

Eduskunnan Valtiovarainvaliokunnan
sivistys- ja tiedejaostolle

HE 131/2014 vp eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015

Talousarvioesityksen vaikutus lukiokoulutukseen

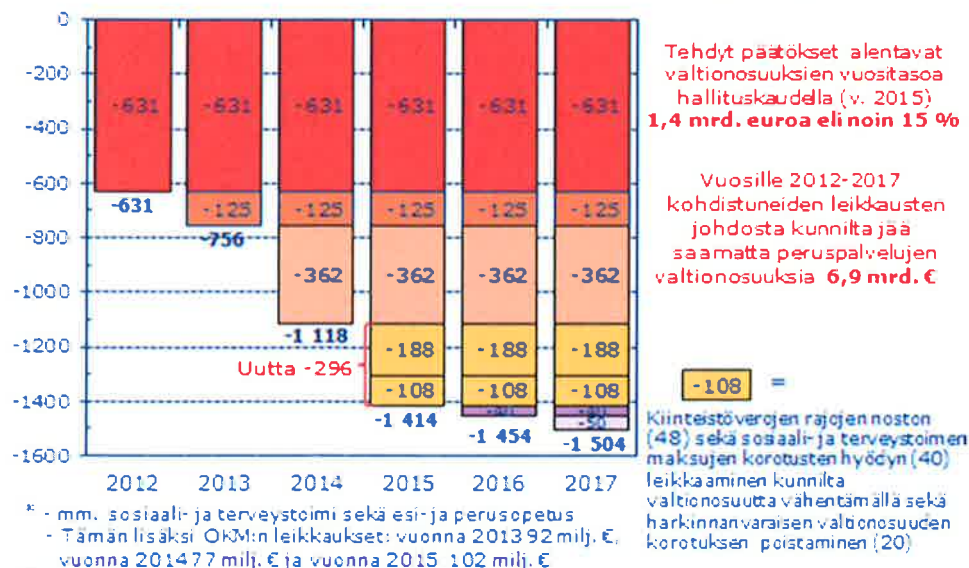
Suomen kansantalouden kasvunäkymät vuodelle 2015 ovat erittäin epävarmat. Valtiovarainministeriön mukaan BKT kasvaa tuolloin 1,2 prosenttia, mutta viennin odotetusta piristymisestä ja suhdannekäänteestä ei näy vielä minkäänlaisia merkkejä. Samaan aikaan kotimarkkinoiden luottamus tulevaan on heikkoa ja työttömyyden ennakoitaan pysyvän korkealla.

Heikko taloustilanne ja väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva kuntapalvelujen kysynnän kasvu välittyvät kuntatalouteen verotulojen vaimeana kasvuna sekä kuntien menojen tuloja korkeampana kehityksenä. Myös kuntien velkaantuminen on ollut voimakasta johtuen ensisijaisesti suurista investointi- ja peruskorjaustarpeista.

Lähivuosien talouskehitys ei ole tuomassa helpotusta kuntatalouteen vaan kuntien ja kuntatalouden tulevaisuudennäkymät ovat erittäin haasteelliset. Samalla kuntien keskinäiset erot talouskehityksessä eriytyvät entisestään.

Kuntatalouden tilannetta ovat painaneet viime vuosina myös merkittävät valtionosuusleikkaukset, kun maan hallitus on sopeuttanut valtion taloutta leikkaamalla kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 1,4 miljardilla eurolla hallituskauden aikana vuosina 2012 - 2015. Yhdessä opetus- ja kulttuuritoimen leikkausten kanssa kuntien valtionosuusleikkaukset nousevat jo yli 1,5 miljardin euron. Sen kompensoimiseksi kuntien tulisi korottaa kunnallisveroa keskimäärin 1,6 % - yksikköä. Laskennallinen korotustarve vaihtelee 0,7- 2,7 % -yksikön välillä.

