



OPETUSHALLITUS

KuntaKesu

Talousnäkökulma

Pasi Rentola
Joensuu 14.1.2015

I Talouden näkymät

- Julkisen talouden näkymät
- Vuoden 2015 talousarvio

II Rahoitus- ja ohjausjärjestelmien uudistuksista

- Kuntien peruspalvelujen valtionosuusuudistus
- Lukion rahoitusuudistus
- Koulutuksen järjestäjäverkon tiivistämishanke

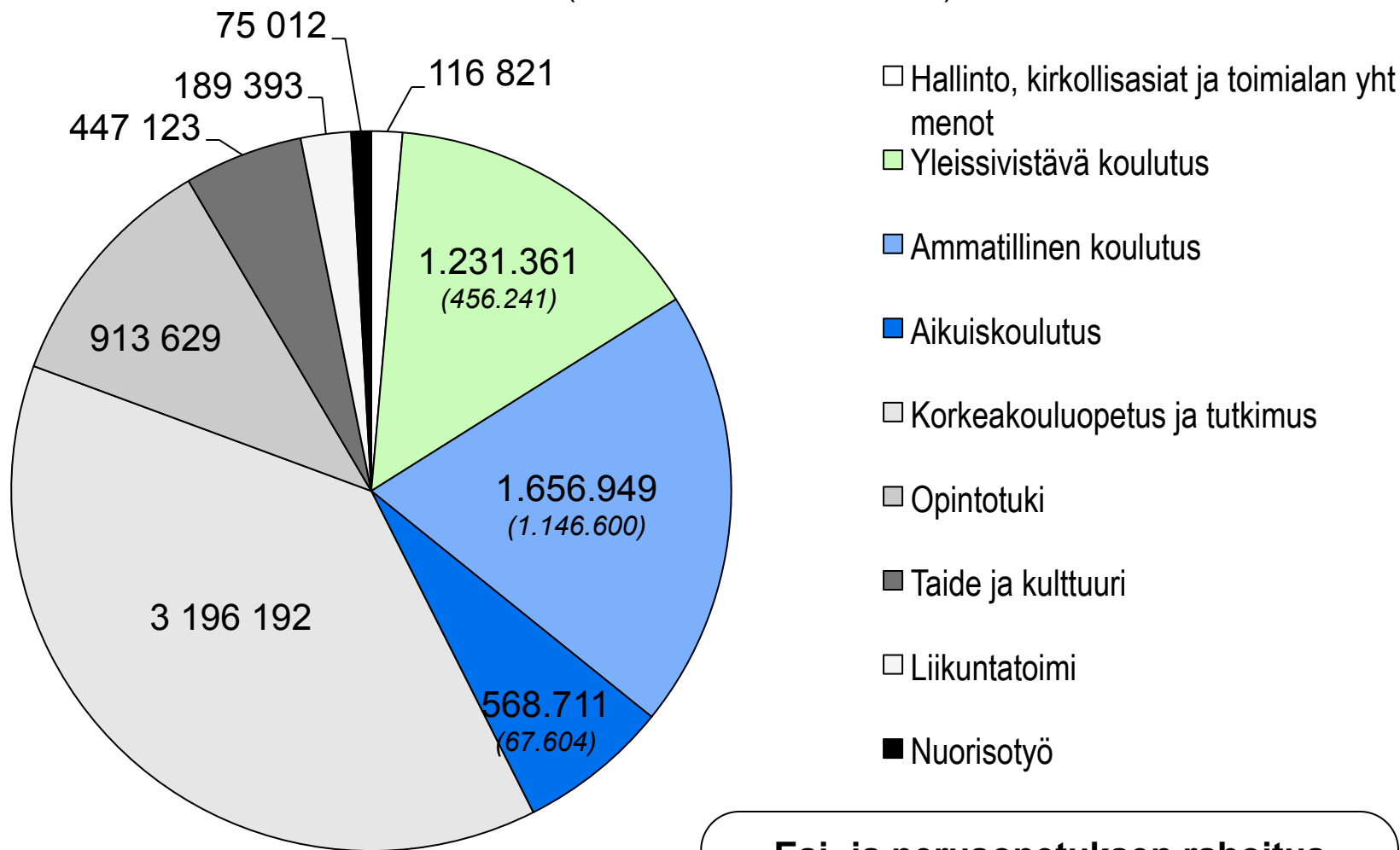
III Taloudellinen näkökulma osana KuntaKesun suunnittelutyötä

- Kansallisen tason kehittämishankkeista
- KuntaKesun haasteista ja ongelmakohtista

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN HALLINNONALA 2015 (1.000 €)

(VTAE budjettiriihiversio)

8 395 191 € (sis. kuntarah. 1 670 445 €)

