Opetus- ja kulttuuriministeriö 8.10.2015

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

VNS 1/2015 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019
HE 30/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016

Asiantuntijalausunto

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2016 – 2019 ja vuoden 2016 talousarvioesitys

Hallituskaudella toteutettavat valtion talouden säästötoimenpiteet asettavat opetus- ja kulttuuriministeriön toimialoille tiukat taloudelliset reunaehdot. Toiminnan ja talouden sopeuttaminen toteutetaan tekemällä rakenteellisia uudistuksia ja lisäämällä koulutusjärjestelmän tuottavuutta ja tehokkuutta. Näitä toteutetaan erityisesti koulutuksen ja osaamisen kärkihankkeella. Tasapuolisten ja laadukkaiden koulutuspalveluiden turvaaminen varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen on edelleen turvattava kaikille suomalaisille myös vähentyvien resurssien tilanteessa.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016 - 2019 opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalle esitetään toteutettavaksi julkisen talouden säästötoimenpiteitä liitteenä 1 olevan taulukon mukaisesti siten, että valtion talousarvion mukainen rahoitustaso on vuonna 2019 yhteensä 378 milj. euroa alhaisempi kuin vuonna 2015. Lisäksi arvio maksamatta jätettävien indeksikorotusten määrästä on 350 milj. euroa. Koko julkisen talouden osalta mainittujen säästötoimenpiteiden vaikutus opetus- ja kulttuuritoimen rahoitukseen on vuoteen 2019 mennessä arviolta 982 milj. euroa.

Vuodelle 2016 opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan loppusummaksi esitetään 6 770 milj. euroa, mikä on 2,4 milj. euroa vähemmän kuin kuluvana vuonna. Keskeisimmät muutokset liittyvät sopeuttamistoimenpiteistä johtuviin määrärahojen vähentymiseen, joista merkittävimpiä vuonna 2016 ovat korkeakoulujen perusrahoitukseen, yleissivistävän koulutuksen avustuksiin sekä ammatilliseen koulutukseen kohdistuvat määrärahatason alennukset. Keskeisimmät määrärahojen lisäykset ovat kirkon yhteisöveron jako-osuutta vastaavan määrärahan siirtyminen valtion talousarviosta rahoitettavaksi, jonka vaikutus on 114 milj. euroa sekä Suomen Akatemian tutkimusmäärärahojen budjettitekninen muutos, jonka vaikutus on 90 milj. euroa. Lisäksi kustannustason muutoksen perusteella tehtävistä indeksikorotuksista luovutaan laskennallisen rahoitusjärjestelmän ja valtionosuuksien sekä korkeakoulujen osalta vuosiksi 2016-2019 ja opintotuen osalta pysyvästi.

Yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus

Yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus muodostavat merkittävimmän osuuden julkisista koulutukseen käytettävistä resursseista, jonka rahoitus toteutetaan pääosin valtiovarainministeriön hallinnonalalta osana kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää. Yleissivistävään koulutukseen kohdennetaan hallituskaudella sopeuttamistoimenpiteitä harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin sekä varhaiskasvatuksen uudistusten perusteella kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin.

Vuoden 2016 talousarvioesityksessä opetus- ja kulttuuritoimen pääluokassa yleissivistävän koulutuksen määrärahatasoksi esitetään 767 milj. euroa. Merkittävimpiä muutoksia ovat perusopetuksen ryhmäkoon pienentämiseen tarkoitetuista avustuksista luopuminen, jonka vaikutus on 30 milj. euroa sekä yleissivistävän koulutuksen laadun kehittämiseen tarkoitettujen avustusten vähentäminen 15 milj. eurolla.

