

Ammatillisen koulutuksen taloudellisten vaikutusten arviointi

Hallituksen esityksessä on taulukko arvioiduista kustannusvaikutuksista (s 150-152).

Kuntaliitto pitää hyvänä sitä, että taloudelliset vaikutukset on koottu taulukko-muotoon. Liitteen sivulla 3 on taulukko, jossa on vertailu Kuntaliiton ja opetus- ja kulttuuriministeriön tekemien laskelmien välillä.

Yhteen tutkinnon suorittamistapaan siirtyminen, tehtävien lisäys ja vähennys (OKM + 48 milj. €/Kuntaliitto +84 milj. €)

Kuntaliiton käsityksen mukaan hallituksen esitykseen sisältyy merkittäviä tehtävien ja velvoitteiden lisäyksiä.

Kuntaliiton arvion mukaan lisääntyvät tehtävät aiheuttavat 84 milj. €:n nettolisäkustannukset kunnille ja koulutuksen järjestäjille. Opetus- ja kulttuuriministeriön vastaava arvio on 48 milj. €.

Osaamisen tunnustaminen ja siirtyminen tutkinnon osien suorittamiseen; koulutuspaikka leikkaus/volyymien pienentäminen OKM - 116 milj. €

Hallituksen esityksessä suurimmat rakenteelliset säästöt arvioidaan syntyvän toiminnan tehostumisesta, säättämällä osaamisen tunnustaminen koulutuksen järjestäjän velvollisuudeksi ja siirtymällä tutkintotavoitteisesta koulutuksesta tutkinnon osien suorittamiseen erityisesti niiden osalta, joilla on jo olemassa aikaisempi tutkinto.

Kuntaliitto toteaa, että hallituksen esityksen mukaiset säästöt toteutuvat vain, jos koulutuksen järjestäjien opiskelijavolyymia vähennetään vuoden 2016 opiskelijamäärään verrattuna. Kuntaliiton arvion mukaan opiskelijavolyymia tulee vähentää noin 13 000 opiskelijatyöpäivällä arvioidun säästön saavuttamiseksi.

Koska hallitusohjelman mukaiset säästöt toteutettiin jo vuoden 2017 alusta, ammatillisen koulutuksen määrärahaan ei tule volyymin vähennyksen/paikkaleikkauksen johdosta tehdä enää tulevana vuosina määrärahan leikkausta.

Volyymien muutosta/paikkaleikkausta ei Kuntaliiton käsityksen mukaan ole hallituksen esityksessä riittävän selkeästi käsitelty. Kuntaliitto katsoo, että hallituksen esityksessä tulee selkeästi kuvata toiminnan tehostumisesta aiheutuvien säästöjen vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriön vuosittain päättämiin koulutuksenjärjestäjien tavoitteellisiin opiskelijavuosien määrään (koulutuspaikkamääriin).

Työpaikalla järjestettävän koulutuksen lisääntyminen (OKM -73 milj.€)

Hallituksen esityksen mukaan merkittävä osa kustannussäästöistä syntyisi työpaikalla järjestettävän koulutuksen lisääntymisen kautta eli dynaamisina kustannusvaikutuksina.

Kuntaliiton käsityksen mukaan työ- ja elinkeinoelämä ei ole arvioidussa mittakaavassa valmis ottamaan vastuuta ammatillisen koulutuksen järjestämisestä ja rahoittamisesta. Erityisesti kun hallituksen esityksessä ehdotetaan, että koulutussopimustyöpaikalle ei makseta korvausta koulutussopimukseen perustuvasta työpaikalla järjestettävästä koulutuksesta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että jo nykyisen lainsäädännön puitteissa on ollut mahdollista laajentaa työpaikalla tapahtuvaa oppimista, koska voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole rajoitettu työpaikalla tapahtuvan opiskelun määrää.

Kuntaliiton käsityksen mukaan hallituksen esitykseen ei sisälly mitään sellaisia mekanismeja, joilla turvataan työpaikalla tapahtuvan opiskelun lisääntyminen.

Työpaikalla tapahtuvan koulutuksen lisääntymisen (*koulutussopimus*) kustannusten laskenta antaa Kuntaliiton käsityksen mukaan liian positiivisen kuvan kustannusten vähenemisestä. Kustannustenlaskennan perusteena on käytetty vuoden 2015 kustannustietojen tilastoa, jossa läh-

Liite 1

tökohtana ovat oppimisympäristön tilastoidut kokonaiskustannukset. Työssäoppimisen kustannustilastoinnissa kärjistyvät ammatillisen koulutuksen tiedonkeruun ongelmat. Ammatillisen koulutuksen tiedonkeruu on vuosien myötä laajentunut ja monimutkaistunut uudistusten myötä, vaikka tilastoinnissa pitäisi kerätä vain rahoitusjärjestelmän kannalta välttämättömät tiedot. Kuntaliitto on toistuvasti kiinnittänyt omissa lausunnoissaan huomiota siihen, että tiedonkeruu sisältää useita sellaisia eriteltäviä tietoja, joilla ei ole vaikutusta opetuksen järjestäjän saamaan rahoituksen määrään. Makrotason tilastoinnin ongelmia kuvaa esimerkiksi matkailu-, ravitsemis- ja talousalan työssäoppimisen kustannukset opiskelijaa kohden, jotka vaihtelevat Helsingin kaupungin 7 eurosta Turun aikuiskoulutussäätiön 4 709 euroon.