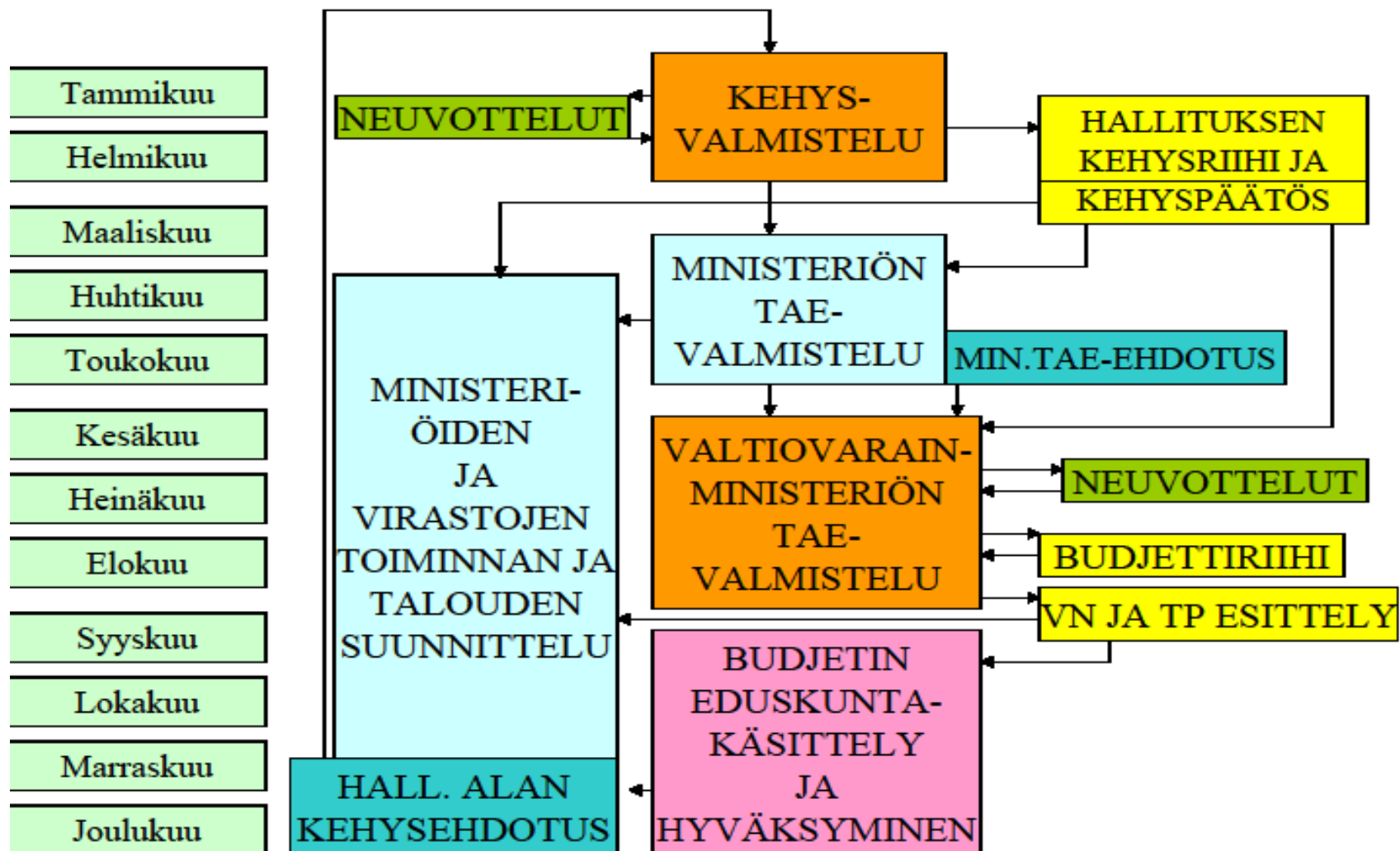


Esi- ja perusopetuksen rahoitus

Osana peruspalveluiden rahoitusjärjestelmää

- Rahoitus yhteensä 4,2 mrd euroa
- josta valtionosuus 1,24 mrd euroa

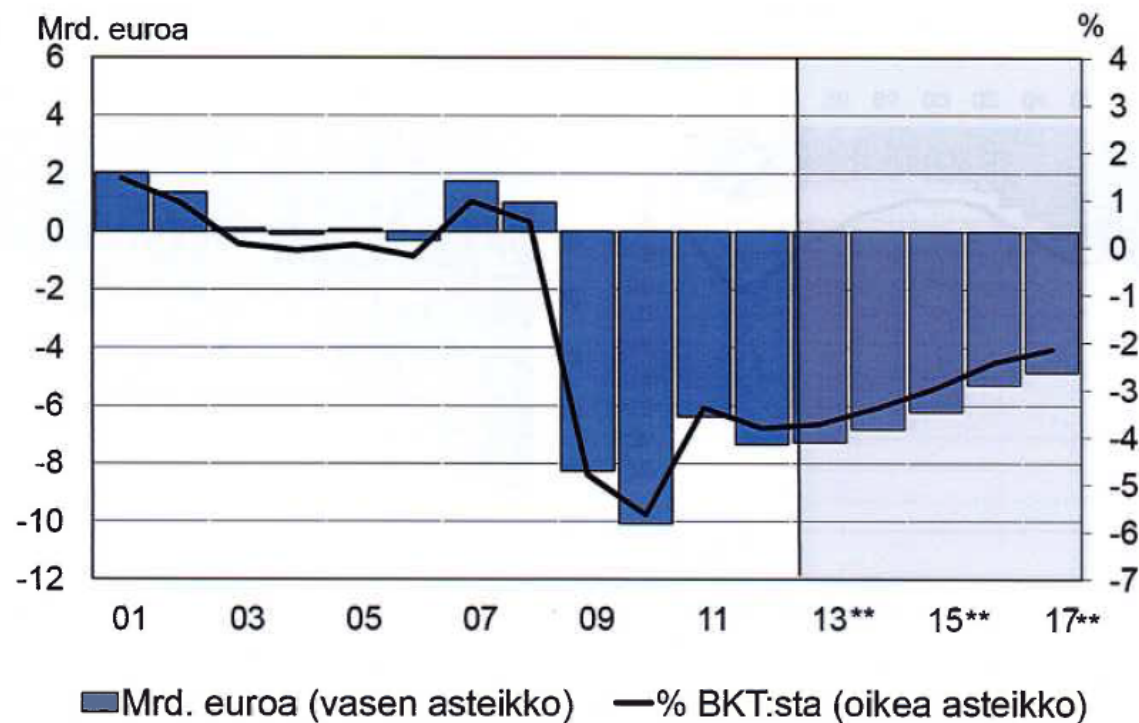
Kehys- ja talousarvioprosessi



Valtion ja kuntien talous itsepintaisesti alijäämäinen



Valtion rahoitusjäämä

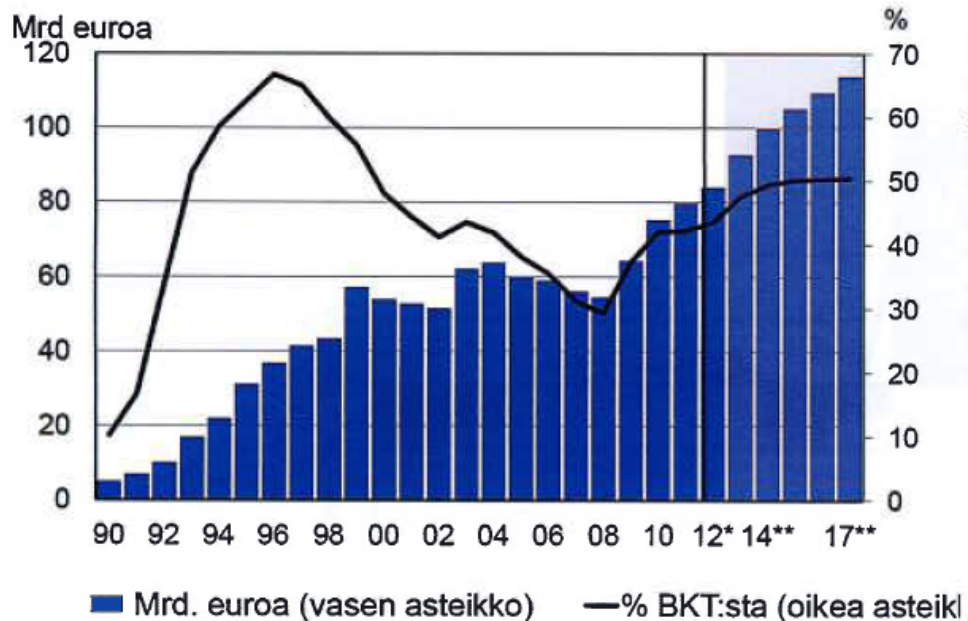


Lähde: Tilastokeskus, VM



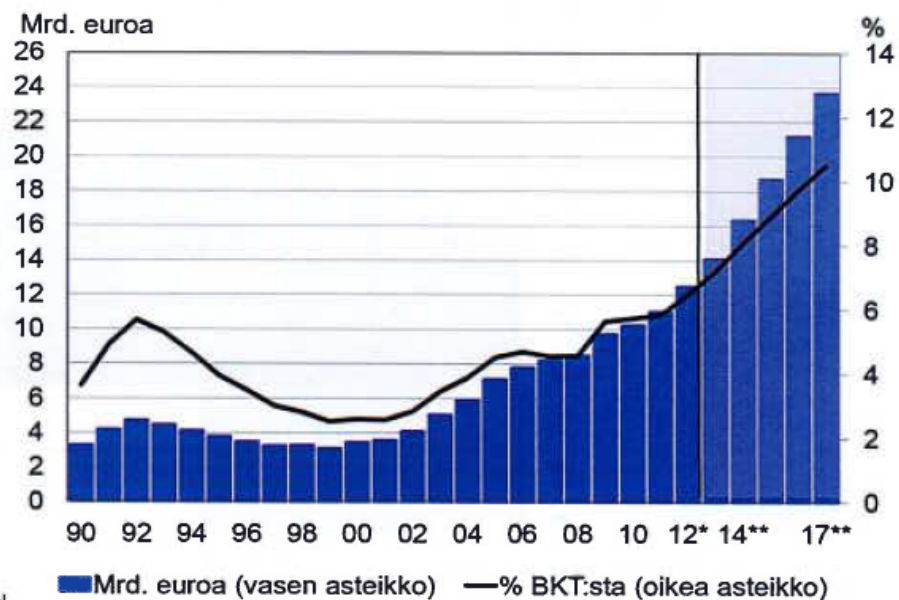
Julkisen talouden velka kasvaa

Valtionvelka



Lähde: Valtiokonttori, VM

Kuntien velka



Lähde: Tilastokeskus, VM

Valtion talousarvioesitys 2015

Yleissivistävä koulutus 29.10.30

- Ammattikorkeakoulujen valtiollistaminen -80,7 M€
- Kustannustason muutokset 6,5 M€
 - Lukiokoulutus 1,1 %
 - Perusopetuksen kotikuntakorvaus 0,7 %
- Lukiokoulutuksen säästö -22 M€ (- 7 %)
- Maahanmuutto ja kotiuttaminen;
lukiokoulutukseen valmistava koulutus 1,1 M€
- ~~Uskonnonopetuksen ryhmäkoon kasvattaminen 70 T€~~
- Perusopetuksen laadun kehittäminen 35 M€
- Säästöpäätös -57 M€

Valtion talousarvioesitys 2015

Peruspalveluiden valtionosuudet 29.90.30

- Ammattikorkeakoulujen valtiollistaminen -164 M€
- Perustamiskustannusten siirto 42 M€
- Perustamiskustannusten leikkaus -12,1 M€
- Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 4,65 M€
- ~~Uskonnon ja elämäntietämystiedon opetusperusteiden tiukennus -0,127 M€~~
- Valtionosuuden leikkaus -188 M€