Lisäksi peruspalveluiden valtionosuuksiin sisältyvään varhaiskasvatukseen tehdään muutoksia. Subjektiivista varhaiskasvatus-oikeutta esitetään muutettavaksi siten, että 1.8.2016 alkaen jokaisella lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa. Lapsella olisi oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, kun vanhemmat työskentelevät tai opiskelevat kokoaikaisesti. Päiväkodeissa yli 3-vuotiaiden kokopäivähoidossa kasvattajien ja lasten suhdeluku olisi 1.8.2016 alkaen 1/8 nykyisen 1/7 sijaan. Kokonaissäästö muutoksista johtuen arvioidaan olevan noin 130 milj. euroa sisältäen valtion ja kuntien osuudet. Vuonna 2016 valtionosuus vähenee muutosten johdosta noin 13 miljoonaa euroa. Lisäksi osana julkisen talouden sopeuttamistoimia päivähoitomaksuja sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan maksuja korotetaan kuntien talouden vahvistamiseksi. Niiden tavoitteellinen vaikutus kuntien tuloihin vuoden 2019 tasossa on 99 milj. euroa.

Koulutuksen saavutettavuuden turvaamiseksi yleissivistävään koulutukseen varataan ensi vuodelle 10,5 miljoonaa euroa koulutuksellisen tasa-arvon kehittämiseen. Lisäksi määrärahoja kohdistetaan varhaiskasvatuksen, yleissivistävän koulutuksen ja taiteen perusopetuksen kehittämiseen. Osana koulutuksen ja osaamisen kärkihanketta digitaalisten materiaalien käyttöönottoa vauhditetaan, tehdään digioppimisen kokeiluja ja kehittämistä sekä lisätään opettajien osaamista erillisellä lisämäärärahalla. Kärkihankerahoitusta näihin kohdennetaan vuonna 2016 yhteensä 15,5 miljoonaa euroa.

Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmä uudistuu vuonna 2016. Lukiokoulutusta kehitetään ja valmistellaan rahoitusjärjestelmän uudistamista.

Ammatillinen koulutus

Ammatilliseen koulutukseen esitetään vuodelle 2016 yhteensä 483 milj. euroa, jossa on vähennystä 22 milj. euroa vuoteen 2015 verrattuna. Keskeisin muutos liittyy investointien takuukorotuksesta luopumisen vaikutusten täsmentymiseen koskien edellisen hallituksen päättämien säästöjen pysyviksi tekemistä. Lisäksi ammatillisen koulutuksen kokonaisuuteen liittyy ammatillisen lisäkoulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen sekä ammatillisten erikoisoppilaitosten valtionosuudet ja -avustukset, joiden tasossa ei vielä vuonna 2016 ole merkittäviä muutoksia. Ammatillisen lisäkoulutuksen oppisopimusten enimmäismäärä pienenee noin 850 oppisopimuksella vuonna 2016. Nuorten aikuisten osaamisohjelman määrärahataso alenee 20 milj. eurolla 37,3 milj. euroon. Tämä johtuu siitä, että osa määrärahasta kohdennetaan vuosille 2017 ja 2018 turvaamaan käynnistettyjen koulutusten loppuunsaattaminen.

Ammatillisessa koulutuksessa hallitus on käynnistänyt yhtenä kärkihankkeenaan toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformin, jossa koulutuksen sääntely, rahoitus, ohjaus ja rakenteet uudistetaan. Tavoitteena on uudistaa ammatillinen koulutus osaamisperustaiseksi ja asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi sekä tehostaa siihen käytettävien resurssien vaikuttavuutta. Tällä lisätään koulutuksen ketteryyttä ja mahdollisuuksia vastata nopeasti työelämän muuttuviin osaamistarpeisiin. Uudistuksen valmistelu painottuu vuoteen 2016. Uudistukseen liittyen ammatilliseen koulutukseen kohdistetaan vuodesta 2017 lukien 190 milj. euron julkisen talouden säästöt.

