OPETUSHALLITUS
UTBILDNINGSSTYRELSEN

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Johtaja Matti Lahtinen
9.5.2018

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2019-2022 (VNS 1/2018 vp)

Totean valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019-2022 Opetushallituksen toimialaan kuuluvan koulutuksen ja muun toiminnan sekä Opetushallituksen omien määrärahakehysten osalta seuraavan.

Opetushallituksen toimialaa koskevat kannanotot

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien hallinnonalakohtaisten kehysten mukaan vuosina 2019-2022 opetus- ja kulttuuriministeriön kehyksen piiriin kuuluvat määrärahat alenevat 5,803 mrd.eurosta 5,726 mrd.euroon eli 77 milj.euroa. Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa edistetään koulutuksellista tasa-arvoa oppimistulosten parantamiseksi. Varhaiskasvatuksessa tasa-arvon tukemiseen mm. ryhmäkokoja pienentämällä ja lisähenkilöstöä palkkaamalla kohdennetaan 10 milj.euroa vuonna 2019 ja 7,5 milj.euroa vuonna 2020. Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluja laajennetaan ja jatketaan ja siihen varataan 5 milj.euroa vuonna 2019. Perusopetuksessa tasa-arvoa vahvistetaan kohdentamalla tukea haasteellisempien alueiden kouluille esimerkiksi oppimisen tukeen ja opetusryhmien pienentämiseen. Ensimmäisen vieraan kielen (A1) opiskelua varhennetaan vuodesta 2020 lukien alkavaksi perusopetuksen ensimmäisen vuosiluokan keväällä. Kuntien valtionosuuteen osoitetaan uudistusta varten 7,5 milj.euroa vuonna 2020 ja 12 milh.euroa vuodesta 2021 lukien.

Digitaalisten materiaalien käyttöönottoa vauhditetaan, digioppimista kokeillaan ja kehitetään sekä opettajien osaamista lisätään. Eduskunnan käsiteltävänä oleva lukiouudistus toteutetaan. Lukiolaisten tukea ja ohjausta vahvistetaan ja kansainvälisyyttä lisätään. Ylioppilastutkinnon uusimismahdollisuuksia lisätään. Lukiouudistuksen aiheutuviin kustannuksiin, mukaan lukien ylioppilastutkinnon uusimiskertojen lisääminen, varataan 4 milj. euroa vuonna 2021 ja 8,53 milj.euroa vuodesta 2022 lukien.

Ammatillisen koulutuksen reformi toimeenpannaan kehyskaudella ja toimeenpanoa tuetaan. Tukeen kohdistetaan vuonna 2019 15 milj.euron lisärahoitus, jolla vahvistetaan ammatillisen koulutuksen digitalisaatiota ja työelämäyhteistyötä, ehkäistään koulutuksen keskeyttämistä ja syrjäytymistä sekä rakennetaan yksilöllisiä polkuja koulutukseen ja työelämään.

Varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen kehittämistä eduskunnassa käsiteltävän olevan varhaiskasvatusuudistuksen mukaisesti jatketaan. Tutkimisaineiston, tutkimustulosten ja osaamisen laajaa hyödyntämistä ja avoimuutta edistetään. Taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta edistetään hallituksen kärkihankkeista saatujen tulosten pohjalta mm. tavoitteena lisätä lasten ja nuorten tasavertaista taide- ja kulttuuriosallistumista koulupäivän yhteyteen sijoittuvien harrastustuntien avulla.

Turvapaikanhakijatilanteen edellyttämään opettajien perus- ja täydennyskoulutukseen sekä osaamisen tunnistamis- ja tunnustamispalvelujen kehittämiseen panostetaan.

Opetushallitus pitää edellä todettuja julkisen talouden suunnitelmaan kirjattuja uudistuksia ja niille asetettuja tavoitteita kannatettavina. Niiden avulla voidaan parantaa varhaiskasvatuksen ja koulutuksen laatua sekä lisätä koulutuksellista tasa-arvoa. Varhaiskasvatukseen ja koulutukseen viime vuosina kohdistetut leikkaukset huomioon ottaen kehyspäätöksessä uudistuksiin osoitettu lisärahoitus on kuitenkin tasoltaan varsin vähäinen. Opetushallitus on jo lukiolakiehdotuksen luonnosta koskevassa lausunnossaan 7.3.2018 todennut, että lukiouudistuksen kustannusvaikutuksia koskevat arviot ja erityisesti arviot erityisopettajien rekrytoinnin edellyttämästä työmäärälisäyksestä vaikuttavat varsin varovaisilta. Lisäksi Opetushallitus totesi lausunnossaan, että erityisopetuksen tarve vaihtelee koulutuksen järjestäjittäin ja sen vuoksi olisi kannatettavaa, että lukiokoulutuksen valtionrahoituksen määräytymisperusteissa otettaisiin huomioon tämä vaihtelu.

