

Valtiovarainvaliokunta
Eduskunta

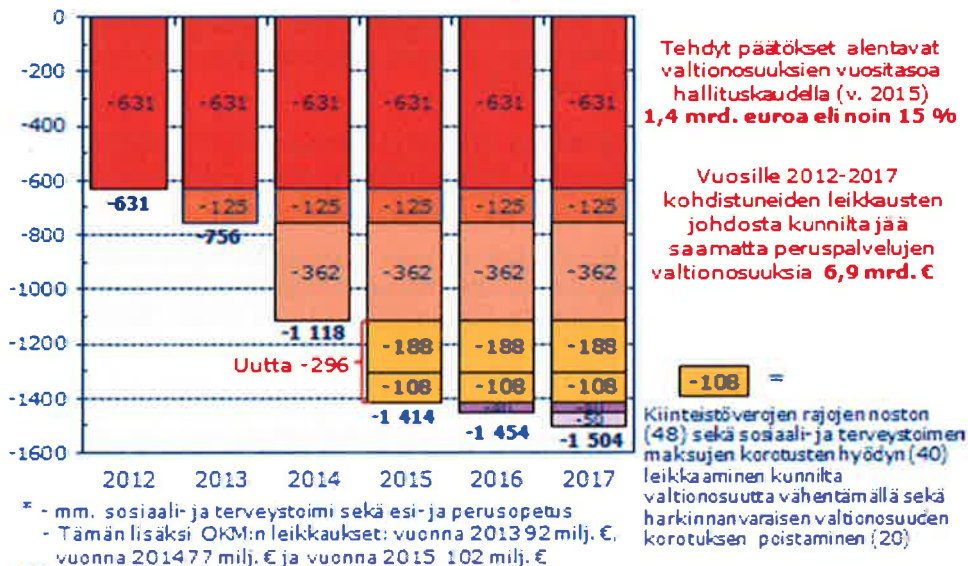
HE 131/2014 vp eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2015

Nuorisotakuu

Suomen kansantalouden kasvunäkymät vuodelle 2015 ovat erittäin epävarmat. 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. €



Vuodelle 2015 ajoittuva leikkaus on budjettiesityksen mukaan 296 milj. euroa, kun peruspalvelujen aiemmin päätettyyn valtionosuusleikkaukseen otetaan mukaan myös kiinteistöverojen rajojen noston ja sosiaali- ja terveystoimen asiakasmaksujen hyödyn leikkaaminen kunnilta sekä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen poistaminen. Peruspalvelujen valtionosuusprosentti alenee noin 25 %:iin. Samalla kun valtionosuuksia leikataan, kuntien tehtäviä lisätään, vaikka niitä tulisi vähentää rakennepoliittisen ohjelman lupauksen mukaisesti.

Kuntaliitto on erittäin huolestunut valtion vetäytymisestä peruspalvelujen rahoituksesta ja valtio-/kuntasuhteessa vakiintuneen rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Rahoitusperiaatteen mukaisesti valtion tulee varmistaa kuntien tosiasial-

liset taloudelliset edellytykset selvitä tehtävistään kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Kuntaliiton mielestä perustuslakivaliokunnan tulisi arvioida valtionosuusesitystä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

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.

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 vaikutukset nuorisotakuun toteutumiseen

Useissa Nuorisotakuuta koskevissa selvityksissä ja kyselyissä on korostettu peruspalveluiden merkitystä Nuorisotakuun onnistumisessa. Rahoituksen pitäisi kohdentua perustoimintaan pirstaleisen hankerahoituksen sijaan. Tarkastusvaliokunta on nuorten syrjäytymistä koskevassa mietinnössään (TrVM 1/2014 vp - M 3/2014 vp) todennut, että julkisia palveluita on leikattu 1990-lamasta lähtien. Leikkaukset ovat kohdistuneet erityisesti kuntien peruspalveluihin, joiden merkitys on keskeinen nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä. Huolestuttavana piirteenä pidetään syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen kehityksessä sitä, että ennaltaehkäisevien palveluiden osuus on jatkuvasti pienentynyt verrattuna korjaaviin palveluihin.

Kuntaliitto on erittäin huolestunut siitä, että mittavat kuntien valtionosuusleikkaukset heikentävät merkittävästi kuntien mahdollisuuksia toteuttaa Nuorisotakuun kannalta keskeisiä peruspalveluita. Näitä peruspalveluita ovat mm. opetus- ja kulttuuritoimen, sosiaali- ja terveystoimen sekä liikunta-, nuoriso- ja kulttuuritoimen palvelut.