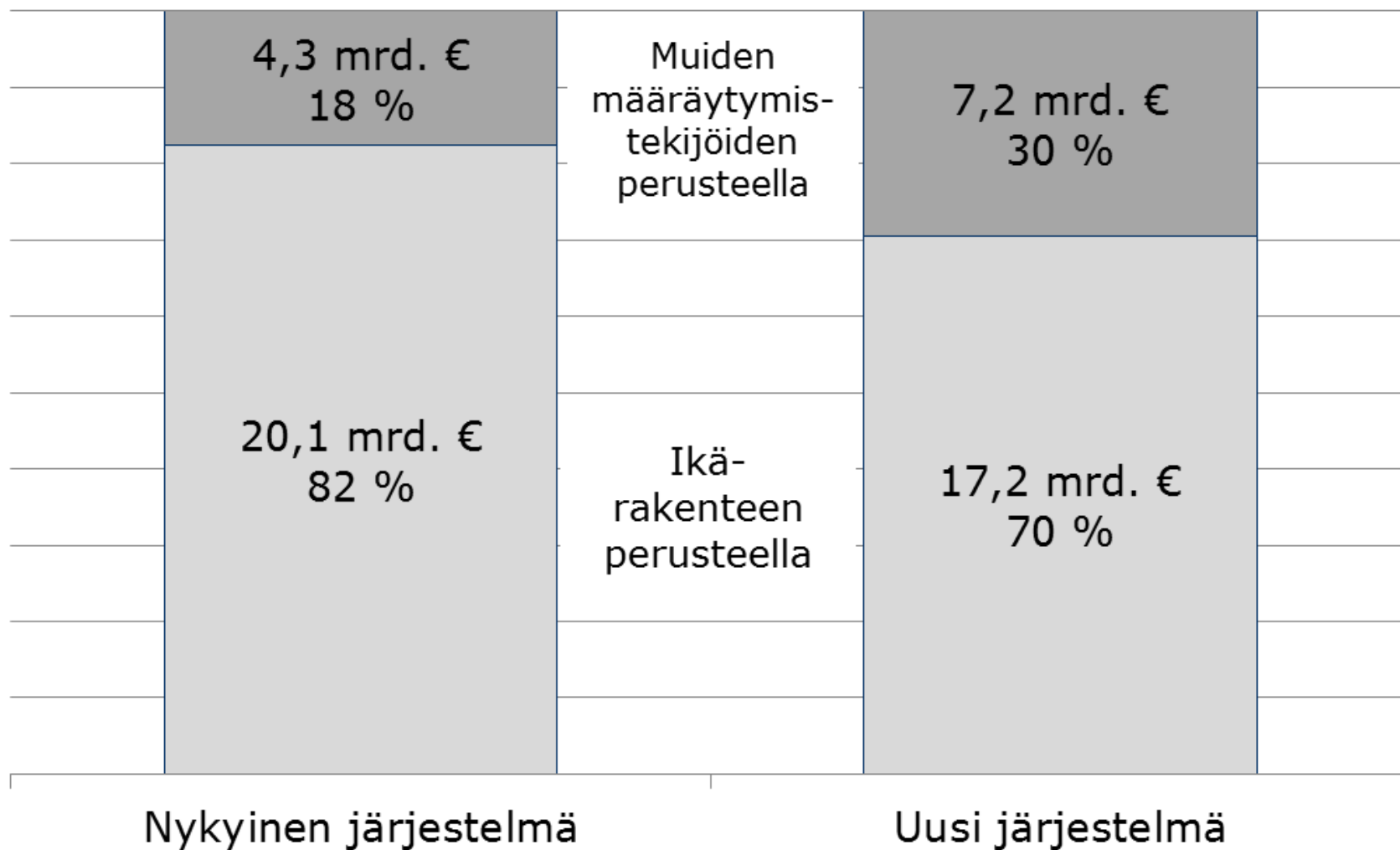
II

Rahoitusjärjestelmien ja -perusteiden uudistukset

Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

- Uusi valtionosuusjärjestelmä korvaa kunnan peruspalvelujen valtionosuuden
- Perusopetuksen jälkeisen koulutuksen rahoitusta uudistetaan itsenäisenä kokonaisuutena (ammattillinen ja lukio)
- Uudessa valtionosuuslainsäädännössä määräytymistekijöiden määrä vähenee ja laskentakriteerien päällekkäisyyttä vähennetään
 - Peruspalveluissa 8 kriteeriä, 3 lisäosaa
 - Ei jakoa sektoreihin; opetustoimella ei omaa yksikköhintaa
 - Sairastavuuden painoarvon lisääminen ja ikärakenteen vähentäminen (10 sairautta)
 - Rahoituksen siirto verotulojen tasausjärjestelmään

Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen



Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

- Opetustoimen erityispiirteitä

- Koulutustausta > kunnan 30–54-vuotiaiden tutkintoa suorittamattomien osuus
- Ruotsinkielisyyskorotus 6–15-vuotiaiden kohdalla poistuu > tilalle uusi kaksikielisyyskorotus koko väestön osalta
- Vieraskielisyyskorotus
- Kustannustenjaon uudistaminen vuosittaiseksi
- Kotikuntakorvauskäytännön uudistaminen
 - Kuntakohtaisen porrastuksen poistaminen

Uusi järjestelmä – Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

- Tulojen tasauksen painoarvoa kasvatetaan (kustannusten tasauksen kustannuksella)
- Nykyjärjestelmässä tasauslisien ja –vähennysten summa ~ 0 euroa
- Tasaukseen siirretään **131 €/as.** (n. 700 milj. €) valtionosuusprosenttia alentamalla
- Uudessa järjestelmässä tasauslisät > tasausvähennykset
- Tasausraja **100 %** (nykyjärjestelmässä 91,86 %)