Tilastoinnin ongelmista johtuen Kuntaliitto pitää kustannusvaikutusarvioinnin kannalta parempana, että työpaikalla tapahtuvan oppimisen kustannusvaikutukset lasketaan mikrotason tietoihin, opiskelijamäärä, työpaikalla tapahtuvan ohjauksen määrä ja ohjaustuntien hinta, perustuen. Kuntaliitto on lähtenyt omissa laskelmissaan näistä mikrotason tiedoista.

Hallituksen esityksen mukaan oppisopimuskoulutusta lisätään yhdenmukaistamalla sen rahoitustasoa suhteessa muihin koulutuksen järjestämismuotoihin. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan oppisopimuskoulutuksen yksikköhinta (perustukinto) on 63,13 prosenttia 23 §:n nojalla säädetyistä ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta.

Kuntaliitto huomauttaa, että rahoituksen yhdenmukaistaminen edellyttää joko oppisopimuskoulutuksen määrän vähentämistä tai muiden koulutusmuotojen rahoitustason alentamista.

Kuntaliiton käsityksen mukaan oppisopimuskoulutuksen määrän lisääntyminen ei vähennä julkisen talouden menoja.

Ammatillisen koulutuksen reformin arvioituiden kustannusvaikutukset

Ammatillisen koulutuksen järjestämiseen liittyvien lakisääteisten tehtävien muuttuminen, lisääntyminen tai poistuminen tai muuten toiminna tapahtuvat muutokset

	OKM			Kuntaliitto		
	lisää kustannuksia	vähentää kustannuksia	nettovaikutus	lisää kustannuksia	vähentää kustannuksia	nettovaikutus
Yhteinen tutkinnon suorittamistapaan siirtyminen	55 600 000 €	-7 300 000 €	48 300 000 €	93 795 833 €	-9 337 000 €	84 458 833 €
Henkilökohtaistamisen laajentuminen kaikkia opiskelijoita koskevasi	10 700 000 €			35 682 000 €		
- henkilökohtainen osaamisen kehittämismuunnitelma laaditaan kaikille						
- henkilökohtaisen ohjauksen tarve lisääntyy						
Yhteisten ja vapaasti valittavien tutkinnon osien sisällyttäminen kaikkiin perustutkintoihin	33 400 000 €					
- yhteisiä tutkinnon osia suorittavien määrä lisääntyy				21 929 000 €		
- vapaasti valittavia tutkinnon osia suorittavien määrä lisääntyy				8 503 000 €		
Opiskelijoille annettavan erityisen tuen kohderyhmän laajeneminen	2 400 000 €			2 355 000 €		
- ammatti- ja erikoisammattitutkinto-opiskelijat erityisen tuen palvelujen piiriin						
Opintososiaalisten etujen kohderyhmän laajeneminen	7 600 000 €			15 899 000 €		
- maksuttoman ruokailun laajeneminen kaikille perustutkinto-opiskelijoille						
Koulutuksen järjestäjien ja muiden viranomaisten hallinnolliset tehtävät vähenevät		-7 300 000 €				
- rinnakkainen / päällekkäinen hallinto puretaan						
- toimintaprosessit yhtenäistyvät					-8 208 000 €	
- ammattiosaamisen näyttöjen toimitelmistä luovutaan					-1 129 000 €	
- OKM päättää jatkossa järjestämisluvassa tutkinnoista (työelämätoimikunnan rooli)				2 433 333 €		
Oppimismuutoksia parantavat opinnot mahdolliseksi myös nuorille				5 913 000 €		
IT-kustannukset				1 081 500 €		
Työelämätoimikuntien perustaminen	1 500 000 €					
Osaamisen tunnustaminen koulutuksen järjestäjän velvollisuudeksi kaikessa säädettyssä koulutuksessa, säästön toteutuminen edellyttää volyymin (paikkojen leikkausta)	0 €	-43 100 000 €	-43 100 000 €	2 507 000 €	-	2 507 000 €
Osaamisen tunnustaminen tehostuu ja keskitytään puuttuvan osaamisen hankkimiseen						
- Osaamisen tunnustaminen tehostuu ammatillisessa peruskoulutuksessa		-19 500 000 €				
- Osaamisen tunnustaminen tehostuu ammatillisessa peruskoulutuksessa		-23 600 000 €				
Työelämän edustaja osaamisen tunnustamisessa mukana				2 507 000 €		
Siirtyminen tutkintotoivoitteesta koulutuksesta tutkinnon osien suorittamiseen, säästö edellyttää volyymin (paikkojen leikkausta)	-73 000 000 €	-73 000 000 €	-73 000 000 €	0 €	-	0 €
- järjestettävä koulutus vähenee ja koulutuspiuudet lyhentyvät		-73 000 000 €				
Työpaikalla järjestettävän koulutuksen lisääntyminen, säästöjen toteutuminen edellyttää että työelämä ottaa opiskelijat työpaikalle	0 €	-92 200 000 €	-92 200 000 €	0 €	-14 364 000 €	-14 364 000 €
- työpaikalla tapahtuvan koulutuksen määrä lisääntyy oppisopimus (ja samaan aikaan oppilaitosmuutoksen vähenee vastaavasti ja sen hinta alenee)		-43 700 000 €				
- työpaikalla tapahtuvan koulutuksen määrä lisääntyy (koulutusosapimus)		-42 800 000 €			-8 015 000 €	
- työpaikalla tapahtuvan oppimisen ohjauksen tarve kasvaa (sis. Edelliseen)					-649 000 €	
- näyttäjien suorittaminen ensisijaisesti työpaikoilla					-5 700 000 €	
- koulutuskorvausten poistuminen					-5 700 000 €	
Opetusjärjestelyjen tehostuminen	0 €	-40 900 000 €	-40 900 000 €	0 €	-1 413 000 €	-1 413 000 €
- yksilöllisten opintopolkujen tehokas toteuttaminen ("lukujärjestykset")						
- tilojen ja laitteiden ympärivuotinen ja iltaikäyttö						
- digitalisaation hyödyntäminen						
- kiinteistöjen, laitteiden, tarvikkeiden ja materiaalien kustannukset pienenevät					-1 413 000 €	
Edelliset yhteensä	55 600 000 €	-256 500 000 €	-200 900 000 €	96 302 833 €	-25 114 000 €	71 188 833 €
Lisäksi kehyslajayksenä VM:n momentille						
Opiskelijahuoltopalvelujen käyttäjärhymän laajeneminen						
- psykologi- ja kuraatoripalvelut laajenevat kaikille perustutkinto-opiskelijoille	5 600 000 €	0 €	5 600 000 €	6 632 000 €	0 €	6 632 000 €
Kaikki yhteensä	61 200 000 €	-256 500 000 €	-195 300 000 €	102 934 833 €	-25 114 000 €	77 820 833 €

