Eduskunnan valtiovarainvaliokunta/
Sivistys- ja tiedejaosto

Valtion talousarvioesitys/yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen resurssit ja pahimmat kipupisteet

Totean lausuntonani yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen resursseista ja kipupisteistä valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2018 seuraavaa:

Yleistä

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle esitetään määrärahoja yhteensä 6,58 mrd. euroa, joka on 187,9 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2017 varsinaisessa talousarviossa. Yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen määrärahat nousevat 921 000 eurolla (0 %) 942,5 milj. euroon. Tähän vuoteen verrattuna yleissivistävän koulutuksen, varhaiskasvatuksen ja vapaan sivistystyön yhteisiin menoihin osoitettavat määrärahat nousevat 4,4 milj. euroa (+13 %), jotka sisältävät yleissivistävän koulutuksen, varhaiskasvatuksen ja vapaan sivistystyön kokeilu-, tutkimus-, kehittämis- ja arviointihankkeita. Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin nousee noin 4 %, 152,8 milj. euroon, mikä johtuu vuoden 2018 alusta alkavasta uudesta koulutustehtävästä, vapaan sivistystyön uudesta maahanmuuttajakoulutuksesta. Koulutuksellisen tasa-arvon tukemiseen myönnettävien valtioavustukset nousevat 15 milj. eurosta 40 milj. euroon.

Leikkaukset kohdistuvat puolestaan valtion yleissivistävän koulutuksen toimintamenoihin 1,3 milj. euroa (-3 %), yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain perusteella myönnettäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin 8,3 milj. euroa (-1 %) ja eräille järjestöille myönnettäviin valtioavustuksiin 0,3 milj. euroa (-4 %).

Varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen tarkoitetut valtionosuudet maksetaan pääosin osana kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia ikäluokkapohjaisena valtiovarainministeriön hallinnonalan momentilta 28.90.30. Valtionosuusprosentti muuttuu 25,23 %:sta 25,34 %:iin vuonna 2018. Valtionosuuksia vähennetään muun muassa kilpailukykysopimuksen takia ja indeksikorotusten huomiotta jättämisen seurauksena. Osa vähennyksistä on kustannusneutraaleja, kun myös kuntien menot alenevat. Varhaiskasvatuksen osalta maksetaan vuodelle 2018 varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensaatio 25 milj. euroa. Indeksikorotuksen jäädytykset vaikuttavat kotikuntakorvauksen tasoon, mikä vaikuttaa osaltaan Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa myönnettävien perusopetuksen lisäosien rahoituksen määrään. Sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain että kuntien peruspalvelujen valtionosuuksista annetun lain mukaisiin valtionosuuksiin tehdään valtion

ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus, mikä merkitsee valtionosuuden vähenemistä. Varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta varten myönnettävän valtionrahoituksen tasoa arvioitaessa huomioon on otettava lisäksi jo edellisinä vuosina valtionosuuden perusteisiin tehdyt muutokset ja leikkaukset, jotka eivät mahdollista koulutustason nostoa.

Riittävästi resursoitu ja laadukkaasti järjestetty varhaiskasvatus, koulutus ja osaaminen luovat perustan sivistykselle, Suomen menestymiselle ja kilpailukyvylle pitkällä tähtäimellä. Julkisen talouden heikko tilanne ja kestävyysvaje huomioon ottaen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen rahoitukseen tehdyt leikkaukset ovat toisaalta ymmärrettäviä siltä kannalta, että varhaiskasvatuksen ja koulutuksen menot muodostavat merkittävän osan kaikista julkisista menoista. Hallituksen päättämillä kärkihankkeilla pyritään samanaikaisesti kohdistamaan määrärahoja sellaisiin kohteisiin, jotka edistävät toimintatapojen uudistamista sekä koulutuksen tehokkuutta, vaikuttavuutta ja tasa-arvoa.