- Tasaus rajaan saakka **80-85 %** (nykyjärjestelmässä 100 %)
- Uudessa järjestelmässä vahva kannustavuuden elementti

Uusi järjestelmä – lisäosat

Valtionosuuksien lisäosat, yht. n. **305,7 milj. €**

- **Syrjäisyys**
 - Nykyisen syrjäisyysluvun perusteella. Yksi porrastus nykyisen neljän porrastuksen sijaan
- **Saamelaisuus**
 - Saamelaisuuteen 3,5 milj. euroa, vastaa nykytasoa
- **Työpaikkaomavaraisuus**
 - Uusi kriteeri
 - Positiivinen korrelaatio: Mitä suurempi työpaikkaomavaraisuus, sitä enemmän valtionosuutta

Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen, laskentaperusteet (1 000 euroa)

Perushinta	Laskennallinen kustannus
Ikärakenteen mukaan	
— 0—5-vuotiaat (8 484,92 euroa/as)	3 073 399
— 6-vuotiaat (8 940,00 euroa/as)	536 820
— 7—12-vuotiaat (7 266,05 euroa/as)	2 550 936
— 13—15-vuotiaat (12 471,90 euroa/as)	2 185 014
— 16—18-vuotiaat (3 975,89 euroa/as)	743 528
— 19—64-vuotiaat (1 035,28 euroa/as)	3 350 390
— 65—74-vuotiaat (2 129,17 euroa/as)	1 253 828
— 75—84-vuotiaat (5 717,11 euroa/as)	1 907 542
— 85-vuotiaat ja vanhemmat (19 112,65 euroa/as)	2 452 268
Sairastavuuden mukaan (1 125,29 euroa/as)	6 090 740
Työttömyyden mukaan (87,44 euroa/as)	477 732
Kaksikielisyyden mukaan (269,61 euroa/as)	91 680
Vieraskielisyyden mukaan (1 893,80 euroa/as)	522 868
Asukastiheyden mukaan (38,10 euroa/as)	188 135
Saaristoisuuden mukaan (371,08 euroa/as)	14 324
Koulutustaustan mukaan (409,82 euroa/as)	161 610
Yhteensä (1 000 euroa)	25 600 814
Kuntien rahoitusosuus	
Asukasluku	5 422 604
Rahoitusosuus, euroa/as	3 521,07
Rahoitusosuus, 1 000 euroa	19 093 193
Maksettava valtionosuus yhteensä (1000 euroa)	6 507 621