Vuosien 2012-2017 leikkaukset kuntien peruspalvelujen* valtionosuuteen, milj. €



Tästä vuodelle 2015 ajoittuvaa leikkausta on budjettiesityksen mukaan 296 milj. euroa, kun peruspalvelujen aiemmin päätettyyn valtionosuusleikkaukseen otetaan mukaan myös kiinteistövero- ja sosiaali- ja terveystoimen asiakasmaksujen hyödyn leikkaaminen kunnilta sekä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen poistaminen. Peruspalvelujen valtionosuusprosentti alenee noin 25 %:iin.

Peruspalvelujen valtionosuusprosentti v. 2015

- Prosenttiin vaikuttavat muutokset

Prosentti v. 2014	milj.€	pros.yks.	29,57
• Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen > Siirto tasuukseen (135 €/asukas)	724	- 2,88	
• Aiemmin sovitut leikkaukset	188	- 0,73	
• Ammattikorkeakoulusiirto	164	- 0,64	
• Sote-asiakasmaksujen korotuksen tuloutus valtiolle	40	- 0,16	
• Turvakotitoiminnan siirto valtion vastuulle	4	- 0,02	
• Harkinnanvaraisen vos-korotuksen lopetus	20	- 0,08	- 4,51
• Jäteveron tuoton siirto vos-prosenttiin	70	+ 0,27	
• Vanhuspalvelulain velvoitteet (54,3 %)	(51)*	+ 0,05	
• Lastensuojelulaki ja muu sos- ja ter.vhuolto (50 %)(15)*		+ 0,04	+ 0,36
Muutos yhteensä			- 4,15
Prosentti v. 2015			25,42

- Kiinteistöveron korotuksen tuotto n. 50 milj € peritään kunnilta muuta kautta

* Valtionosuusvaikutuksesta osa perustuu loppu prosentissa



Kuntaliitto on erittäin huolestunut valtion vetäytymisestä peruspalvelujen rahoituksesta ja valtio-/kuntasuhteesta vakiintuneen rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Rahoitusperiaatteen mukaisesti valtion tulee varmistaa kuntien tosiasialliset taloudelliset edellytykset selvitä tehtävistään kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Kuntaliiton mielestä perustuslakivaliokunnan tulisi arvioida valtionosuusesitystä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

Ilman vuosille 2012–2017 ajoittuvia valtionosuusleikkauksia kuntatalous olisi nyt kokonaisuudessa tasapainossa.

Kuntien valtionosuudet painuvat negatiivisiksi vuonna 2015 jo toista vuotta peräkkäin. Samalla kun valtionosuuksia leikataan, kuntien tehtäviä lisätään, vaikka niitä tulisi vähentää rakennepoliittisen ohjelman lupauksen mukaisesti.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan hallituksen budjettiesitys kiristää kuntataloutta ensi vuonna 218 milj. euroa tähän vuoteen verrattuna. Kuntaliiton arvio valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen on huomattavasti VM:n arviota synkempi. Uusien tehtävien ja velvoitteiden säätäminen lisäävät kunnissa paineita korottaa kunnallisveroja sekä kiihdyttävät kuntien velkaantumista.

Tänä vuonna kuntatalouden tulos kuitenkin laskennallisesti vahvistuu, vaikka tulojen kehitys on heikkoa ja menopaineet pysyvät korkeina. Näennäinen tulosparannus johtuu siitä, että kuntien tulee yhtiöittää kilpailutetuilla markkinoilla olevia toimintojaan. Näitä ovat erityisesti vielä liikelaitoksina toimivat kuntien energia- ja satamalaitokset. Yhtiöittämisestä kertyy kunnille kertaluonteisesti noin 1-1,4 miljardia euroa myyntivoittoa kirjattavia satunnaisia tuloja.

Samalla näiden energia- ja satamalaitosten varat ja velat siirtyvät uusiin yhtiöihin, mikä keventää muodollisesti kuntien taloutta. Tosiasiallisesti kuntakonsernissa kuntien tilanne päinvastoin kiristyy, kun näiden liikelaitosten tuloutukset kuntaan alentuvat pysyvästi aiempaan verrattuna. Yhtiöittämisestä kertyvä vaikutus kuntatalouteen arvioidaan hieman kuntataloutta heikentäväksi.