Vastuu varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelujen toteuttamisesta on kunnilla ja muilla koulutuksen järjestäjillä lainsäädännön sekä opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden mukaisesti. Valtion rahoituksen niukkuuden vaikutukset toimintaan riippuvat kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien päätöksistä ja mahdollisuuksista kompensoida aleneva valtionrahoitus verotuloilla ja muilla tuloilla sekä tarvittaessa velanotolla. Kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien mahdollisuudet sopeuttaa toimintansa vaihtelevat ja tästä syystä eriytymiskehitys on lisääntynyt. Kansainväliset oppimistulosten vertailut osoittavat, että erot eri alueiden tulosten välillä ovat kasvaneet siten, että isommissa kaupungeissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla tulokset ovat paremmat kuin muualla maassa. Huolestuttavaa on myös koulurakennuksiin liittyvän korjausvelan jatkuva kasvu. Valtion talousarvioesitys ei tuo tähän helpotusta ensi vuonna, vaan opetuksen järjestäjät vastaavat korjauskustannuksista pääosin omin varoin.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuuden turvaamiseksi varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tilaa ja laatua seurataan ja niille osoitetaan lisäresursseja. Varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus muodostavat koko koulutusjärjestelmän perustan mahdollistaen kaikille yhdenvertaiset edellytykset jatkokoulutukseen ja kestävään elämäntapaan. Koulutuksellinen tasa-arvo, yhdenvertainen saavutettavuus sekä varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä toisen asteen koulutuksen säilyttäminen lasten ja nuorten lähipalveluina sekä riittävät ja monipuoliset aikuiskoulutusmahdollisuudet ovat opetustoimialan ja koko yhteiskunnan keskeisiä tavoitteita. Niiden toteutuminen edellyttää riittävien taloudellisten resurssien turvaamista asuinkunnasta ja koulutuksen järjestämisen olosuhteista riippumatta.

Valtionosuusjärjestelmässä on siirrytty suurempaan laskennallisuuteen eivätkä valtionosuudet ole käyttötarkoitussidonnaisia. Kun valtionosuuksia on jouduttu säästösyistä leikkaamaan, erikseen myönnettävien valtionavustusten merkitys on korostunut ja niiden avulla on voitu kohdistaa rahoitusta tiettyihin määrätarkoituksiin ja valtionavustuspäätöksiin on voitu liittää ehtoja toiminnan järjestämiselle. Kasvatukseen ja koulutukseen kohdennetut resurssit edistävät ja tukevat toimintatapojen uudistamista sekä varmistavat koulutuksen kehittymistä, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Opetushallituksen mielestä kehittämistoimintaa ja hankkeita ja niihin kohdis-

tettavaa valtionavustusrahoitusta tulisi edelleen koota nykyistä laajempiin ja tarkoituksenmukaisiin, kansallista koulutuspolitiikkaa tukeviin hankkeisiin, mikä myös tehostaisi vähentyvien valtionavustusten vaikuttavuutta. 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 (Majakka), varhaiskasvatuksen kehittämisverkoston (Loisto) ja lukioiden kehittämisverkoston (LUKE). Esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen uusien opetussuunnitelmien mukaista opetusta on annettu 1.8.2016 alkaen. Tämä toimii pohjana opetuksen ja oppimisen uudistamiselle kestävällä tavalla. Aikuisten perusopetuksen sekä taiteen perusopetuksen uusien opetussuunnitelmien mukaista opetusta toteutetaan 1.8.2018 alkaen.

Yksityiskohtaiset huomiot

Kerhotoimintaan kohdistettavien valtionavustusten määrä esityksessä on 2,9 milj. euroa, joka on noin 2 miljoonaa euroa pienempi kuin edellisinä vuosina jaettu valtionavustus. Tämä tullee heikentämään kerhotoiminnan järjestämisen mahdollisuuksia. Kerhojen valtionavustuksella on tärkeä merkitys tavoitteessa saada jokaiselle lapselle harrastus ja määrän tulisi olla kasvava.

Maahanmuuttajien ja oleskeluluvan saaneiden/saavien turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen on kasvattanut maahanmuuttajille tarkoitetun perusopetukseen valmistavan opetuksen määrää. Perusopetukseen valmistavaan opetukseen resursointiin kohdistuu esityksessä kuitenkin suuri leikkaus: vuodelle 2018 arvioitu määräraha on 39 % pienempi aiempaan verrattuna. Osittain lasku johtuu valmistavan opetuksen tarpeen vähenemisestä vuoden 2015 turvapaikanhakija-aallon laannuttua. Osittain lasku johtuu kuitenkin myös perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaskohtaisen yksikköhinnan leikkauksesta noin kolmasosalla aiemmasta. Kuntien yhteydenottojen perusteella tämä kasvattaa entisestään valmistavan opetuksen ryhmäkokoja siten, että oppilaiden mahdollisuus saavuttaa opetussuunnitelman perusteissa määritellyt tavoitteet vaarantuu.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että vieraskielisten oppilaiden äidinkieli ja suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen sekä heidän muun opetuksen tukemiseen on varattu määrärahaa enintään 16,97 miljoonaa euroa, joka on 2 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2017. Tällä voitaneen vastata kasvavaan tarpeeseen, jonka arvioiminen etukäteen on vaikeaa. Täydentävän opetuksen valtionavustuksen perusteista annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (1777/2009) 4 §:n mukaan valtionavustusta suoritetaan enintään 86 % asetuksessa tarkoitettujen opetustuntien laskennallisten kustannusten perusteella, jotka ovat opetustuntia kohden 25 euroa. Opetushallitus myöntää tuen opetuksen järjestäjien hakemusten perusteella jälkikäteen ja valtionavustusprosentti on määräytynyt hakemusten kokonaismäärän ja tukeen varatun määrärahan puitteissa. Täydentävän opetuksen määrää tulee seurata ja tarvittaessa myös lisäbudjetilla korottaa Opetushallituksen myöntämisvaltuutta.