Kotikuntakorvaus

- uudessa järjestelmässä ei ole enää perusopetuksen perushintaa eikä kuntakohtaista kotikuntakorvauksen perusosaa
 - > uusi kotikuntakorvauksen (valtakunnallinen) perusosa sidotaan esi- ja perusopetuksen toteutuneisiin kustannuksiin, joista on vähennetty sairaalaopetuksen ja pidennetyn oppivelvollisuuden kotikuntakorvauksen ylittävät kustannukset
- muilla kuin kunnilla kotikuntakorvaus on jatkossa 94% kotikuntakorvauksen suuruudesta (kunnilla laajemmat tehtävät)
- ikäryhmäpainot jatkossa VATT:n selvityksen mukaiset
 - 6-vuotiaat 0,61
 - 7–12-vuotiaat 1
 - 13–15-vuotiaat 1,6

Lukiokoulutuksen rahoitusuudistus

Lukiokoulutuksen rahoitusuudistus (1/3)

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma:

- Lukiokoulutuksen rahoitusperusteet uudistetaan siten, että hallituksen esitys annetaan 2014 ja uusia rahoitusperusteita käytetään ensimmäisen kerran vuoden 2017 rahoituksessa.
- Keskitytään tutkintojen rahoitukseen ja luovutaan muun koulutuksen julkisesta rahoituksesta. Rahoitus perustuu ensisijaisesti suorituksiin ja tuloksiin, ei opiskeluaikaan.
- Puolitetaan valtion lisärahoitus lukiokoulutuksen erityisen koulutustehtävän toteuttamiseen vuodesta 2015 alkaen.

Lukiokoulutuksen rahoitusuudistus (2/3)

- Poistetaan valtionosuusrahoitus lukiokoulutuksen aineopintoihin ylioppilastutkinnon suorittaneilta sekä rajataan opiskelijasta koulutuksen järjestäjälle myönnettävä valtionosuusrahoituksen perusrahoituksen osuus enintään kolmeen vuoteen (tutkinnosta saatava rahoitus määräytyy suorittamisajankohdan perusteella).
- Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkkoa tiivistetään siten, että vahvojen lukio- ja ammatillisen koulutuksen (perus- ja lisäkoulutus) järjestäjien toimintaedellytykset turvataan ja jatko-opintoihin ja työelämän tarpeisiin vastaavan koulutuksen alueellinen saavutettavuus voidaan turvata.
- Uudistuksilla toteutetaan yhteensä 260 miljoonan euron julkisen talouden vähennys (ammatillinen perus- ja lisäkoulutus sekä lukiokoulutus), josta valtionosuuksien vähennyksenä on kehystasossa huomioitu 100,5 miljoonaa euroa vuodesta 2017 alkaen.

Lukiokoulutuksen rahoitusuudistus (3/3)

- Uusi rahoitusmalli muodostuisi perusrahoituksesta, suoritusrahoituksesta ja vaikuttavuusrahoituksesta:
 - *Perusrahoituksen* perusteena opiskelijavuodet ja aineopiskelu
 - *Suoritusrahoituksen* perusteena suoritettut ylioppilastutkinnot
 - *Vaikuttavuusrahoituksen* perusteena jatko-opintoihin sijoittuminen ja opiskelijapalaute

Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon rakenteellinen kehittäminen

Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon rakenteellinen kehittäminen

- Tausta
 - Julkisen talouden kestävyysvaje ja koulutukseen käytettävien vähentyneiden voimavarojen heikko allokaatio
 - Toisen asteen järjestäjäkentän liika hajautuminen suhteessa työelämän ja alueiden osaamisvaatimukseen
- Rakennepoliittisen ohjelman linjaukset 11/2013
 - Järjestäjäverkon rakenteellinen uudistaminen ja rahoitusjärjestelmän uudistaminen
- Julkisen talouden suunnitelma 2015-2018
 - Uudistusta koskevat resurssilinjaukset

Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon rakenteellinen kehittäminen

- Tavoitteet
 - Koulutuksen järjestäjien toimintaedellytysten, yhteistyön ja laadun parantaminen
 - Sääntely- ja ohjausjärjestelmän uudistaminen ja toimintaa tehostavan ohjausvaikutuksen vahvistaminen
 - Joustavien ja monipuolisten koulutusohjelmien sekä tasavertaisten koulutuspalveluiden saavutettavuuden varmistaminen

Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon rakenteellinen kehittäminen

- Järjestäjäverkkoa ja järjestäjiä koskevat yleiset periaatteet
 - Laajan alueen tai väestöpohjan koulutustarpeet
 - Ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen, lukion ja vapaan sivistystyön kokonaisuus
 - Taloudelliset edellytykset
 - Koulutustehtävän edellyttämä osaaminen, henkilöstön kelpoisuus, oppimisympäristöt, tilat, välineet
 - Ylläpitäjäneutraalisuus ja vapaa hakeutumisoikeus
 - Ministeriön päätös perustuu kokonaisharkintaan

Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon rakenteellinen kehittäminen

- Aikataulut
 - Rakenteellisen uudistamisen säädöspohjaa koskevat asiat syksyllä 2014 (järjestämisluvat ja myöntämisedellytykset)
 - Uusien järjestämislupien haku vuoden 2015 alussa
 - Uusista järjestämisluvista päättäminen 1.3.2016 mennessä
 - Uudet järjestämisluvat voimassa 1.1.2017 alkaen
 - Uusien rahoitusperusteiden soveltaminen 1.1.2017 alkaen