Valtion ensi vuoden budjetin liitteenä olevan Peruspalvelubudjetin 2015 mukaan kuntien menojen kasvu jatkuu tulojen kasvua nopeampana. Kuntatalouden kestävyys turvaaminen edellyttääkin rakennepoliittisen ohjelman täysimittaista toimeenpanoa ja uusia toimia sekä kunnilta että valtiolta talouden sopeuttamiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi.

Haasteellista tässä tilanteessa on se, että hallituksen kaavailemat toimet kuntatalouden alijäämän kattamiseksi vaikuttavat onnistuessaankin kuntien menokasvua hidastavasti vasta pidemmän ajan kuluttua, mutta heikosta talouskehityksestä, valtionosuusleikkauksista ja palvelujen kysynnästä aiheutuva kuntatalouden heikkeneminen jatkuu ja syvenee jo lähivuosina.

Talousarvioesityksen puitteissa lukiokoulutuksen tilanne ja rahoituksen riittävyys

	2015	2014
■ Laskennalliset kustannukset	637 508 000	679 077 000
■ Kunnallinen lukiokoulutus	553 725 000	591 242 000
■ Yksityinen lukiokoulutus	60 308 000	63 638 000
■ Rahoitusosuudet		
2015 Kunnat	457 852 000 €	ja valtio 179 656 000 €
2014 Kunnat	401 947 000 €	ja valtio 277 130 000 €

Laskennalliset kustannukset -6,12 %

Rahoituksen ylläpitäjämalli



Lukion laskennallinen yksikköhinta

Kuluvalle vuodelle 2014 lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitusta on leikattu 15 miljoonaa euroa. Tälle vuodelle lukion yksikköhintaa pienennettiin 4,2 %. Vuodelle 2015 esitetään lukio-koulutuksen yksikköhintarahoituksen pienentämistä 22 miljoonaa euroa; (15 + 7) miljoonaa euroa.

Vuoden 2015 talousarvioesityksessä lukion yksikköhintaa pienennetään näin ollen 6,56 prosenttia 6425,98 eurosta 6004,44 euroon opiskelijaa kohti (yksikköhinnan leikkaus 421,54 €/opiskelija). Lukiokoulutuksen rahoituksen yksikköhinnan leikkauksen taloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä.

Kuntaliitto on erittäin huolissaan lukiokoulutuksen jo ennestään alhaisen rahoituksen näin suuresta tason alenemisesta, vuodesta 2013 vuoteen 2015 yksikköhinta alenee 10,4 %.

Valtionosuuden määräytymisperusteena käytettävää ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräistä yksikköhintaa esitetään alennettavaksi nykyisestä 10 970,06 euroon/opiskelija 10 822,22 euroon/opiskelija vuonna 2015. Vähennys opiskelijaa kohti on 147,84 euroa; 1,3 %. Lukiokoulutuksen yksikköhinta on erittäin edullinen verrattuna ammatillisen koulutuksen yksikköhintoihin, vuonna 2014 yksikköhinta on 6425,98 euroa ja lukiokoulutusta lähellä oleva yhteiskuntatieteiden liiketalouden ja hallinnon alan ammatillisessa koulutuksessa yksikköhinta on 7880,92 euroa eli halvin ammatillinen yksikköhinta kuluvana vuonna on n. 23 % suurempi kuin lukiokoulutuksen laskennallinen yksikköhinta. Vuodelle 2015 tämä ero kasvaisi n. 30 %! Näin ollen ei perustetta lukiokoulutukseen kohdistettaviin näin suuriin 6,56 % leikkauksiin ole.

