OPETUSHALLITUS
UTBILDNINGSSTYRELSEN

ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Kouluneuvos Petri Heikkilä

29.4.2016

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2017-2020 (VNS 3/2016 vp)

Totean Opetushallituksen puolesta valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017 - 2020 antamasta selonteosta seuraavaa.

Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman vaalikaudeksi ja tarkistaa suunnitelman vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä. Julkisen talouden suunnitelma sisältää valtiontaloutta, kuntataloutta, lakisääteisiä työeläkelaitoksia ja muita sosiaaliturvarahastoja koskevat osat.

Hallituksen tavoitteena on taittaa julkisen talouden velkaantuminen, kattaa kestävyysvaje ja turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus. Hallitusohjelman mukaan tämä tapahtuu säästöillä, uudistuksilla sekä kasvua tukevilla ja julkista palvelutuotantoa tehostavilla toimilla. Julkisen talouden säästötavoite hallituskaudella on neljä miljardia euroa, mistä hallitus on ilmoittanut pitävänsä kiinni. Säästöjen kohdentamista on tarkennettu julkisen talouden kehityksen ja tarkoituksenmukaisuusarvioiden perusteella.

Säästöjen vastapainoksi hallitus on sopinut panostuksista, joilla pyritään tukemaan strategisten tavoitteiden saavuttamista. Koulutuksen osalta on päätetty kärkihankkeista, joilla tuetaan ja ohjataan koulutuksen kehittämistä. Kärkihankkeita ovat uusien oppimisympäristöjen kehittäminen ja digitaalisten materiaalien lisääminen peruskouluissa, ammatillisen koulutuksen reformi, jossa koulutustarjonta, rahoitus ja ohjaus kootaan yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, nuorisotakuun uudistaminen, korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyön vahvistaminen, työelämään siirtymisen nopeuttaminen sekä taiteen ja kulttuurin saavutettavuuden parantaminen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan määrärahataso alenee kehyskaudella noin 6,9 mrd. eurosta noin 6,6 mrd. euroon. Osaamista ja koulutusta koskeviin kärkihankkeisiin osoitetaan vuosille 2017 - 2018 yhteensä 208 milj. euroa. Vuonna 2015 päätetyt määrärahaleikkaukset kohdistuvat mm. perusopetuksen opetusryhmien koon pienentämiseen sekä perusopetuksen laadun kehittämistä koskeviin valtionavustuksiin. Valtionosuuksien indeksikorotukset on jäädytetty vuosiksi 2016-2019, mutta koulutuksen kannalta myönteinen uusi päätös on indeksisäästön vaikutusten kompensointi opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuusindekseihin sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen määrärahaindeksiin täysimääräisesti ylimääräisellä 37 miljoonan euron vuosittaisella määrärahalla.

Opetushallitus
Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 029 533 1000, faksi 029 533 1035, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi
Utbildningsstyrelsen
Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 029 533 1000, fax 029 533 1035, fornamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi

Kehyskaudella toteutetaan Kansallisten opiskeluoikeuksien ja suoritusten keskitetty integraatiopalvelu (KOSKI-hanke, ent. TOR-hanke), johon on osoitettu lisärahoitusta. Palvelu on määrä ottaa käyttöön v. 2019. KOSKI vähentää koulutuksen järjestäjien ja opetuksen järjestäjien työtä, koska eri viranomaisille toimitettavat tiedot opintosuoritusten ja tutkintojen osalta saadaan jatkossa keskitetysti. Myös viranomaiset hyötyvät palvelusta ja voivat tehostaa toimintaansa. Viime kädessä uudesta palvelusta hyötyvät kansalaiset, koska uusi varanto mahdollistaa erilaisten sähköisten palveluiden rakentamisen siten, että tiedot liikkuvat saumattomasti ja ovat helposti saatavilla.

Opetushallitus jatkaa kansalliseen koulutustiedotukseen ja koulutukseen hakeutumiseen liittyvien palveluiden kehittämistä. Palvelukokonaisuus, jonka nimi on Opintopolku, liittyy useisiin kärkihankkeisiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on toistaiseksi kyennyt osoittamaan hankkeelle riittävän rahoituksen. Rahoituksen jatkuminen koko kehyskauden on tärkeää.

Opetushallitus pitää julkisen talouden suunnitelmassa varhaiskasvatukseen ja koulutukseen kohdistuvia säästöjä ja maksujen korotuksia valitettavina. Julkisen talouden heikko tilanne ja kestävyysvaje huomioon ottaen koulutukseen käytettävän määrätason alentaminen on toisaalta ymmärrettävää, kun kyse on menoista, jotka muodostavat merkittävän osan kaikista julkisista menoista. Myönteistä on se, että hallitus on sitoutunut pidättäytymään koulutukseen kohdistuvista leikkauksista enemmälti ja käynnistänyt hankkeita, joilla samanaikaisesti kohdistetaan määrärahoja toimintatapojen uudistamista sekä koulutuksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta edistäviin kohteisiin.