Korkeakouluopetus ja tutkimus

Korkeakouluopetukseen ja tutkimukseen esitetään yhteensä 3,2 mrd. euroa vuodelle 2016, missä on vähennystä 9 milj. euroa vuoteen 2015 verrattuna. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen valtion rahoitukseen kohdennetaan vuodesta 2016 lukien yhteensä 75 miljoonan euron vähennys korkeakouluverkon rationalisoinnin perusteella. Osana hallituksen pysyviä menosäästöjä myös Suomen Akatemian myöntövaltuuksia leikataan 10 miljoonaa euroa vuodesta 2016 lukien. Erillisestä valtionrahoituksesta Helsingin ja Itä-Suomen yliopistojen apteekkimaksujen perusteella maksettuun tutkimustoimintaan luovutaan vuodesta 2017 lukien. Sen vaikutus on 30 milj. euroa. Hallitusohjelman mukaisesti kustannustason nousua ei oteta huomioon yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen määrärahojen mitoituksessa vuosina 2016–2019. Määrärahatasoon vaikuttavat lisäävästi Suomen Akatemian tutkimusmäärärahojen budjettimenettelyn muuttaminen vuonna 2014 kolmivuotisesta siirtomäärärahasta arviomäärärahaksi, joka lisää määrärahatasoa

90 milj. eurolla. Kyseessä ei ole todellinen määrärahatason kasvu, vaan budjettitekniikasta johtuva muutos. Vuosina 2014 ja 2015 siirtyneiden määrärahojen käyttö vähensi määrärahatarvetta kertaluonteisesti.

Korkeakouluille asetetaan vuodelle 2016 tavoitteeksi edistää profiloitumista tukevaa työnjakoa ja tiivistää keskinäistä yhteistyötä ja yhteistyötä tutkimuslaitosten kanssa. Korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyötä vahvistetaan innovaatioiden kaupallistamiseksi. Tavoitteena on osaamisen kokoaminen kilpailukykyisiksi keskittymiksi sekä tieteen ja tutkimuksen resurssien entistä tehokkaampi ja vaikuttavampi käyttö.

Valtiontalouden tasapainottamiseksi toteutettavat menosäästöt yhdessä yleisten laadun ja vaikuttavuuden vahvistamistarpeiden kanssa ovat korkeakoululaitoksen ja tutkimuksen keskeisimpiä haasteita. Ne edellyttävät korkeakoulujen rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista. Rakenteiden uudistamisessa opetuksen ja tutkimuksen on oltava prioriteetteja huolehtien samalla hyvästä henkilöstöpolitiikasta ja opiskelijoiden oikeusturvasta.

Hallituksen päättämiin kärkihankkeiden kertaluonteisiin kasvupanostuksiin sisältyy Suomen Akatemian valtuuden lisääminen innovaatioiden kaupallistamisen edistämiseksi 30 miljoonalla eurolla vuonna 2016. Lisäksi korkeakoulujen pääomitukseen on varattu kärkihankerahoitusta yhteensä 70 milj. euroa vuonna 2018.

Lisäksi hallitus käynnistää opettajankoulutuksen kehittämisohjelman. Tavoitteena on opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen uudistaminen vastaamaan uuden oppimisen tarpeita. Hallitus tulee sijoittamaan vuosina 2016–2018 yhteensä 50 miljoonaa euroa opettajien osaamisen kehittämiseen. Osana varhaiskasvatuksen kehittämisohjelmaa tulemme lisäämään kertaluonteisesti yliopistokoulutettujen lastentarhanopettajien koulutusmääriä 120:llä vuonna 2016.

Opintotuki

Opintotuen määrärahatasoksi vuodelle 2016 esitetään 933 milj. euroa. Määrärahatasoa lisää 10,3 milj. eurolla toisella asteella opiskelevien 18-19 -vuotiaiden itsenäisesti asuvien opintorahaan vähentävästi vaikuttavien vanhempien tulorajojen korottaminen 13 prosentilla. Muutos lisää kohderyhmän piiriin kuuluvien opintorahoja keskimäärin 17 eurolla kuukaudessa.