Peruspalveluiden rahoitusleikkauksia pyritään paikkaamaan erilaisten hankerahoitusten avulla, joita opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan vuoden 2015 talousarvioesitykseen sisältyy huomattava määrä.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan rahoituksen tulee kohdentua määrärajoitusten hankkeiden sijasta perustoiminnan turvaamiseen. Toimintalainsäädännön tulee ensisijaisesti ohjata toimintaa eikä sitä tule tehdä hankerahoituksen kautta.

Perusopetus

Nuorisotakuun toteutumisessa ja syrjäytymisen ehkäisemisessä perusopetuksella on keskeinen merkitys. Tämän on myös tarkastusvaliokunta todennut muistiossaan. Huomattavat valtionosuusleikkaukset ja kuntatalouden heikkenevät näkymät eivät ole voineet olla vaikuttamatta perusopetuksen laatuun ja oppilaista huolehtimiseen.

Kuntaliitto on erittäin huolestunut valtion vetäytymisestä myös perusopetuksen rahoitusvastuusta. Kuntaliitto katsoo, että valtion tulee rahoitusperiaatteen mukaisesti varmistaa kuntien tosiasialliset taloudelliset edellytykset perusopetuksen järjestämiseen.

Nuorisotyö

Kuntien järjestämä nuorisotyö on merkittävää ennalta ehkäisevää työtä. Korjaavien toimenpiteiden sijasta on uskallettava panostaa rohkeasti ennaltaehkäisyyn. Nykyisin kunnallisen nuorisotyön lakisääteiset tehtävät eivät ole missään suhteessa kunnille tuleviin valtionosuuksiin.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan nuorisotyön valtionosuuden perusteena olevaan suoritteeseen tulee tehdä tasokorotus. Valtionosuus tulee samassa yhteydessä sitoa indeksiin. Lisäksi kunnilla tulee olla mahdollisuus järjestää palvelut joustavasti paikallisen tarpeen mukaan.

Kuntien moniammatillisen yhteistyön tärkeä työväline on nuorisolain mukainen nuorten ohjaus- ja palveluverkosto. Kunnan nuorisotyöllä on jo pitkään ollut vahva rooli monialaisissa palveluketjuissa. Erilaisia poikkihallinnollisia työryhmiä ja verkostoja on kunnissa ollut jo 1970-luvun alusta alkaen, jolloin nuorisolautakuntalaki tuli voimaan. Nykyisen nuorisolain mukainen nuorten ohjaus- ja palveluverkosto jatkaa hyvää ja toimivaa perinnettä kunnissa. Nuorisolain edellyttämä erillinen nuorten ohjaus- ja palveluverkosto on perustettu jo yli 90 prosentissa kuntia.

Verkosto palvelee hyvin myös nuorisotakuun poikkihallinnollista yhteistyötä ja tukee nuorisotakuun toteuttamista paikallistasolla. Nuorisotakuu perustuu kunnassa eri viranomaisten, työ- ja elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyöhön, jossa nuoret itse ovat myös aktiivisia toimijoita ja oman tulevaisuutensa tekijöitä. Hyvin toimiessaan nuorisopalvelut ovat kunnassa kaikkien hallintokuntien ja eri nuorisolan toimijoiden yhteinen asia.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan lakisääteisiä yhteistoimintaelimiä ja velvoitteita erilaisten suunnitelmien tekemiseen tulisi vähentää.

Toimintalainsäädännön tulee olla riittävän väljää, jotta kunnat voivat suunnitella ja järjestää toiminnan paikallisesti alueen nuorten tarpeita vastaavasti.

Etsivä nuorisotyö ja työpajat

Kunnissa on jo vuosia ollut meneillään lukuisia eri toimenpiteitä, joilla edistetään nuorten koulutukseen pääsyä, tuetaan nuorten työllistymistä ja ehkäistään syrjäytymistä. Etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta ovat esimerkiksi vakiinnuttaneet asemansa kunnallisen nuorisotyön keskeisinä työmuotoina ja nuorisolain edellyttämä nuorten ohjaus- ja palveluverkosto on perustettu lähes jokaiseen kuntaan.

Etsivää nuorisotyötä tehdään lähes 90 prosentissa kuntia ja toiminta tavoittaa yli 27 000 nuorta vuodessa. Valtionavulla tuettua etsivää nuorisotyötä tekee jo yli 350 henkilöä lähes 300 kunnassa ympäri Suomea. Kuntien nuorisotyöntekijät tekevät aktiivista yhteistyötä muun muassa opettajien, sosiaali- ja terveystoimen, poliisin, seurakunnan, työvoimatoimiston ja eri järjestöjen kanssa.