III

Sivistystoimen taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittäminen

- Valtakunnalliset hankkeet
 - KuntaKesu

Sivistystoimen taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittämishaasteista

- Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma
 - Tuottavuuden lisääminen
 - Kuntien ohjauksen tehostaminen
 - Kuntatalousohjelma
- Senaattikiinteistöjen selvitys koulutiloista ja eduskunnan kirjelmä 5/2013
- Eduskunnan kirjelmä

Säästötoimenpiteiden vaikutuksia

Esi- ja perusopetuksen kustannusrakenteen kehitys (€)

	2006	2009	2012	Muutos 2006-2012 %
Opetus	2 281 934 101	2 527 315 495	3 044 148 335	33
Hallinto	95 845 313	185 922 684	249 346 596	160
Kiinteistöjen ylläpito	683 083 773	810 350 437	934 852 869	37
Muu oppilashuolto	133 536 782	174 417 843	211 280 354	58
Majoitus ja kuljetus	129 556 174	158 963 784	200 930 355	55

Säästötoimenpiteiden vaikutuksia

Opetustoimen palvelurakenteen muutospaineita

- Palkkaus ja tilakustannusten osuus 80 %

Perusopetuksen koulujen määrä				
Vuosi	2002	2005	2009	2013
Koulujen määrä	4 231	3 602	3 086	2 745
Muutos vuodesta 2002 %		-15	-27	-35

Säästötoimenpiteiden vaikutuksia

- Koulun keskimääräisen oppilasmäärän kehitys

	2008	2012
Uusimaa	270	220
Varsinais-Suomi	178	167
Satakunta	151	122
Kanta-Häme	166	161
Pirkanmaa	203	161
Päijät-Häme	212	161
Kymenlaakso	183	152
Etelä-Karjala	179	172
Etelä-Savo	128	93
Pohjois-Savo	183	142
Pohjois-Karjala	154	125
Keski-Suomi	167	128
Etelä-Pohjanmaa	121	87
Pohjanmaa	125	97
Keski-Pohjanmaa	132	103
Pohjois-Pohjanmaa	178	136
Kainuu	147	116
Lappi	141	105
Yhteensä	181	148

Sivistystoimen taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittämishaasteista

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma

- Kuntien tehtävien vähentämisen lisäksi palvelutuotannon tuottavuuden lisäämistavoite, jonka vaikutus 1 mrd euroa
 - Kunnan peruspalveluiden laskennallinen osuus 25,2 mrd euroa
 - Opetustoimen osuus kuntien toimintamenoista 28 %
- Julkisten palvelujärjestelmien tuottavuutta vahvistavat rakennepoliittiset toimet

Sivistystoimen taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittämishaasteista

- Kuntien uusi talousohjausjärjestelmä
 - Uusi valtionosuusjärjestelmä
 - Peruspalveluohjelmamenettelyn pitkäjänteisyys, sitovuus ja ohjausvaikutus
 - Sovitetaan yhteen kuntien tehtävät, velvoitteet sekä niiden rahoitus
 - Kuntien omien vero ja maksutulojen ja tuottavuuden kehitys
- Julkisen palvelutuotannon tuottavuus
 - 0,5 %:n tuottavuuden kasvu pienentäisi kestävyysvajetta 1,4 %
 - Julkisen palvelutuotannon henkilöstön lisäämistarve 3 000 henkeä vuodessa
 - Tuottavuuden kasvutavoite pienentäisi lisäämistarpeen 1 000 henkilöön vuodessa

Kuntien talouden ohjauksen uudistuksista

- Kuntatalousohjelma
 - Osana julkisen talouden suunnitelmaa
 - Valtiontalouden kehyspäättöksen sijaan mukana koko julkinen talous ml. Kuntatalous
 - Perustuu EU-lainsäädännön edellyttämään julkisen talouden ohjausjärjestelmään
 - Kuntatalouden rahoitusasemalle euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä aiheutuville menojen muutoksille; kuntatalouden kantokyvyn arviointi
- Rahoitusperiaate
 - Kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapaino
 - Kuntien tehtävien ja kustannusvaikutusten realistisuus
 - Haasteena kuntakohtaiset erot

KuntaKesun talousnäkökulma

Koulun koko	Oppilaskohtainen kustannus €/vuosi
-39	13 905
40-69	10 816
70-99	9 317
100-149	8 594
150-199	8 056
200-299	8 350
300-	7 946
Yhteensä	

Senaattikiinteistöt Oy:n selvitys koulutiloista (1/4)