Vastuu varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelujen toteuttamisesta on kunnilla ja muilla koulutuksen järjestäjillä lainsäädännön ja opetussuunnitelmien perusteiden mukaisesti. Määrärahojen ja indeksikorotusten leikkausten vaikutukset toimintaan riippuvat kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien päätöksistä ja mahdollisuuksista kompensoida aleneva valtionrahoitus verotuloilla ja muilla tuloilla sekä velanotolla. Kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien mahdollisuudet sopeuttaa toimintansa vähenevään valtionrahoitukseen vaihtelevat. Säästöt tulevat mitä ilmeisimmin johtamaan koulu- ja oppilaitosverkoston harventumiseen sekä opetus- ja muun henkilöstön määrän vähentämiseen.

Opetushallituksen mielestä kehittämistoimintaa ja hankkeita ja niihin kohdistettavaa valtionavustusrahoitusta tulisi koota nykyistä laajempiin ja kansallista koulutuspolitiikkaa tukeviin hankkeisiin, mikä myös tehostaisi vähentyvien valtionavustusten vaikuttavuutta. Asia on kirjattu valtion talousarviossa Opetushallituksen tavoitteeksi vuodelle 2016. Muutos edellyttää kuitenkin myös opetus- ja kulttuuriministeriöltä toimia sekä mahdollisesti ministeriön ja Opetushallituksen työnjaon tarkistamista. Opetushallitus on kannustanut paikallisten ja alueellisten kehittämissuunnitelmien tekemiseen ja perustanut esi- ja perusopetukseen kehittämiskouluverkoston, Majakkakoulut. Kehittämisverkostojen avulla voidaan edesauttaa uudistettujen esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen opetussuunnitelmat perusteiden toimeenpanoa 1.8.2016.

Opetushallitus pitää suunniteltua ammatillisen koulutuksen reformia, jossa ammatillisen koulutuksen toiminta- ja rahoituslainsäädäntö ja ohjaus uudistetaan, kannatettavana. Uudistus antaa mahdollisuuden rakenteellisiin muutoksiin ammatillisen koulu-

tuksen järjestämisessä ja parempia mahdollisuuksia sopeuttaa toimintaa aleneviin resursseihin. Huolenaiheena on, miten oppilaitokset ja opetuksen järjestäjät pystyvät sopeutumaan vuonna 2017 toteutettavaan 190 milj. euron määrärahaleikkaukseen, kun reformi ja sitä koskeva lainsäädäntö tulevat voimaan vasta vuonna 2018. Uudistus tulisi myös toteuttaa niin, että keskeiset koulutusalat olisivat edelleen alueellisesti hyvin saavutettavissa ja kaikkien opiskelijoiden ulottuvilla. Opetushallituksen käsityksen mukaan järjestäjä- ja oppilaitoskenttä on suhtautunut reformiin varovaisen myönteisesti ja hienoisesta kriittisyydestä huolimatta ryhtynyt aktiivisesti valmistautumaan muutokseen.

Opetushallitus pitää myös KOSKI -hanketta kannatettavana. Opetushallitukselle tulee kuitenkin osoittaa riittävät lisäresurssit palvelun kehittämiseen ja ylläpitoon.

Kehyskaudella merkittävän lisämenon tulee muodostamaan maahanmuuttajille ja turvapaikanhakijoille järjestettävä koulutus ja opetus. Maahanmuuttajille ja turvapaikanhakijoille järjestettävään valmentavaan ja täydentävään opetukseen samoin kuin varsinaiseen esi- ja perusopetukseen sekä toisen asteen koulutukseen tulee varata riittävät resurssit.

Kehyskaudella jatketaan hallintomenoista tehtäviä säästöjä. Opetushallituksen henkilöstömäärä on tuottavuusohjelman ja eräiden muiden toimenpiteiden seurauksena alentunut vuosina 2005 – 2015 yhteensä 359 henkilötyövuodesta 238 henkilötyövuoteen. Oppimistulosten arviointitoiminnan siirtämistä Kansalliseen koulutuksen arviointikeskukseen lukuun ottamatta Opetushallitukset tehtävät eivät ole vähentyneet, vaan päinvastoin lisääntyneet.

Opetushallituksessa vuonna 2014 käytyjen YT-neuvottelujen seurauksena 21 henkilön palvelussuhde jouduttiin päättämään. Opetushallitus on lisäksi sitoutunut yhteensä 2 milj. euron sopeuttamistoimiin vuosien 2015-2017 aikana. Tavoite on vaikeasti saavutettavissa.