Nuorten työpaja toimii yli 250 kunnassa ja työpajatoimintaan osallistuu lähes 12 000 alle 29 -vuotiaasta nuorta. Nuorten työpajatoiminnasta on saatu hyviä kokemuksia, sillä yli 70 prosenttia sijoittuu pajajakson jälkeen joko koulutukseen, työhön tai muuhun aktiivitoimintaan. Kunnissa on myös meneillään lukuisia hankerahoituksella toimivia palveluita ja yhteistyömuotoja nuorisotakuun hoitamiseksi.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajat ovat osoittautuneet tarkoituksen mukaisiksi työvälineiksi.

Kuntaliitto korostaa etsivän nuorisotyön ja nuorten työpajatoiminnan vapaaehtoisuutta kunnille. Kuntien väestörakenne ja paikallinen nuorten tilanne ja tarve määrittää aina eri toimenpiteiden todellisen tarpeen, ei lakisääteinen pakko. Yksi ja sama malli ei tuota parhaita mahdollisia tuloksia kaikkialla.

Kuntaliitto huomauttaa, että työpajojen ja perusopetuksen lisäopetuksen ei tule olla korvaavaa toimintaa, jolla paikataan lukion ja ammatillisen peruskoulutuksen säästöistä aiheutuneita saavutettavuusongelmia. Epätarkoituksenmukainen kehitys lisää kuntien ja valtion kustannuksia ja lyhentää työuria päinvastaisista tavoitteista huolimatta.

Kuntakokeilu

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt osana hallituksen hyväksymää rakennepoliittista ohjelmaa paikallisia kuntauudistukseen liittyviä kuntakokeiluja, joiden yhtenä osa-alueena on Nuorisotakuu. Kuntakokeiluissa on tarkoitus kokeilla sellaisia säädösmuutoksia ja muita toimenpiteitä, joiden avulla kunnat voisivat poikkihallinnollisesti kehittää palvelurakennettaan.

Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että tässä taloudellisessa tilanteessa kuntien toimintamahdollisuuksia lisätään vähentämällä kuntien velvoitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta.

Kuntaliitto korostaa kuntakokeilun Nuorisotakuu-osion merkitystä palveluprosessien ja toimintamallien kehittämistyössä. Kuntaliitto kuitenkin painottaa, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita on voitava jatkossa vähentää myös ilman, että niistä ensin tehdään kuntakokeiluja.

Kuntaliitto pitää kuntakokeilujen laajentamista tärkeänä. Erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle kuuluva lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestäminen kytketään tiiviiksi osaksi kuntakokeilua. Vain näin voidaan nuorten palveluja aidosti kehittää kokonaisvaltaisesti.

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 näihin 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.

Koulutuksen saavutettavuus ja ammatillisen peruskoulutuksen paikkojen riittävyys

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.

Lukiokoulutuksen osalta koulutustakuu toteutuu varsin hyvin. Vuoden 2015 talousarvioesityksessä lukion yksikköhintaa pienennetään 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 huolestunut lukiokoulutuksen yksikköhinnan tasosta ja lukiokoulutuksen laadun ja saatavuuden turvaamisesta.

Myös oppilaitosmuotoiseen ammatilliseen peruskoulutukseen kohdistuu säästötoimenpiteitä. Opiskelijamäärän sopeuttaminen alentaa valtionosuusrahoitusta 6,5 miljoonalla eurolla, yksikköhinnan leikkaaminen 9,6 miljoonalla eurolla. 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.

Ammatillisen peruskoulutuksen säästötoimenpiteiden vaikutusta arvioitaessa on huomioitava se, että samaan aikaan opiskelijamäärän sopeuttamisen ja yksikköhinnan leikkaamisen kanssa toteutetaan koulutuspaikkojen uudelleen kohdentamista. Tästä johtuen joidenkin alueiden ammatillisen koulutuksen järjestäjille kohdentuu kohtuuttoman voimakas ja nopea taloudellisen sopeuttamisen tarve. Lisäksi edellä mainituilla ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on 1990-luvulla valtiolta saatuja maa-alueita ja kiinteistöjä, joihin kohdistuu palautusvelvollisuus.

Kuntaliitto on huolissaan näiden koulutuksen järjestäjien mahdollisuudesta sopeuttaa toimintaansa näin nopealla aikataululla.

Kuntaliitto katsoo, että valtion tulisi luopua palautusvelvollisuudesta, jotta ammatillisen koulutuksen järjestäjät voisivat toteuttaa pikaisella aikataululla valtion säästötoimenpiteistä aiheutuvat muutokset.

Ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijavalintoja sovellettiin ensimmäistä kertaa koko perusopetuksen päättävälle ikäluokalle kevään 2014 yhteisvalinnassa. Ennakkotietojen mukaan perusopetuksen päättäneet ovat saaneet varsin hyvin koulutuspaikkoja. Lopulliset tiedot perusopetuksen päättäneiden sijoittumisesta saadaan 20.9. olleen laskentapäivän jälkeen. Vaikuttaa siltä, että uudistus on perusopetuksen päättävien osalta onnistunut varsin hyvin. Ongelmaksi on noussut aikuisten ja jo toisen asteen tutkinnon omaavien epätietoisuus hakuväylistä.

Jotta koulutuspaikat jatkossa ohjautuisivat oikein, Kuntaliitto katsoo, että nuorten ammatillisen peruskoulutuksen säätelyjärjestelmä tulisi erottaa aikuisten näyttötutkintoon valmistavan koulutuksen säätelystä. Sama koulutusorganisaatio voi järjestää sekä nuorten että aikuisten ammatillista koulutusta kuten nykyisinkin.

Nuorten aikuisten osaamisohjelma

Nuorisotakuuseen kuuluvan Nuorten aikuisten osaamisohjelman valtionosuusrahoitus vuonna 2015 on 47,5 miljoonaa euroa. Nuorten aikuisten osaamisohjelma on toteutettu erillisenä valtionavusteisena hankkeena, mikä on lisännyt ammatillisen koulutuksen järjestäjien hallinnollista työtä.

Kuntaliitto katsoo, että hanke on peruseriaatteiltaan onnistunut. Jatkossa nuorten aikuisten osaamisohjelman kaltainen toiminta tulisi vakiinnuttaa ja liittää ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämislupaan.

Nuorten työllistäminen

Nuorisotyöttömyys on kasvanut viimeaikoina merkittävästi Nuorisotakuusta huolimatta. Nuorten työllistymistä tukevat palvelut rajautuvat nykyisin Työ- ja elinkeinotoimistoissa pitkälti Sanssi-korttiin eli palkkatukilupaukseen. Työnantajalle suunnattu palkkatuki ei kuitenkaan riittävässä määrin edistä nuorten työllistymistä, koska taantumassa sekä yksityiset että julkiset työnantajat joutuvat säästämään henkilöstömenoissa eikä uusia työntekijöitä ole mahdollista palkata palkkatuella. Samat ongelmat koskevat myös työkokeilua. TE-toimistojen nuorille tarjoama henkilökohtaista ohjausta tulisikin tiivistää ja laajentaa samalla nuorille työtilaisuuksia luovaa keinovalikoimaa.

Projektirahoituksen turvin on kehitetty useilla paikkakunnilla hyvin toimivia malleja mm. nuorten työllistymisen edistäminen. Nykytilanteessa olisikin tärkeää varmistaa näiden toimintojen vakiinnuttamiseen pysyvämpi rahoitus, jotta nuorisotakuuta toteuttavat käytännöt säilyvät myös hankkeiden päätyttyä.

Sosiaalihuoltolain muutokset

Hallitus on antanut eduskunnalle talousarvioon liittyvän esityksen laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 164/2014 vp). Kuntaliitto arvioi, että laki voimaan tullessaan aiheuttaa moninkertaiset kustannukset hallituksen talousarviossa arvioituun 32 miljoonaan euroon verrattuna. Lakiluonnoksen 17 §:ssä säädetään sosiaalisesta kuntoutuksesta. Lakiluonnoksen 17 § 2 momentin mukaan nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä. Esityksen taloudellisten vaikutusten arviointia käsittelevään kohtaan sosiaalisen kuntoutuksen yhteyteen on tuotu käsite nuorisopalvelutakuu, joka pitää sisällään asiakkaiden tehokkaan ohjaamisen ja neuvonnan palvelujen piiriin, omatyöntekijän sekä tarpeen mukaisen tehostetun eri sektoreiden tuen.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esitetty muutos on osittain päällekkäinen mm. nuorisolain mukaisen etsivän nuorisotyön kanssa. Kuntaliitto korostaa erityisesti tässä taloudellisessa tilanteessa eri hallinnon alojen lainsäädännön kokonaiskoordinointia. Lainsäädäntöä kehitettäessä tulee varmistaa se, että lainsäädäntö ei ohjaa eri hallintokuntia tekemään päällekkäistä työtä saman kohderyhmän kanssa.

Kuntaliitto korostaa, että kunnilla tulee olla paikallisesti mahdollisuus päättää toimintansa tarkoituksen mukaisesta järjestämisestä alueen nuorten palvelutarpeet huomioiden.

SUOMEN KUNTALIITTO



Terhi Päivärinta
johtaja, opetus- ja kulttuuri



Maarit Kallio-Savela
erityisasiantuntija, ammatillinen koulutus