- Tavoitteena modernit, valtakunnallisesti hyväksi havaitut uudet oppimisympäristöt, jotka tehostavat kouluverkostoa valtion ohjeistuksen mukaisesti
- Kustannustehokkaasti ja pitkäjänteisesti ylläpidetyt kiinteistöt, joilla estetään korjausvelan syntyminen
- Kuntien nykyinen kiinteistökanta on tarpeeseen nähden merkittävästi liian suuri (noin 30-50 %)
- Kuntakenttä on epäyhtenäisessä tilassa kiinteistötoimen osalta
- Kuntien kouluverkko on vanhentunut. Kuntien päätöksentekokyky ei mahdollista laajemmassa mittakaavassa koulutoimen ja kouluverkon uudistamista ja kehittämistä yli kuntarajojen
- Nykyiset järjestelyt (investointiavustukset) eivät mahdollista riittävän tehokkaan kouluverkon muodostamista eivätkä olemassa olevan korjausvelan poistamista eivätkä estä uuden syntymistä. Kyseessä on rakenteellinen ongelma

Senaattikiinteistöt Oy:n selvitys koulutiloista (2/4)

- Kuntien palveluverkko muodostuu rakennuksista, jotka ovat pääosin pieniä, vanhoja ja käyttäjien mielestä huonokuntoisia, jopa terveyshaittoja aiheuttavia.
- Oppilas- tai lapsikohtaiset toiminnan kustannukset samoin kuin kiinteistökuulumukset vaihtelevat huomattavasti. Tilat eivät pääsääntöisesti palvele nykyistä oppimiskäsitystä.
- Väärin mitoitettut tilat, erityisesti pienet yksiköt yhdistettynä pieneen luokkakokoon, saavat aikaan suuria toiminnan kustannuksia.
- Suurin kustannuserä muodostuu opetushenkilökunnan palkoista oppilasta kohden, jolloin pienet yksiköt ja ryhmäkoot muodostuvat kalliiksi ratkaisuksi. Myös tukipalvelut ja oppilashuolto tulevat kalliiksi pienissä yksiköissä.

Senaattikiinteistöt Oy:n selvitys koulutiloista (3/4)

- Kuntien omistamista kiinteistöistä noin puolet on kouluja ja päiväkoteja.
- Yli 50 prosenttia varhaiskasvatuksen- ja perusopetuksen kiinteistöistä on yli 40 vuotta vanhaa.
- Peruskoulu- ja päiväkotiverkon korjausvelan poisto maksaisi noin 4 miljardia euroa (noin 0,5 mrd./v., seuraavat 10 v.)
- Nykyisen kouluverkon peruskorjaus maksaisi noin 12 miljardia euroa, verkon uudistaminen kokonaan noin 9 miljardia euroa. (Tasearvo noin 14,5 mrd. euroa)
- Kiinteistömassalle ominaista on kiinteistöjen suuri määrä ja pieni koko. ”Pieniä ja vanhoja rakennuksia on vaikea mitoittaa tehokkaiksi”.
- Verkon kokonaisuudistamisella on arvioitu saavutettavan 1,2 miljardin euron vuosittaiset säästöt. Vanhojen koulujen korjaamisella ei saavuteta vastaavia toiminnallisia hyötyjä.

Senaattikiinteistöt Oy:n selvitys koulutiloista (4/4)

Kuntien toimitilojen rahoitus-/omistusvaihtoehtoja;

- Toimitilat kokonaan Senaatin omistuksessa
- Toimitilat kunnan omistuksessa
- Toimitilat muun ulkopuolisen omistuksessa

- Paikallisten olosuhteiden erilaisuus
 - Korjaustarve
 - Toimitilatarjonta
 - Palvelutarve

Eduskunnan kirjelmä 5/2013

10. *Eduskunta edellyttää, että hallitus laatii päiväkotien, koulujen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten kunnostamiseksi ja terveyshaittojen vähentämiseksi **pitkän tähtäimen suunnitelman**, jonka toteuttamista tuetaan nykyistä suuremmalla valtion tuella.*

- Asia valmistelussa OKM/STM
- Ensimmäistä kertaa velvoite pidemmän tähtäyksen suunnitteluun
- Sisältyy osaksi tuottavuuden lisäämisen näkökulmaa

KuntaKesun talousnäkökulma

- Kokonaisvaltainen suunnittelu mukaan lukien toiminta ja talous
- Pidemmän tähtäyksen näkökulma
- Kuntarajat ylittävä näkökulma
- Tuottavuuteen toiminnallinen näkökulma
 - Kokonaisvaltainen toimenpideohjelma sisältää palveluverkoston sekä tarkoituksenmukaisten toimintatapojen kehittämisen osa-alueet

KuntaKesun talousnäkökulma

- Kuntien toimivalta- ja työnjakokysymykset
 - Sektorihallinnon suunnittelu toiminnallispainotteista taloudellisten kehysten puitteissa > sisältääkö pidemmän tähtäyksen taloudellista näkökulmaa tai palveluverkon kehittämisen näkökulmaa?
 - Palveluverkoston ja kouluverkon suunnittelun strategisuus suhteessa sivistystoimen tavanomaiseen suunnittelutyöhön
- Kuntien keskinäisen yhdenmukaisuuden lisääminen
 - Olemassa olevan palveluverkoston ja kuntien taloudellisten reunaehtojen erilaisuus rajoittavat suunnittelun mahdollisuuksia ja liikkumavaraa
 - Kuntarakenteen kehityksen huomiointi