Keskushallinnon uudistushankkeen ehdotuksen mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö asetti lokakuussa 2015 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella uuden viraston perustaminen hallinnonalalle. Uuteen virastoon yhdistyvät 1.1.2017 lukien Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO ja Opetushallitus. Ylioppilastutkintolautakunnan ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen on määrä liittyä uuteen virastoon emovirastomallia noudattaen 1.1.2018. Uutta virastoa koskeva hallituksen esitys on määrä antaa eduskunnalle kevään 2016 aikana. Perustamishanke on myös muuten etenemässä suunnitellussa aikataulussa. Hanke aiheuttaa kustannuksia, joihin ei ole osoitettu lisäresursseja, mikä vaikeuttaa Opetushallituksen taloudellisesti haastavaa tilannetta entisestään ja lisää valmisteluhenkilöstön kuormitusta.

Uusien esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen opetussuunnitelmien samoin kuin uudistettujen ammatillisen koulutuksen tutkinnon perusteiden käyttöotto, ammatillisen koulutuksen reformi ja muu koulutuksen kehittäminen, kuten kärkihankkeiden toimeenpano, edellyttävät paikallisen työn lisäksi valtakunnallista ohjausta ja hyvien käytäntöjen kokoamista ja levittämistä. Näin varsinkin, jos normiohjausta samalla puretaan. Opetushallinnon resurssit on jo tehtyjen leikkausten perusteella kiristetty aivan minimiin ja säästöpotentiaali on käytetty loppuun. Jos opetushallinnon re-

sursseja vielä leikataan, vaarana on koulutuksen kansallisen ohjauksen heikkeneminen siten, että yhdenvertaisuus kärsii ja koulutuksen laatu ja vaikuttavuus heikkenee.

Osana digitaalisten materiaalien käyttöönoton vauhdittamisen ja digioppimisen kokeilujen ja kehittämisen kärkihanketta Opetushallitukseen on määrä perustaa kokeilukeskus ja modernien oppimisen tilojen osaamiskeskittymä. Digiloikkaan on tarkoitus käyttää varoja vuosina 2016 - 2018 yhteensä 40 milj.euroa. Valtion vuoden 2016 talousarviossa yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen yhteiset menot momentilla toimintaan on varattu yksi henkilötyövuosi. Opetushallituksen mielestä hankkeeseen tulisi osoittaa 2-4 henkilötyövuotta. Henkilöresurssit tulisi osoittaa Opetushallituksen käyttöön, koska tehtävä on tulossopimuksessa osoitettu Opetushallitukselle. Hankkeen tavoitteiden toteutumisen kannalta on tärkeää, että sen toimeenpanossa päästään liikkeelle ja kyetään etenemään tavoitteellisesti.

Opetushallitus tulosohjaa kuutta valtion oppilaitosta; Helsingin ranskalais-suomalainen koulu ja Helsingin suomalais-venäläinen koulut ovat kielikouluja, jotka tarjoavat opetusta varhaiskasvatuksesta lukiokoulutukseen. Helsingin eurooppalainen koulu on Eurooppa-koulu -järjestelmään akkreditoitu kansallinen koulu, joka noudattaa Eurooppa-koulujen opetussuunnitelmaa ja valmistaa EB-tutkinnon suorittamiseen. Valteri-koulu on 1.8.2015 toimintansa aloittanut, valtion yleissivistävien koulujen yhdistymisessä syntynyt kansallinen oppimis- ja ohjauskeskus, jonka toimipisteissä järjestetään koulutusta vaikeimmin vammaisille lapsille. Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskus Meriturva ja Saamelaisalueen koulutuskeskus SAKK ovat koulutuskeskuksia. Kaikkien oppilaitosten rahoitus on ollut aleneva niin, että varsinainen määräraha enää kata toiminnan kustannuksia. Rahoitus on viime vuodet perustunut osaksi siirtyvien määrärahojen käyttöön, mikä vuoden 2017 osalta ei enää ole mahdollista. Kaikilla oppilaitoksilla on erityinen kansallinen tehtävä ja niiden toiminta on tärkeää turvata. Oppilaitosten toimintaa on kehitetty ja tehostettu jatkuvasti, miltä osin mahdollisuuksia vielä jossain määrin on Valteri-koulussa yhdistymisestä syntyvien synergioiden johdosta. Opetushallitus on kuitenkin huolestunut koulujen tavoitteiden toteutumisesta, jos resurssitilanne yhä heikkenee.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tilaa ja laatua seurataan ja tarvittaessa osoitetaan lisäresursseja. Erityisen tärkeää on seurata maahanmuuttajien ja turvapaikan hakijoiden määrän kehitystä ja vaikutusta koulutuskysyntään ja -määriin. Koulutuksellinen tasa-arvo ja koulutuksen yhdenvertainen saavutettavuus kaikilla koulutusasteilla ovat opetustoimialan ja koko yhteiskunnan keskeisiä tavoitteita hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn turvaamiseksi. Niiden toteutuminen edellyttää riittävien taloudellisten resurssien turvaamista asuinkunnasta ja koulutuksen järjestämisen olosuhteista riippumatta. Yhdenvertaisuuden turvaaminen edellyttää myös riittäviä resursseja hallintoon.

Kouluneuvos Petri Heikkilä