Myös oppilaitosmuotoiseen ammatilliseen peruskoulutukseen kohdistuu säästötoimenpiteitä. Opiskelijamäärän sopeuttaminen alentaa valtionosuusrahoitusta 6,5 miljoonalla eurolla, yksikköhinnan leikkaaminen 9,6 miljoonalla eurolla. Ammatillisen koulutuksen rahoitussäästöt voidaan toteuttaa joustavammin kuin lukiokoulutuksen.

Lukiokoulutus on edullista ja hyvin kustannustehokasta. Hallinto on kevyttä eikä siitä voida juurikaan säästää. Yksikköhintojen suuri alentaminen vaarantaa laadukkaan lukiokoulutuksen järjestämisen maan kattavasti, koska opetukseen kohdentuu suurin menoerä lukioissa. Lukiokoulutuksen monipuolisen kurssitarjonnan mahdollistaminen vähenevien resurssien myötä aiheuttaa erityisesti kaupunkien ja taajamalukioiden opetusryhmien entistä suuremmat koot.

Myös vapaan sivistystyön valtionosuusmäärärahaan kohdistuu 10 miljoonan euron eli noin 5 % säästö päätös. Vuoteen 2017 mennessä valtion rahoitusosuuden leikkaukset ovat rakennepoliittisen ohjelman mukaan 18,5 milj. euroa. Säästö päätös kohdistuu kansalaisopistojen rahoitukseen 4,7 miljoonalla eurolla ja kansanopistojen valtion rahoitukseen 2,5 miljoonalla eurolla. Valtion rahoitukseen kohdistuvat mittavat säästötoimenpiteet ovat uhka toiminnan saavutetuille ja järjestämiselle, joka osittain kohdistuu myös lukiokoulutuksen järjestämiseen.

Huomionotettavaa laskennallisista yksikköhinnoista

Talousarvioesityksessä tulisi tarkistaa lukiokoulutuksen laskennallinen opiskelijamäärä. Esityksessä on arvioitu nuorten lukiokoulutuksen opiskelijamääräksi n. 102 000 vaikka todelliseksi opiskelijamääräksi voidaan arvioida n. 5000 opiskelijaa vähemmän. Todelliset opiskelijamäärät tilastoidaan 20.1.2014, tällöin 95 093 opiskelijaa, ja syksyn tilastointipäivänä 20.9.2014.

Arvioidut ylimääräiset opiskelijapaikat jäävät käyttämättä kuten niihin budjetoidut määrärahat. Tämä ylimitoitettu arvio opiskelijamäärästä tarkoittaa sitä, että lisäsäästöt laskennallisiin kustannuksiin tulevat olemaan lukiokoulutuksessa nuorten osalta n. 5000 x 6004,44 euroa eli n. 30 miljoonaa euroa, josta valtionosuus 10 miljoonaa euroa lisäsäästöjä. Mikäli opiskelijamääräksi arvioidaisiin todellisuutta lähempänä oleva luku, voitaisiin yksikköhinnan alenemista vähentää n. 300 eurolla/opiskelija.

Koulutuksen saavutettavuus ja koulutustakuu vaarassa

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tulee voida vastata koko ikäluokan kouluttamiseen.

Kuntaliiton keväällä 2013 tekemän Nuorisotakuukyselyn tulosten mukaan koulutuspaikkojen määrän riittävyys ja koulutustarjonnan etäännyminen vaikuttavat nuorilla keskeisesti koulutuspaikan saamisessa ja koulutukseen hakeutumisessa.

Kuntaliitto katsoo, että koulutuksen saavutettavuus tulee turvata koko maassa. Nuoren opiskelijan tulisi halutessaan voida opiskella ensisijaisesti kotoa käsin. Kuntaliitto on huolissaan lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen mahdollisuudesta tulevaisuudessa vastata osaltaan koko ikäluokan koulutushaasteisiin ja koulutuksen saatavuuteen.

Kunnat rahoittavat v. 2015 lukiokoulutuksesta yli 70 %. Heikentyvän taloustilanteen vuoksi lukiokoulutuksen ylläpitäminen tulee monelle kunnalle melko mahdottomaksi ylläpitää, mikäli lukiokoulutuksen rahoitusta talousarvioesityksen mukaisesti vähennetään. Suuri osa kunnista on tähän asti käyttänyt lukiokoulutukseensa yksikköhinnan pienuudesta johtuen laskennallista valtionosuusperustetta enemmän. Kuntien kiristyvän taloustilanteen vuoksi se mahdollisuus vähenee.

Lukiokoulutuksen osalta koulutustakuu toteutuu vielä varsin hyvin. Koulutuksen keskeyttää vain 4 %. Lukion aloittaneista vain n. 1,5 % ei suorita mitään toisen asteen tutkintoa.

Kuntaliitto on erittäin huolestunut lukiokoulutuksen yksikköhinnan tasosta lukiokoulutuksen laadun, saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamisesta. Kuntaliitto painottaa, että kyse ei ole ainoastaan lukiokoulutuksen saavutettavuudesta, vaan myös peruskoulun yläkoulun aineopetuksen jatkuvuudesta, joka vaarantuu mikäli lukiokoulutus harvempaan asutuilla alueilla lakkaa. Mikäli nuorille ei ole mitään toisen asteen lähikoulutuspaikkaa on vaarana syrjäytyminen. Jokainen nuori ei ole riittävän kypsä opiskelemaan kaukaa kotoa. Lisäksi Kuntaliitto muistuttaa, että lukio- ja ammattikoulutuksen saatavuudella on suuri merkitys myös yritysten ja kansalaisten sijoittumiseen.

Toisen asteen uudistukset ja rahoitus

Lukio- ja ammatilliseen koulutukseen kohdistuu merkittäviä säästöjä, joista hallitusohjelmassa sovittuja säästöjä toteutetaan mm. vuoden 2015 talousarviossa. Lisäksi tulossa on rakennepoliittisen ohjelman mukaiset säästöt. Samaan aikaan lukio- ja ammatilliseen koulutukseen sekä vapaaseen sivistystyöhön kohdennetaan toimintasäädöksiin, rahoitusjärjestelmään ja järjestäjäverkkoon kohdistuvia muutoksia. Näitä ovat mm.

- hallitusohjelman mukaiset säästöt
- rakennepoliittisen ohjelman koulutusta koskevat julkisen talouden säästöpäätökset
- toisen asteen, lukio- ja ammatillisen koulutuksen sekä vapaan sivistystyön rakenteellinen kehittäminen
- ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistaminen
- lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistaminen
- vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmän uudistaminen
- lukion uudistuva tuntijako ja opetussuunnitelman perusteet
- ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittäminen
- ylioppilaskirjoitusten sähköistäminen
- uudistettu oppilas- ja opiskelijahuolto
- perusopetuksen uusi tuntijako ja opetussuunnitelman perusteet

Eduskunta on kirjelmässään Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta 2015-2018 (20/2014 vp) edellyttänyt, että hallitus arvioi koulutusta koskevien uudistusten vaikutukset etukäteen monipuolisesti ja huolellisesti ennen hallituksen esitysten antamista tai ennen muiden päätösten tekoa.

Kuntaliitto kantaa syvää huolta lukio- ja ammatilliseen koulutukseen sekä vapaaseen sivistystyöhön kohdistuvien erillisten toimenpiteiden yhteisvaikutuksesta erityisesti kun samaan aikaan niihin kohdistuu merkittävät säästötoimenpiteet. Yhteisvaikutus saattaa olla täysin ennalta arvaamaton ja ei-toivottu.

Kuntaliitto katsoo, että erillisten toimenpiteiden, säädösmuutosten sekä valtionrahoituksen leikkausten yhteisvaikutus tulee arvioida huolellisesti ennen yksittäisten päätösten tekoa.