Hallituksen kärkihankkeena toteutettavaa Uusi peruskoulu -ohjelmaa jatketaan. Ohjelmalla pyritään oppijalähtöisyyteen, yhteisölliseen toimintakulttuuriin sekä opettajien osaamisen kehittämiseen läpi uran. Opetushallitus pitää tärkeänä hankeen eteenpäinviemistä. Rahoitusta kohdennetaan digitaaliseen osaamiseen sekä kielikokeiluihin ja taiteen perusopetuksen saavutettavuuden edistämiseen. Opettajien perus- ja täydennyskoulutusta kehitetään. Opetushallitukseen on yhtenä osana kärkihankkeen toteutusta perustettu Kokeilukeskus. Opetushallituksen johdolla toimeenpannaan peruskoulun kehittämiseen tähtääviä toimia. Vuoden 2018 talousarviossa tähän toimeenpanoon on varattu 700 000 euron määräraha.

Valtion yleissivistävän toimintamenot momentilla 29.10.01 olevat määrärahat, joilla rahoitetaan neljän valtion yleissivistävän koulun ja Eurooppa-koulujärjestelmässä toimivien suomalaisten opettajien palkkaus, alenevat tämän vuoden tasosta. Vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan koulujen ja oppilaitosten menot ylittivät talousarviossa varatut määrärahat selvästi. Koulujen ja oppilaitosten toiminnan kustannukset on voitu tähän mennessä kattaa siirtyvillä erillä. Siirtyvät erät ovat nopeasti vähenemässä. Opetushallitus pitää koulujen määrärahoihin kohdistuvia leikkauksia (1,3 milj. euroa) kohtuuttoman suurina, eikä määrärahatasoa voida pysyvästi alentaa ensi vuodelle esitettyyn tasoon**.** Määrärahatason pysyvä alentuminen vaarantaisi koulujen toiminnan tulevina vuosina.

Opetushallitus pitää momentilta 29.10.51 maksettavien järjestöavustusten tilannetta haastavana, sillä vuoden 2018 talousarvioesityksessä momentille on varattu 330 000 euroa vähemmän rahaa kuin vuonna 2017. Jokainen myöntövuosi vuodesta 2011 alkaen on ollut edunsaajien kannalta vaikeasti ennakoitavissa, koska momentin viime hetken lisäykset ovat saattaneet kohdistua vain tietylle taholle. Opetushallitus esittääkin momentin määrärahan pysyvää nostoa vuoden 2017 tasolle ja momentin piirissä olevien tahojen toimintaedellytysten turvaamista tasapuolisesti.

Aikuisten lukiokoulutuksen määräraha on vuoden 2018 esityksessä 260 000 euroa aiempaa pienempi. Lukiolakia on muutettu siten, että koulutuksen järjestäjillä ei ole velvoitetta järjestää taito- ja taideaineiden sekä terveystiedon opetusta myöskään niille aikuisten lukiokoulutuksen opetussuunnitelman mukaan opiskeleville, jotka ovat aloittaneet lukio-opintonsa alle 18-vuotiaina. Määräystä sovelletaan niihin opiskelijoihin, jotka ovat aloittaneet lukiokoulutuksen suorittamisen aikuisille säädetyn oppimäärän mukaan 1.1.2017 jälkeen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla työvoimakoulutuksena järjestetty aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyy vuoden 2018 alusta lähtien opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen. Suurin osa kohderyhmästä on tarkoitus ohjata oppivelvollisuusiän ylittäneiden (aikuisten) perusopetukseen, jonka lainsäädäntö ja opetussuunnitelman perusteet on uudistettu vastaamaan myös tämän kohderyhmän tarpeita. Siirryttäessä kurssikohtaiseen rahoitukseen julkinen rahoitus kasvanee hetkellisesti vuosina 2018 ja 2019, kun opetuksen järjestäjät tekevät arvion kurssimääristä, joiden perusteella maksetaan rahoitusta ensin arvioon perustuen. Mikäli arviot ovat osoittautuneet liian suuriksi, vuosina 2020 ja 2021 rahoitus vastaavasti alenee vastaamaan toteutuneita kurssimääriä. Opetushallitus hyväksyi 12.6.2017 uudet aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, jotka tulevat voimaan 1.1.2018. Opetushallitus tukee informaatio-ohjauksella uusien perusteiden käyttöönottoa.

Vapaan sivistystyön valtionosuuksia ja -avustuksia on jouduttu yleisen talouskehityksen takia leikkaamaan viime vuosina merkittävästi. Koko sivistystehtävän rahoitukseen varatun talousarviomomentin 29.10.31. kokonaismääräraha on suhteellisen pieni (2016 tilinpäätös 157,6 miljoonaa euroa). Tehdyt säästötoimet ovat olleet ylläpitäjäkentässä tuntuvia. Opetushallitus on huolissaan määrärahojen supistumisen kumulatiivisesta vaikutuksesta. Kustannuspaineet heijastuvat ylläpitäjien toimintamahdollisuuksiin, koulutuksen laatuun, tarjontaan ja saavutettavuuteen (reuna-alueet, erityisryhmät, koulutuksessa aliedustetut ryhmät) sekä kehittämisen pitkäjänteisyyteen. Valtionosuus ja -avustusmäärärahojen vakiinnuttaminen on seuraava tärkeä askel vapaan sivistystyön oppilaitosten keskinäisen suoritekilpailun päätyttyä 1.1.2016 vapaan sivistystyön lain uudistuksella.

Maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen siirtyessä 1.1.2018 lukien opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan vastuulle, vapaan sivistystyön piirissä aloitetaan uusi maahanmuuttajakoulutus, johon ohjataan ne, joille opiskelu aikuisten perusopetuksessa olisi joko mahdotonta tai epätarkoituksenmukaista (esim. ikääntyneet, sairaat, kotivanhemmat). Tässä vapaan sivistystyön uudessa koulutusmallissa kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen kulut voidaan korvata vapaan sivistystyön oppilaitoksille täysimääräisenä. Opetushallitus valmistelee parhaillaan 1.1.2018 käyttöön otettavaksi opetussuunnitelmasuositusta, jossa huomioidaan kohderyhmän tarpeet sekä vapaan sivistystyön eri oppilaitosmuotojen erityispiirteet. Uuden koulutusmallin luonti on otettu huomioon talousarvion määrärahojen mitoituksessa (4,9 miljoonan euron siirto momentilta 32.30.51). Maahanmuuttajat ovat olleet vapaassa sivistystyössä voimakkaasti kasvava opiskelijaryhmä.

Lopuksi

Suomalainen koulutus on isojen haasteiden edessä. Oppimistulosten lasku, erojen lisääntyminen koulujen, alueiden ja sukupuolten välillä sekä globalisaation ja teknologisen kehityksen tuottamat uudet osaamisvaatimukset edellyttävät vahvaa kansallista koulutuksen kehittämisotetta. Lisäksi meneillään on mittavia hankkeita, kuten varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen opetussuunnitelmauudistusten toimeenpano, perusopetuksen digitalisaatio-hanke ja Uusi peruskouluohjelman toteuttaminen, vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitusuudistus, varhaiskasvatuslainsäädännön ja ohjauksen uudistaminen sekä Koski-hanke, joiden läpivieminen vaati koulutuksen huippuasiantuntemusta. Lisäksi on alkamassa toisen kotimaisen kielen kokeilu, jonka hallinnointi tulee olemaan Opetushallituksen vastuulla. Myös koulutusvientiä ja suomalaisen koulutuksen tunnettuutta on tarkoitus lisätä.

Edellä todettujen uudistusten toimeenpanon lisäksi Opetushallituksen vastuulla on myös muun muassa ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpano. Uudistusten onnistuminen edellyttää, että Opetushallitukselle on riittävät resurssit niiden toteuttamiseen. Opetushallitus esittää, että eduskunta lisäisi Opetushallituksen toimintamenomomentille 29.01.02 2 milj. euroa toiminnan turvaamiseen vuonna 2018.