Hallitusohjelman mukaan opintotuen indeksisidonnaisuudesta luovutaan edellä todetun mukaisesti syksystä 2016 lukien.

Suunnitelmakaudella toteutetaan opintotukijärjestelmän uudistaminen, jonka säästötavoite on 70 milj. euroa vuoteen 2019 mennessä. Hallitus on linjannut, että opintorahan, asumislisän ja lainan tason tulee olla yhteensä vähintään 1 100 euroa kuukaudessa. Lisäksi lainahyvitysjärjestelmä pyritään säilyttämään taloudellisten reunaehtojen puitteissa ja opintotukikuukausien määrää tullaan rajaamaan. Uudistuksen valmistelu on käynnistynyt.

Kulttuuri ja taide

Vuoden 2016 talousarvioesityksessä kulttuurille ja taiteelle esitetään 458 milj. euroa, josta yleisten budjettivarojen osuus on 225 milj. euroa ja veikkausvoittovarojen osuus 233 milj. euroa. Määrärahatasoa alentaa edellisen hallituksen päättämien museoiden, teattereiden ja orkestereiden leikkausten toteuttaminen, mikä alentaa niiden määrärahatasoa 3,5 milj. eurolla. Taide- ja kulttuurilaitosten tilakustannuksiin myönnettävät valtionavustukset vähenevät 4,5 milj. eurolla johtuen omakustannusperiaatteen soveltamisen käyttöönotosta Senaatti-kiinteistöjen vuokrissa. Veikkausvoittovaroista taiteen edistämiseen esitetään käytettäväksi noin 3,6 milj. euroa vähemmän kuin tänä vuonna. Kansallisteatterin lainanhoitokulujen päättyminen vähentää määrärahatarvetta noin 2,9 milj. eurolla.

Suomen Itsenäisyyden 100-vuotisjuhlavuoden määrärahatasoa lisätään 3 milj. eurolla 8 milj. euroon.

Hallituksen kärkihankkeella parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta. Hankkeen tavoitteena on lisätä lasten ja nuorten tasavertaisia mahdollisuuksia osallistua taiteeseen ja kulttuuriin. Prosenttitaiteen periaatetta laajennetaan muille kuin visuaalisille taiteenaloille ja laajemmin kulttuuriin. Toimenpiteisiin on varattu vuosille 2016 -2018 yhteensä 10 miljoonaa euroa, josta vuoden 2016 osuudeksi esitetään 2,6 miljoonaa euroa.

Taiteen ja kulttuurin toimialalla merkittävän osuuden muodostavat toimialan valtakunnalliset virastot, joihin kehyskaudella kohdistuvat toimintamenojen vähennykset edellyttävät toimintapatojen uudistamista ja tuottavuuden lisäämistä virastojen toiminnassa.

Liikuntatoimi ja nuorisotyö

Vuoden 2016 talousarvioesityksessä liikuntatoimeen esitetään 155 milj. euroa, jossa on vähennystä 33 milj. euroa vuoteen 2015 verrattuna. Helsingin olympiastadionin perusparannukseen ei myönnetä lisämäärärahoja vuonna 2016, mikä alentaa määrärahatasoa 40 milj. eurolla.

Osana hallitusohjelman kärkihankkeita toteutetaan tunti liikuntaa päivässä hanketta. Sen tavoitteena on, että jokainen peruskoululainen liikkuu vähintään tunnin koulupäivän aikana. Hankkeeseen käytetään kärkihankerahoitusta vuosina 2016 - 2018 yhteensä 21 milj. euroa, josta vuoden 2016 osuus on 7 milj. euroa.

Liikuntapolitiikan keskeisimmät tavoitteet ovat liikunnan yhdenvertainen saavutettavuus sekä yhteisöllisyyden, osallistumisen ja liikunnallisen elämäntavan lisääntyminen. Tavoitteita toteutetaan tukemalla liikunnan kansalaistoimintaa, liikuntapaikkojen rakentamishankkeita sekä muita liikuntahankkeita sekä rahoittamalla liikuntatieteellistä tutkimus-, kehitys- ja koulutustoimintaa.