Lukiokoulutuksen uudistuksista

Ylioppilaskirjoitusten sähköistäminen asteittain v. 2016 - 2019 sekä lukiokoulutuksen digitalisaatio aiheuttaa lukiokoulutukseen erityisiä kustannuspaineita jo v. 2015. Lukiokoulutuksen järjestäjien tulee valmistautua näihin investoimalla sähköisiin oppimisympäristöihin sekä yo-kirjoitusten koejärjestelyjen mahdollistamiseen. Digitaalisiin oppimisympäristöihin siirtyminen, uudistuvat tuntijako ja opetussuunnitelmat vaativat laajaa panostusta myös opetushenkilöstön täydennyskoulutukseen laitehankintojen ja tilojen lisäksi. Näitä ei talousarvioesityksessä ole riittävästi huomioitu.

Talousarvioesityksessä on yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin valtionosuutta ja -avustusta momentilta 29.30 myönnetty enintään 8 296 000 euroa innovatiivisiin oppimisympäristöihin, digitaalisiin koulutuspalveluihin, tieto- ja viestintäteknologian opetuskäytön edistämiseen sekä sen hyödyntämisen kehittämiseen ylioppilastutkinnon suorittamisessa ja ylioppilastutkintolautakunnan tieto- ja viestintäteknologiseen varustamiseen sekä koulujen ja oppilaitosten kansainväliseen toimintaan. Lisäksi momentille on myönnetty enintään 17 325 000 euroa yleissivistävän koulutuksen laadun kehittämiseen sekä enintään 12 000 000 euroa koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin.

Kuntaliitto toteaa, että esitetyt määrärahat eivät vastaa niihin uudistusten kustannushaasteisiin, joita lukiokoulutukselle on asetettu. Kuntaliitto on arvioinut, että jo pelkästään opiskelijoiden ja opettajien varustaminen henkilökohtaisilla tietokoneilla tulisi maksamaan yli 30 miljoonaa euroa. Lukio-opettajien yhden täydennyskoulutuspäivän pelkkä lisäpalkkakustannus lukiokoulutuksen järjestäjille on noin 1,6 milj. €. (Lukio-opettajien määrä 8 200 x päiväpalkka 195,45 €)

Lukiokoulutuksen rahoituksen vähentämisen lisäksi on sitä järjestäville kunnille asetettu järjestämiseen liittyviä kustannuksia lisääviä velvoitteita. Näistä mainittakoon uusittu oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, joka aiheuttaa kunnille suuria vaikeuksia toteuttaa niin kelpoisen henkilöstön rekrytointin kuin kustannusnousun johdosta.

Kuntaliitto on erittäin huolissaan lukiokoulutuksen rahoituksen alhaisesta ja yhä alenevasta tasosta. Toiminnan järjestämisen edellyttämä rahoitus tulee turvata valtion talousarvioesityksessä. Lukiokoulutuksen saavutettavuuden varmistaminen ja kehittäminen lukiokoulutukseen osoitetun määrärahan turvin ovat vaakalaudalla. Rahoituksen tulee olla riittävää turvaamaan lakisäätäinen koulutus-tehtävä. Tämä on rahoitusperiaatteen toteutumisen edellytys.

Jotta maamme korkea osaamistaso ja kilpailukyky, joille lukiokoulutus antaa osaltaan hyvän pohjan, voidaan turvata, pitää huolehtia lukiokoulutuksen laadusta, saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Se voidaan osittain taata tieto- ja viestintäteknikkaa kehittämällä siten, että sitä voidaan hyödyntää entistä paremmin. Tieto- ja viestintäteknologisten ratkaisujen kehittämiseen tulisi panostaa.

Kuntaliitto esittää, että käynnistetään valtakunnallinen lukiokoulutuksen kehittämisohjelma, jonka tavoitteena on uudistaa lukiokoulutus tulevaisuuden haasteisiin vastaavaksi koulutukseksi. Ohjelmaa varten tulisi talousarvioesitykseen varata määräraha v. 2015 ja siitä eteenpäin.

SUOMEN KUNTALIITTO



Liese Eskelinen
erityisasiantuntija