön toimeenpanoa valmistellaan siten, että uusi lainsäädäntö voidaan ottaa käyttöön vuoden 2026 alusta. Kuntaliitto on huolissaan, mitkä ovat tosiasialliset mahdollisuudet uudistaa taiteen perusopetuslakia ja sen rahoitusjärjestelmää, mikäli toimintaan kohdistuu suuria säästöjä.

## Perusopetus tarvitsee vahvaa ja vakaata perusrahoitusta

Kuntaliitto pitää lähtökohtaisesti tärkeänä perusopetukseen kohdennettavia panostuksia, jotka on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025-2028. Näihin sisältyy varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen ns. tasa-arvorahoituksen vakiinnuttaminen, josta opetus- ja kulttuuriministeriö on juuri tehnyt rahoituspäätökset kunnille vuosiksi 2024–2027. Tällä hallituskaudella rahoitusta on tarkoitus jakaa vuosittain n. 48,6 miljoonaa euroa. Kunnat ovat pitäneet hyvänä sitä, että valtionavustusta voidaan nykyään myöntää rahoituslain nojalla useammaksi vuodeksi kerrallaan.

Perusopetuksen oppilaiden perustaitoja halutaan vahvistaa. Perusopetuksen vuosiluokille 1–6 ehdotetaan kolmen vuosiviikkotunnin lisäystä 1.8.2025

alkaen, johon osoitetaan 8,6 miljoona euroa vuonna 2025 ja 20,6 milj. euroa vuodesta 2026 eteenpäin pysyväluonteista rahoitusta. Kuntaliitto pitää tärkeänä sitä, että rahoitus on yleiskatteellista.

Lisäksi valmistelussa on esi- ja perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskeva uudistus. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kuntatalousohjelmassa todetaan toimenpiteeseen kohdennettavan 100 miljoona euroa 1.8.2025 alkaen. Määräraha ja toimenpiteet tarkentuvat kuitenkin vasta valmistelun edetessä. Kuntaliitto on huolissaan uudistusten kireästä aikataulusta toimeenpanon kannalta. Pidämme erityisen tärkeänä, että tuen uudistuksessa toimitaan maltillisesti ja kustannusvaikutukset arvioidaan realistisesti. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että hallitusohjelman mukaisesti opetuksen järjestäjien hallinnollista taakkaa tosiasiallisesti kevennetään. Valtion tulee kompensoida kunnille asetettavat uudet laajenevat tehtävät täysimääräisesti.

Perusopetukseen valmistavaan opetukseen esitetään julkisen talouden suunnitelmassa 3,5 miljoonan euron lisäystä. Perusopetukseen valmistavan opetuksen rahoitustarve lisääntyi erityisesti tilapäisen suojelun tarpeesta. Tässä vaiheessa on epäselvää mihin lisäys aiotaan kohdentaa.

Osana lapsiin ja nuoriin liittyvää toimenpidekokonaisuutta koulu- ja oppilaitosnuorisotyön rahoitusta lisätään vuosittain 1 milj. eurolla. Korotus koulu- ja oppilaitosnuorisotyöhön on tärkeä, mutta toimintamuodolle kaivataan pysyväluontoisempaa rahoitusta.

## Varhaiskasvatuksessa lapsimäärä voi kasvaa edelleen

Kuntien laskennallisia valtionosuuksia alentaa lapsi- ja nuorisoikäluokkien pieneneminen. Varhaiskasvatuksen osalta tilanne on tämän osalta haasteellinen, koska ikäluokkien pieneneminen ei suoraan vaikuta varhaiskasvatuksen palveluiden käytön vähenemiseen. Tavoitteena on edelleen nostaa varhaiskasvatuksen osallistumisastetta ja varhaiskasvatukseen on koronavuosien jälkeen osallistunut aina edellistä vuotta enemmän lapsia. Tilanne eri kuntien osalta kuitenkin vaihtelee. On todennäköistä, että suunnitelmakaudella varhaiskasvatuksen järjestämiskustannukset edelleen nousevat.

Lisäksi kustannuspainetta aiheuttaa erittäin haastava henkilöstötilanne sekä asiakasmaksujen tulorajojen nousu. Tulorajojen nousun myötä valtaosa varhaiskasvatuksen asiakkaista ei enää maksa asiakasmaksua.

SUOMEN KUNTALIITTO

Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja

Sami Niemi
erityisasiantuntija

**Suomen Kuntaliitto**
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

**Finlands Kommunförbund**
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi