Sami Niemi, Mari Sjöström

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta, sivistys- ja tiedejaosto

HE 109/2024 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (HE 109/2024 vp)

Kuntaliitto kiittää valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostoa mahdollisuudesta antaa lausuntonsa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle valtion talousarviosta vuodelle 2025.

Yleistä valtion talousarvioehdotuksesta vuodelle 2025: kuntatalouden teema

Hallituksen tavoitteena on ohjata kuntatalouden tilaa kohti tasapainoa ja taittaa julkisen sektorin velkaantuminen. Valtion talousarvioesitys vuodelle 2025 sisältääkin useita kymmeniä kuntatalouteen vaikuttavia uusia linjauksia. Valtion talousarvioehdotuksen mukaan Petteri Orpon hallituksen toimet vahvistavat kuntataloutta noin 270 miljoonaa euroa.

Hallituksen toimien yhteisvaikutus ei nouse niin vahvaksi kuin talousarvioehdotuksessa esitetään. Yksittäisten kuntien taloutta vahvistavien linjausten rinnalla kuntien tuloihin kohdistetaan useita rahoitusleikkauksia sekä sitäkin lukuisampia kuntataloutta vähintään lievästi heikentäviä linjauksia, jotka eivät yllä henkilöstökustannusten noustessa hallituksen väittämään neutraaliin yhteisvaikutukseen. Kuntien rahoitusta leikataan vuonna 2025 myös sote-siirtolaskelman tarkentumiseen liittyvän jälkikäteisperinnän vuoksi. Valtionosuuksia peritään takaisin 167 miljoonaa euroa vuoden 2023 osalta ja 64 miljoonaa euroa vuoden 2024 osalta.

Merkittävin kuntataloutta vuonna 2025 vahvistava hallituksen toimenpide on 277 miljoonan euron valtionosuuslisäys sote-siirtolaskelman vaikutusten lieventämiseksi. Sen ohella hallitus kohdistaa valtionosuuksiin kuitenkin 25 miljoonan euron suuruisen indeksileikkauksen sekä 23 miljoonan euron leikkauksen, koska kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimisen toimenpidekokonaisuus jää keväällä 2024 hallituksen linjaamasta tavoitteesta. Kuntien tuloihin kohdistettu merkittävä leikkaus normien kevennysohjelman hitauden varjolla ei tuo julkiseen talouteen yhtään euroa säästöä, vaan on puhdasta lisävelanoton osaoptimointia valtiontaloudesta kuntien kukkarolle.

CC BY

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

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

Myös kuntien saamiin valtionavustuksiin kohdistetaan iso leikkaus, kun laskennallisia kotoutumisen korvauksia leikataan 58 miljoonalla eurolla vuonna 2025. Lisäksi ammatillisen koulutuksen rahoitusta vähennetään yhteensä 120 miljoonalla eurolla, josta noin 40 miljoonaa euroa leikkaa kuntien valtionosuuksia. Myös opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustukset laskevat lukuisten säästöpäätösten vuoksi noin 40 miljoonalla eurolla.

Valtaosa hallituksen kuntiin kohdistuvista yksittäisistä päätöksistä ei ole kuntien talouden kannalta niin neutraaleja kuin talousarvioehdotuksessa väitetään. Osassa toimia, esimerkiksi perusopetukseen liittyvän oppimisen tuen vahvistaminen, kuntien kustannukset tulevat lisääntymään esitettyä voimakkaammin. Joissakin toimenpiteissä, kuten raportointi- ja suunnitelmavelvoitteiden purkamisessa, kustannukset eivät kevene oletetulla tavalla. Euromääräisesti merkittävin esimerkki säästöjen epäonnistumisesta on TE-palvelu-uudistuksen liittyvä työllisyysmäärärahojen leikkaus 37 miljoonalla eurolla, joka on hallituksen laskelmissa puettu kuntien kannalta neutraaliksi kuntien velvoitteiden karsimisen varjolla.