Nuorisotyön määrärahoihin esitetään 69 milj. euroa, josta 53 milj. euroa veikkausvoittovaroista. Keskeisin määrärahamuutos on etsivän nuorisotyön määrärahojen alentuminen 6 milj. eurolla. Siitä johtuen nuorten työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön toimintaa tehostetaan ja vaikuttavuutta lisätään.

Nuorisotakuusta yhteisötakuun suuntaan -kärkihankkeen rahoitusta kohdistetaan toimiin, joilla syvennetään nuorten palveluja tarjoavien tahojen välistä yhteistyötä ja kootaan hyväksi havaittuja toimintamalleja valtakunnallisesti hyödynnettäviksi.

Nuorisotyön veikkausvoittovaroilla avustetaan nuorten kansalaistoimintaa, perusnuorisotyötä sekä nuorisotoimialan kehittämishankkeita.

Liite 1

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle kohdistettavat säästöt vuosina 2016-2019 (milj. euroa)

	2016		**2017**		**2018**		**2019**	
	Valtion rahoitus	**Julkinen rahoitus yht.**	**Valtion rahoitus**	**Julkinen rahoitus yht.**	**Valtion rahoitus**	**Julkinen rahoitus yht.**	**Valtion rahoitus**	**Julkinen rahoitus yht.**
Varhaiskasvatuksen uudistaminen (HO)	-13	-52	-32	-131	-33	-140	-33	-155
Yleissivistävän koulutuksen laadun kehittämisavustukset	-15	-15	-15	-15	-15	-15	-15	-15
Perusopetuksen ryhmäkokoavustukset	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30	-30
Oppisopimuskoulutuksen väliaikaisen lisäyksen poistaminen					-19	-19	-19	-19
Ammatillisen koulutuksen reformi (HO 2015)			-80	-190	-80	-190	-80	-190
Ammatillisen koulutuksen säästöjen pysyvyys (takuukorotuksen poistumisen lisävaikutus)	-16	-38	-16	-38	-16	-38	-16	-38
Menosäästö (HO), Korkeakoulujärjestelmä ja tutkimustoiminnann kustannustehokkuuden parantaminen ja hallinnon sekä korkeakouluverkon rationalisointi	-75	-75	-75	-75	-75	-75	-75	-75
HO menosäästö, Akatemian valtuuden leikkaus			-3	-3	-5	-5	-10	-10
Menosäästö (HO), apteekkikompensaatiosta luopuminen			-30	-30	-30	-30	-30	-30
Opintotukiuudistus (HO 2015)			-20	-20	-50	-50	-70	-70
Säästöt ilman indeksileikkauksia	**-149**	**-210**	**-301**	**-532**	**-353**	**-592**	**-378**	**-632**
Indeksikorotusten jäädytykset *)	-48	-48	-123	-123	-230	-230	-350	-350
Hallitusohjelman liitteen mukaiset säästöt valtion menoihin yhteensä	**-197**	**-258**	**-424**	**-655**	**-584**	**-822**	**-729**	**-982**

*) Sisältää sekä korkeakoulujen että valtionosuuksien indeksikorotusten jäädytysten vaikutukset mukaan lukien arvion kuntien valtionosuuksien indeksikorotusten jäädytysten vaikutuksista opetus- ja kulttuuritoimeen. Indeksikorotuksen perusteella tehtävää arviota on päivitetty verrattuna hallitusohjelmassa esitettyihin lukuihin. Uusin arvio perustuu 25.9.2015 mukaisiin ennustetietoihin kustannustason muutoksesta kaudella 2016-2019. Tätä lukua päivitetään ennustetietojen tarkentuessa.

Liite 2
PowerPoint –esitys: Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokka valtion vuoden 2016 talousarvioesityksessä