Kuntatalous vahvistui - näkymät kuitenkin vaikeutumassa

Kansantaloudessa on tapahtunut lievä käänne parempaan. Tämän myötä myös kuntatalouden ennakoitaan vahvistuvan viiveellä. Vaikka menokehitys jatkuu maltillisena, ongelmana on nyt tulojen merkittävä alentuminen. Verotulojen ennakoitaan pienenevän 0,7 % ja valtionosuuksien lähes 4 %.

Myös menot alentuvat kilpailukyky sopimuksen, toimeentulotuen KELA siirron ja kuntien omien toimenpiteiden myötä. Verorahoituksen alentuminen yhdistettynä kuntien vuoden 2017 talousarvioissa ennakoituu investointitarpeiden kasvuun uhkaa kasvattaa lainanottoa merkittävästi.

Kuntatalous vahvistui viime vuonna tilikauden tuloksen ollessa noin 0,8 miljardia euroa. Tulosta paransivat erityisesti kuntien omat, noin 0,4 miljardin euron sopeuttamistoimenpiteet sekä kilpailukyky sopimukseen liittyvien alentuneiden lomapalkkavarausten kirjautuminen vuodelle 2016.

Kuntasektorin menot kasvoivat erittäin maltillisesti, keskimäärin reilun prosentin. Vaikka kokonaisuutena vuosi 2016 oli positiivinen, tilikauden tulos oli negatiivinen 111 kunnassa, yhteensä 0,2 miljardia euroa.

Hallitusohjelman mukaisesti kuntien valtionosuuksiin ei tehdä indeksikorotusta vuosina 2018–2019. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus vuoden 2015 toteutuneiden kustannusten pohjalta vähentää kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 73,4 milj. euroa ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kuntien valtionosuuksia yhteensä 4,5 milj. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan 25 milj. euron lisäys vuodesta 2018, jolla kompensoidaan varhaiskasvatusmaksujen alentamista.

Valtionosuuksissa otetaan huomioon kilpailukyky sopimuksen perusteella tehtävät vähennykset. Peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 468 milj. euroa v. 2018 suhteessa edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan. Vuonna 2019 vähennys on 188 milj. euroa ja vuosina 2020–2021 n. 62 milj. euroa.

Vähennys mitoitetaan siten, että lomarahaleikkausta vastaava säästö vähennetään täysimääräisesti ja työajan pidennyksen arvioitu säästö osittain. Vuosityöajan pidennykseen perustuva leikkaus nousee täysimääräiseksi vuonna 2018. Työajan pidennyksen ei kuitenkaan arvioida tuottavan säästöä opetussektorilla. Lisäksi vähennyksen mitoituksessa otetaan huomioon sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus kuntien menoihin.

Kuntaliitto suhtautuu periaatteessa positiivisesti niin rahoitusasematavoitteen kuin menorajoitteeseen. Niiden toteutuminen täysimääräisesti ei kuitenkaan Kuntaliiton mielestä ole mahdollista eikä todennäköistä.