Muutosten taloudelliset vaikutukset voivat osoittautua ylioptimistisiksi myös sen vuoksi, että erilaisten valtionavustushankkeiden päättyessä tai valtion rahoitusosuuden pienentyessä kuntien palvelutoiminta ei välttämättä lakkaa hallituksen laskelmien olettamalla tavalla. Kunnat voivat päättää jatkaa toimintaa ja kustannukset siirtyvät tällöin kuntien vastuulle.

Hallitus kohdistaa kuntiin vuonna 2025 siis lukuisia päätösperäisiä toimia, joista varsin moni heikentää kuntataloutta. Jos hallituksen toimien yhteisvaikutuksessa otetaan huomioon valtionosuuksien takaisinperinnät vuosilta 2023 ja 2024 sekä TE-palveluiden 37 miljoonan euron rahoitusleikkaus sellaisenaan niin **hallituksen toimien yhteisvaikutus kuntatalouteen painuu nollaan tai sen alle**. Kuntien talouden tosiasiallinen vahvistaminen jää vuonna 2025 siis käytännössä kuntien harteille.

Kuntien valtionrahoituksen tiukkuus näkyy myös siinä, että vertailukelpoinen valtionosuus kuntien nykytehtäviin (vuonna 2024) kasvaa vuonna 2025 kuntien sivistyspalveluiden tehtävien laajentumisesta ja kustannusten noususta huolimatta vain 29 miljoonalla eurolla. Kun huomioon otetaan TE-palvelu-uudistuksen käynnistyminen ja siihen myönnettävät valtionosuusmäärärahat niin kuntien valtionosuudet lisääntyvät noin 530 miljoonaa euroa vuonna 2025. Summa on huomattavasti vähemmän kuin mitä TE-palvelu-uudistuksessa kunnille siirtyy palveluita ja rahoitusvastuita.

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

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

Kuntien talousnäkymät ovat nyt synkät

Kunnat ja erityisesti isot kaupungit ovat sote- ja TE-palvelu-uudistusten keskellä nyt äärimmäisen vaikean talousnäkymän edessä. Kuntien talouden tila on heikentynyt vuonna 2024 nopeasti. Jos kunnat eivät sopeuttaisi talouttaan lainkaan, kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ei riitä kattamaan kuluvana tai tulevina vuosina poistoja, nettoinvestoinneista puhumattakaan. Ministeriön laatima kuntien kehitysarvio ennakoi kuntiin tulevina vuosina 1–2 miljardin euron suuruista epätasapainoa ja kuntien velkaantumisen kasvua peräti 8 miljardilla eurolla vuoteen 2028 mennessä.

Kuntien talouden heikentynyt tilanne näkyy myös Kuntaliiton syksyn 2024 Talousbarometrissä, jossa kysyttiin kuntien talousjohtajilta tunnelmia kuntien talousnäkymistä ja veronkorotuspaineista. Yli puolet kuntien talousjohtajista odottaa, että kunnan talouden tilanne heikkenee tulevan vuoden aikana edelleen. Noin 90 prosentissa kuntakenttää on tarvetta kohtalaisille tai huomattavilla sopeutustoimille ja joka toisessa kunnassa painetta kohdistuu myös veroprosenttien nostoon. Sopeutuspaineita on kaikenkokoisissa kunnissa ja eripuolilla Suomea.

Talousnäkymien romahduksen taustalla vaikuttavat erityisesti kuntien voimakkaasti nousseet kustannukset, tuen tarpeen kasvaminen ja huomattavat investointitarpeet. Yksittäisten kuntien taloudellisia lähtökohtia vaikeuttavat mittavat sote-uudistuksen tasauserät sekä käsiin mahdollisesti jäävät sote-kiinteistöt. Kuntien eriytymistä kiihdyttävät myös väestökehitys ja taloudellisen kasvun erilainen jakautuminen maan sisällä.

Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonala

Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuksen järjestämisen ja siihen liittyvän rahoituksen osalta tilanne on haastava. Varhaiskasvatuksen osallistumisen osalta lapsimäärät ovat toistaiseksi kasvaneet aina aiempaa vuotta enemmän. Viimevuosina erityisesti alle kolme- vuotiaiden lasten määrä on noussut vuoden 2021 tasosta lähes 9 000 lapsella. Tämä yksistään on vaikuttanut varhaiskasvatuksen järjestämiskustannusten nousemiseen merkittävästi. Samanaikaisesti kuitenkin ikäluokkien pienentyessä peruspalvelujen valtionosuus laskee, koska alle kouluikäisiä lapsia asuu kunnassa entistä vähemmän. Samoin eri lakimuutosten vaikutukset näkyvät kustannusten osalta vasta nyt. Myös asiakasmaksuihin tehdyt lakimuutokset ja 1.8.2024 tehty indeksitarkistus edelleen pienentää jo ennestään vähäiseksi käyneitä varhaiskasvatuksen asiakasmaksutuottoja.

Varhaiskasvatuksen osalta valtion talousarvioon on esitetty peruspalvelujen valtionosuuden osalta vähennyksiä muun muassa paikallisen varhaiskasvatussuunnitelman laadintavelvoitteen luopumisen sekä täydennyskoulutuksen raportointivelvoitteen keventämisen osalta. Lisäksi päiväkotikohtaisen yhdenvertaisuussuunnitelman laatimisvelvoitteesta luopumisen vaikutus vähentäisi peruspalvelujen valtionosuutta. Peruspalvelujen valtionosuutta vähentää osaltaan myös määräaikaisia työntekijöitä koskevan raportointivelvoitteen keventäminen. Sen osalta kyse ei ole lakimuutoksesta vaan varhaiskasvatuksen tietovarantoon vietävän tiedon tietosisällön tarkentamisesta. Velvoitteen säätämisvaiheessa tällaiselle toimelle ei ole laskettu erillistä kustannusarviota, vaikka nyt talousarvioon toimella säästettävä summa onkin määritelty.

Erilaiset päiväkoti- ja ryhmäkohtaiset kirjaamiset kuormittavat henkilöstöä ja eri toimilla tulisikin tavoitella työmäärän keventämistä toimipistetasolla. Mikäli siinä onnistutaan, on vaikutukset myös työntekijöiden työhyvinvoinnin ja työolosuhteiden parantumiseen moninkertaiset. Varhaiskasvatuksen osalta todellisen koko julkishallinnon taloudelliseen tilaan vaikuttavat toimet liittyisivät mitoituksiin ja henkilöstön kelpoisuuksien väljentämiseen. Sellaisia toimia ei kuitenkaan olla esittämässä.

Varhaiskasvatuksen henkilöstötilanne on edelleen haastava. On hyvä, että valtion talousarvioon on lisätty tältä osin rahoitusta tilanteen parantamiseksi. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että toimet eivät ole riittäviä, jotta kunnilla olisi mahdollisuus saavuttaa toivottu henkilöstörakenne vuoteen 2030 mennessä. Olisi ehdottoman tärkeää toteuttaa hallitusohjelman mukainen päiväkodin johtajan kelpoisuuden muuttaminen. Myös muita edellä mainittuja kokonaisuuksia tulisi ottaa pohdintaan.

On todennäköistä, että varhaiskasvatuksen järjestämiskustannukset jatkavat edelleen kasvua ja kunnan rahoitusosuus peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuvien toimien myötä edelleen kasvaa.

Esi- ja perusopetus

Hallituksen esitys valtion vuoden 2025 talousarvioksi sisältää ns. perusopetuksen vahvistamista koskevia toimenpiteitä. Osalla toimenpiteistä on vaikutuksia myös varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen järjestämiseen. Kuntaliiton mukaan uudistukset, joissa opetuksen järjestäjien lakisääteisiä tehtäviä lisätään, toteutetaan kireällä aikataululla.

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti perusopetuksen 1.-6. vuosiluokille lisätään äidinkielen ja kirjallisuuden sekä matematiikan opetusta yhteensä 3 vuosiviikkotuntia 1.8.2025 alkaen. Muutoksen vaikutus kuntien

peruspalveluiden valtionosuuteen vuoden 2025 osalta on n. 8,6 miljoonaa euroa ja muutoksen kokonaiskustannus on n. 20,6 miljoonaa euroa. Kuntaliitto pitää panostusta merkittävänä. Lisäykset kasvattavat perusopetuksen tuntijaon vähimmäistuntimäärää. Perusopetuksen opetussuunnitelman tavoitteita eikä sisältöjä muuteta vuosiviikkotuntien lisäyksen johdosta. Täysimääräisesti lisätunneista hyötyvät ne oppilaat, jotka aloittavat perusopetuksen 1. vuosiluokalla tuntijakoasetukseen sisältyvien muutosten voimaantullessa 1.8.2025. Opetuksen järjestäjille on annettu muutoksen toimeenpanemiseksi tukea mm. opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Kuntaliiton yhteisesti laatiman ohjauskirjeen muodossa. Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että useampi hallitus perättäin on kasvattanut perusopetuksen vähimmäistuntimääriä. Vuoden 2020 alussa lisättiin 2 vuosiviikkotuntia A1-kielen opetusta 1.-2. vuosiluokalle. B1-kielen opetusta lisättiin yhdellä vuosiviikkotunnilla 7. vuosiluokalle 1.8.2024 alkaen. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että vuosiviikkotuntien lisäyksien vaikuttavuudesta tehtäisiin arviointi. Vain näin on mahdollista saada tutkittua tietoa päätösten vaikuttavuudesta ja saavutetaanko tämänkaltaisilla lisäyksillä parempaa osaamista. Arvioinnissa tulisi myös huomioida miten koulupäivien pituuden kasvattaminen vaikuttaa lasten ja nuorten kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin.

Talousarvioesitys sisältää hallitusohjelmaan perustuvan 38,2 miljoonan euron lisäyksen peruspalveluiden valtionosuuksiin esi- ja perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistamiseksi. Uudistus esitetään tulevan voimaan pääsääntöisesti 1.8.2025. Kyseessä on merkittävin esi- ja perusopetusta koskeva uudistus tällä hallituskaudella. Kuntaliitto pitää tärkeänä lähtökohtana, että panostukset toteutetaan ensisijaisesti yleiskatteellista perusrahoitusta vahvistamalla, mutta on huolissaan uudistuksen tiukasta toimeenpanon aikataulusta ja rahoituksen riittävyydestä suhteessa normitukseen. Lisäksi Kuntaliitto pitää perusteettomana talousarvionesityksen 0,42 miljoonan euron esi- ja perusopetuksen tuen asiakirjojen vähentämiseen perustuvaa leikkausta. Hallituksen tuen uudistamista koskevassa esityksessä on arvioitu, että kunnissa syntyy hallinnolliseen työhön säästöjä tuen asiakirjojen keventämisen myötä. Kun säännöksiä reilu kymmenen vuotta sitten erityisopetuksen järjestämiseksi muutettiin, ei uudistuksen katsottu aiheuttavan tämänkaltaisia kustannuksia. Nyt hallinnollisen työn kevenemiselle on asetettu hinta, jonka verukkeella rahoitusta leikataan. Kuntaliitto pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että uudistuksessa on huomioitu tarve lisätä korkeakoulujen koulutuskapasiteettia kouluttaa opetushenkilöstöä osana tuen uudistusta. Uudistuksen yhteydessä ei kuitenkaan ole kiinnitetty huomiota, että tälläkin hetkellä pätevistä erityisopettajista on pulaa.

Talousarvioesitys sisältää 55,5 miljoonan euron määrärahan rahoituslain 44 a §:n mukaisen varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen ns. tasa-arvorahoituksen jakamiseksi. Kuntaliitto pitää määrärahojen turvaamista tärkeänä.

Kunnat ovat tänä vuonna saaneet rahoituspäätökset vuosille 2024-2027, mutta ehdollisena vuosien 2025 ja 2026 osalta. Kunnissa on rahoituskriteereiden mukaiset toimenpiteet suunniteltu päätösten perusteella useammaksi vuodeksi.

Vuoden 2025 talousarvioesityksessä on huomioitu hallitusohjelman kirjausta noudattava muutos lakiin peruspalveluiden valtionosuudesta, jonka mukaan muu opetuksen järjestäjä kuin kunta saisi 1.8.2025 alkaen 100 prosentin kotikuntakorvauksen nykyisen 94 prosentin sijaan. Sen lisäksi perusopetuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yksityisillä perusopetuksen järjestäjillä olisi jatkossa lakisääteinen velvollisuus järjestää nykyistä laajemmin oppimisen ja koulunkäynnin tukea. Muutoksen ulkopuolelle rajattaisiin valtion koulut ja yliopistojen harjoittelukoulut. Kotikuntakorvauksen prosenttiosuuden korottaminen on arvioitu kasvattavan kuntien kotikuntakorvausmenoja n. 4,6 miljoonaa euroa vuonna 2025. Kuntaliitto pitää tässä tilanteessa muutosten vaikutustenarviointia hankalana, sillä perusopetuslain mukaisen oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistus sekä peruspalveluiden valtionosuuslakia koskeva muutosesitys annetaan erillisinä esityksinä eduskunnalle käsiteltäviksi. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä ei ole kuntien kannalta optimaalinen rahoitusjärjestelmä tukemaan yksityisten opetuksen järjestäjien rahoittamista. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että valtio korvaa muutoksesta aiheutuvat kustannukset kunnille täysimääräisenä, mikäli asiassa edetään.

Lukiokoulutus

Hallituksen esitys valtion vuoden 2025 talousarvioksi on lukiokoulutuksen osalta suurelta osin yllätyksetön. Lukiokoulutuksen rahoitus kasvaa, mutta kasvu johtuu pääosin lisääntyneistä kustannuksista ja velvoitteista. Hallituksen esityksessä lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmässä olevat laskennalliset kustannukset vuonna 2025 ovat noin 903 milj. euroa. Tämä luku ei kuitenkaan sisällä kaikkia lukiokoulutuksen kustannuksia. Todellisuudessa lukiokoulutuksen kustannukset vuonna 2025 nousevat todennäköisesti jo yli 1000 miljoonan euron rajan.

Valtio kohdistaa lukiokoulutukseen joka vuosi yli sadan miljoonan euron (996,13 €/opiskelija) rahoitusleikkauksen, jota Kuntaliitto pitää kestämättömänä. Leikkausten jatkuminen hallituksen esityksessä vuoden 2025 talousarvioksi vaarantaa lukiokoulutuksen laadun ja saavutettavuuden ja asettaa sekä opiskelijat että lukiokoulutuksen järjestäjät eriarvoiseen asemaan. Rahoitusleikkaus on omiaan mitätöimään esityksessä olevat lukiokoulutuksen toiminnalliset tavoitteet laadukkaan, monipuolisen ja saavutettavan lukiokoulutuksen turvaamiseksi maan eri osissa ja molemmilla kansalliskielillä.

Talousarvioesitys sisältää hallitusohjelman mukaisen 10 miljoonan euron lisäyksen muun muassa oppimisen tuen vahvistamiseksi. Muutos vuoteen 2024 on 5 miljoonaa euroa. Vuonna 2024 viiden miljoonan euron rahoitus tapahtui valtionavustuksina, mutta nyt 10 miljoonan euron rahoitus sisällytetään oikeaoppisesti kustannuspohjaan. Muut muutokset johtuvat lähinnä kustannustason ja opiskelijamäärän noususta sekä kustannuspohjan tarkistuksesta. Esitys ei sisällä muutosta valtion rahoitusleikkaukseen ja siten lukiokoulutuksen todelliseen rahoitusasemaan.

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 järjestäjät 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.

Kuntaliitto korostaa, että valtion tulee palauttaa lukiokoulutuksen rahoitus vastaamaan yhteiskunnan lukiokoulutukselle asettamia velvoitteita poistamalla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin lisätty rahoitusleikkaus. Lisäksi valtionavustukset lukiokoulutukseen poistuvat kokonaan talousarvioehdotuksessa. Kyse on 1,775 miljoonan euron suuruisista vuosittaisista avustuksista lukiokoulutuksen digitaalisiin oppimisympäristöihin ja kansainväliseen toimintaan.

Kuntaliitto ei hyväksy rahoituksen kustannuspohjaan esitettyä uutta yhden miljoonan euron (480 000 euroa valtion rahoitusosuutta) vähennystä, joka liittyy hallituksen 23.9.2024 eduskunnalle antamaan esitykseen (HE 112/2024 vp) lukiolain muuttamiseksi. Lakimuutos lukion vuosisuunnitelman laatimisvelvoitteesta luopumiseksi ja kodin ja oppilaitosyhteistyön keventämiseksi ei kuitenkaan tosiasiallisesti poista muutoksen aiheuttamaa työtä. Tällöin kyse ei ole julkistaloutta vahvistavasta toimenpiteestä, jolla saataisiin tavoiteltu säästö aikaan. Kyse on norminpurun nimissä toteutetusta valtion ylimitoitetusta rahoitusleikkauksesta, joka heikentää koulutuksen järjestäjien rahoitusasemaa.

Kuntaliitto muistuttaa lisäksi eduskuntaa siitä, että hallituksen esitys valtion vuoden 2025 talousarvioksi poikkeaa eduskunnan syksyllä 2020 hyväksymästä oppivelvollisuuden laajentamisen lakikokonaisuudesta. Eduskunta hyväksyi tuolloin esityksen, jonka mukaan oppivelvollisuusuudistuksesta johtuva rahoitus lukiokoulutuksen valtionosuusrahoituksen momentille 29.20.35 (Valtionosuus ja –avustus lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin)

vuodesta 2024 lähtien on 62,7 miljoonaa euroa. Nyt esitys sisältää 1,46 miljoonan euron leikkauksen lukiokoulutuksen rahoitukseen, sillä taso olisi vain 61,24 miljoonaa euroa. Kuntaliitto ei pidä sopivana, että muutenkin niukasta rahoituksesta leikataan osa pois. Eduskunnan tulee korjata rahoitus tältä osin vastaamaan oppivelvollisuuslain hyväksymisen yhteydessä esitettyä tasoa.

Hallituksen esitys sisältää hallitusohjelman mukaisen kirjauksen lukiokoulutuksen valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi uudistamalla rahoitusjärjestelmään kuuluva pienen lukiokoulutuksen järjestäjän korotus tukemaan koulutuksen saavutettavuutta ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Uusien rahoituksen määräytymisperusteita koskevien säännösten on tarkoitus tulla voimaan asteittain vuodesta 2026 lukien. Kuntaliitto pitää tätä uudistustyötä tärkeänä.

Samalla Kuntaliitto on huolissaan rahoitusjärjestelmän uudistuksen valmistelusta. Mikäli kunnianhimoa valmistelussa ei nosteta, on riskinä, että uudistuksesta tulee vain tekninen hienosäätö, joka ei tosiasiallisesti paranna kuntien mahdollisuuksia huolehtia koulutuksen laadusta ja saavutettavuudesta ikäluokkien jatkaessa pienenemistään useimmissa seutukunnissa. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että uudistuksen valmistelua jatketaan siten, että hallituksen esitys annetaan hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2025 aikana. On parempi tehdä uudistus, joka todellisuudessa vastaa lukiokoulutuksen haasteisiin kuin tehdä tarpeisiin vastaamaton näennäisuudistus.

Ammatillinen koulutus

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.

Ammatillisen koulutuksen määrärahan pieneneminen tarkoittaa 11 700 opiskelijavuoden leikkausta. Valtion vuoden 2024 talousarvion mukaan työvoimakoulutuksena järjestettävän koulutuksen määrä on vähintään 8 100

opiskelijavuotta. Vuoden 2025 valtion talousarvioesityksessä työvoimakoulutuksena järjestettävän koulutuksen määrä olisi vähintään 7 700 otv:ta eli opiskelijavuosivähennys olisi 400. Kuntaliitto katsoo, että 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 kehittämisessä. 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 yhteensä 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 aloitteen kuntouttavan opetuksen mallin valmistelun aloittamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön sekä 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 kulttuuriministeriö virkahenkilöt esittivät taustamuistiossaan lähes puolen miljardin leikkausta ammatilliseen koulutukseen. Väestökehitys huomioon ottaen näin suuri leikkaus olisi pysyvästi muuttanut suomalaista koulutusjärjestelmää.

Vapaa sivistystyö

Hallituksen esitys valtion vuoden 2025 talousarvioksi ei tällä kertaa sisällä vuoden 2024 muutoksiin verrattavia muutoksia vapaaseen sivistystyöhön. Taustalla ovat kuluvalle vuodelle 2024 tehdyt merkittävät leikkaukset. Tällöin esimerkiksi kansalaisopistojen vuoden 2024 valtionosuusrahoitusta leikattiin hallitusohjelman mukaisesti 12,5 miljoonaa euroa.

Vapaan sivistystyön valtionosuusrahoitus kasvaa ehdotuksen mukaan lähinnä lakisääteinen yksikköhintojen kustannuspohjan tarkistuksen sekä kustannustason nousua kompensoivan indeksikorotuksen takia. Nämä muutokset koskevat kesäyliopistoja lukuun ottamatta muita vapaan sivistystyön oppilaitosmuotoja. Kesäyliopistojen osalta kustannuspohjan tarkistus on negatiivinen.

Valtionosuuteen oikeuttavien yksiköiden (opetustunti tai opiskelijaviikko) määrä pysyy esityksessä sekä kansalaisopistoissa, kansanopistoissa, opintokeskuksissa että kesäyliopistoissa vuoden 2024 tasossa. Yksikköhintojen esitetään nousevan kansalaisopistoissa, kansanopistoissa ja opintokeskuksissa sekä laskevan kesäyliopistoissa.

Maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edellytyksiä pyritään parantamaan luomalla uusi koulutuksen toimintamalli, johon esitetään kohdennettavaksi vuositasolla 5 miljoonaa euroa. Toisaalta maahanmuuttokokonaisuuteen liittyvään kotoutumiskoulutukseen esitetään miljoonan euron leikkausta. Lisäksi vapaaseen sivistystyöhön esitetään uutta 584 000 euron toimintamenosäästöä.

Kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut

Nuoriso ja liikunta

Nuorisotyöhön kohdistuu hallituksen esityksessä kokonaisuudessaan noin 3,1 miljoonan euron säästöt. Säästöt kohdistuvat pääsääntöisesti nuorisotyön kokeilu-, koulutus--, tutkimus ja kansainväliseen yhteistyöhön (-3,7M€). Koulu- ja oppilaitosnuorisotyötä vahvistetaan 1M€ hallituksen nuorisopaketin mukaisesti. Kuntavaikutuksiltaan nuorisotyön budjettileikkaukset ovat kohtuullisia, sillä alueellinen kehittämis- ja hanketoiminta pysynee edellisvuosien tasolla. Leikkausten kohdistuessa nuorisoalan osaamiskeskuksiin ja valtakunnalliseen kehittämiseen on kokonaisuudessaan huolena kuitenkin myös kunnallisen nuorisotyön tulevaisuuden kehitys. Nuorisoalan osaamiskeskukset ovat olleet kuntien nuorisotyön tukena ja kehittämisapua eri teemoissa, kuten kunnallisen nuorisotyön kehittäminen, digitaalinen nuorisotyö, etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajat. Lisäksi myös valtakunnallisilla kehittämishankkeilla on tuettu kuntien nuorisotyön kehittämistä, kuten nuorisotyön dokumentointia ja monialaisten verkostojen kehittämistä. Kehittämistyöstä on saatu positiivisia tuloksia, mutta jatkossa valtakunnallista kehittämistyötä ei todennäköisesti ole mahdollista tehdä. Lisäksi on hyvä huomata, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla olevaa terveyden edistämisen määrärahaa kohdentuu myös nuoriin kohdistuviin kokonaisuuksiin ja kunnilla on mahdollisuus toiminnassaan hyödyntää näitä määrärahahakuja.

Liikuntatoimeen kohdistuu esityksessä kokonaisuudessaan noin 11M€ säästöt. Huomionarvoista on, että säästöistä 9,5M€ kohdistuu liikuntapaikkarakentamiseen. Valtionapu on suuri vipuvoimarahoitus kunnille liikuntapaikkojen rakentamiseen ja kunnossapitoon. Vaikutuksiltaan liikuntapaikkarakentamiseen tehtävä leikkaus heikentää kuntien mahdollisuutta rakentaa uusia liikuntapaikkoja tai korjata jo olemassa olevia liikuntapaikkoja. Vaikka yksittäiselle kaupungille tai kunnalle avustus ei ole suuri, sillä on huomattavaa merkitystä liikuntapaikkarakentamishankkeen kokonaistoteutuksessa. Suomi liikkeelle -ohjelman rahoitus on tervetullutta, mutta jatkuva hankkeiden kautta jaettava lisäraha kuormittaa kaupunkien ja kuntien viranhaltijoita. Myöskään esitetyt liikuntapaikkarakentamiseen suunnattujen avustusten leikkaukset eivät ole linjassa niihin tavoitteisiin, joita Suomi liikkeelle-ohjelmalla tavoitellaan. Avustushakuja suunniteltaessa on tärkeää huomioida kaupunkien ja kuntien heikko mahdollisuus valmistautua ja varautua avustusten omarahoitusosuuteen. Yksittäisissä avustushauissa omarahoitusosuuden tulisi olla mahdollisimman pieni.

Kulttuuri ja kirjasto

Kulttuurin määrärahoihin on tulossa säästötoimia, joilla on vaikutusta kuntiin. Määrärahavähennykseen vaikuttavat jo päätetyt säästöt sekä uudet päätökset säästöjen aikaistamisesta ja lisäsäästöistä. Yhteensä säästötavoite ensi vuodelle kulttuurin valtioapuihin on 17,4 miljoonaa euroa.

Kulttuurin säästöistä pääosa, 10,9 milj. euroa, kohdennetaan esittävän taiteen ja museoiden valtionosuuksiin ja avustuksiin. Tästä summasta 2,3 milj. euroa on jo aiemmin päätettyjä leikkauksia ja loput lisäsäästöjä. Taide- ja kulttuurilaitosten valtionosuudet kohdistuvat myös näitä ylläpitäviin kuntiin. Toimenpiteet näkyvät työllisyyden ja toiminnan vähentymisenä. Leikkaukset aiheuttavat painetta lisätä kuntien rahoitusta ja nostaa lippujen hintoja, kun valtio pienentää omaa rahoitusosuuttaan. Lisäksi leikataan taiteen ja kulttuurin edistämiseen tarkoitettuja avustusmäärärahoja 6,5 milj. eurolla. Avustusmäärärahoista valtaosa kohdistuu järjestöille ja ns. vapaan kentän toimijoille, mutta myös kunnille, joiden avustusmäärärahoja mm. kulttuuritilojen peruskorjaukseen pienennetään.

Kirjastojen ja kuntien kulttuuritoiminnan perusrahoitus tulee valtionavarainministeriön peruspalvelujen valtionosuuden kautta. Opetus- ja kulttuuriministeriön kautta jaetaan valtionavustuksia yleisten kirjastojen toimintaan, joka sisältää mm. valtakunnallista ja alueellista kehittämistehtävää hoitavat kirjastot. Pientä nousua, 98 000e, kirjastojen kehittämisavustuksiin tulee indeksitarkistuksen kautta (+ 3,4 %).

Myös ensi vuodelle esitetään 16 648 000 euroa suojattujen teosten tekijöille maksettavaan lainauskorvaukseen ja e-kirjojen ja e-äänikirjojen kirjastokäytön korvaukseen ja sen järjestämisestä aiheutuvien menojen maksamiseen.

Samoin taiteen perusopetuksen valtionosuutta ja –avustusta koskevassa määrärahassa on huomioitu 3,4 %:n indeksitarkistus. Määräraha on vajaat 3 milj. euroa kuluvaa vuotta korkeampi, yhteensä 99,6 milj. euroa. Valtionosuuden laskennallisena perusteena käytettävä keskimääräinen

SUOMEN KUNTALIITTO

Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja

Sami Niemi
erityisasiantuntija