Julkisen talouden suunnitelmasta puuttuvat Opetushallituksen mielestä koulutuksen kehittämistä koskevat pitkän tähtäyksen strategiset tavoitteet ja niitä tukevat taloudelliset panostukset. Julkisen talouden suunnitelma sisältää yksittäisiä lasten ja lapsiperheiden tukitoimia eri hallinonaloilla, mutta ne eivät muodosta selkeää kokonaisuutta, jolla lasten ja nuorten hyvinvointi ja tasa-arvoiset oppimismahdollisuudet pystytään turvaamaan saman aikaisesti muiden elinikäisen oppimisen tavoitteiden kanssa. Riittävällä perusrahoituksella ja kehittämistyötä tukevalla lisärahoituksella voidaan parhaiten varmistaa varhaiskasvatuksen ja koulutuksen korkea laatu. Erilaisiin kehittämistarkoituksiin osoitettavat määrärahat tulee koota valtion talousarviossa nykyistä harvemmille momenteille, mikä mahdollistaa kehittämisrahoituksen myöntämisen suurempina ja vaikuttavampina kokonaisuuksina.

Opetushallituksen määrärahakehyksiä koskevat kannanotot

Kehyspäätöksellä jatketaan valtionhallintoon kohdistettavia hallintomenojen säästöjä. Muun muassa toimitilamenojen, hankintojen sekä talous- ja henkilöstöhallinnon menojen rahoitusta leikataan. Valtion toiminnan digitalisaation ja tuottavuuden kehittämisen osalta valtion kaikkia toimintamenoja vähennetään vuodesta 2020 alkaen 0,5 %:lla vuosittain. Lisärahoitusta tulee valtion virka- ja työehtosopimuksen 2018-2020 mukaisten palkankorotusten kattamiseen.

Opetushallitukselle valtioneuvoston kehyspäätöksen perusteella määritellyn virastokohtaisen kehyksen mukaan Opetushallituksen toimintamenoihin käytettävissä olevat määrärahat alenevat kehyskaudella tämän vuoden talousarvion mukaisesta 58,724 milj. eurosta 58,257 milj.euroon eli noin 470 000 euroa. Kehyspäätös sisältää Euroguidance-palvelujen siirron työ- ja elinkeinoministeriöstä Opetushallituksen tehtäväksi ja siihen liittyvän 80 000 euron määrärahasiirron.

Kehyspäätökseen ei sisälly Opetushallituksen esittämiä määrärahalisäyksiä Opetushallituksen yhteydessä toimivien työelämätoimikuntien (esitys 1,564 milj.euroa), kokeilukeskuksen (esitys 360 000 euroa) ja oppimaisema.fi -palvelun (esitys 182 000 euroa) rahoitukseen. Lisäksi kehyspäätökseen ei sisälly lisäystä varhaiskasvatusuudistuksen myötä Opetushallituksen tehtäväksi tulevan varhaiskasvatuksen tietovarannon kehittämiseen ja ylläpitoon.

Työelämätoimikuntien toiminta on ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaista pysyvää toimintaa. Aikaisempien Opetushallituksen yhteydessä toimineiden tutkintotoimikuntien toiminta rahoitettiin näyttötutkintoihin osallistuvilta perittävillä

tutkintomaksuilla. Uudessa laissa tutkintomaksuista luovuttiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on osoittanut työelämätoimikuntien toimintaan tälle vuodelle rahoitusta ammatillisen koulutuksen kehittämismäärärahoista. Kun kysymys on lakisääteisestä ja pysyvästä toiminnasta, rahoitus tulee saada osaksi Opetushallituksen toimintamenorahoitusta.

Opetushallitukseen perustettiin viime vuonna pääjohtajan alaisuuteen pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmassa tarkoitettu kokeilukeskus. Kokeilukeskuksen tehtävänä on huolehtia viraston toimialaan kuuluvien kokeilujen, kehittämisen ja innovaatioiden tukemisesta ja koordinoinnista sekä niissä syntyneiden toimintamallien ja tiedon levittämisestä sekä innovatiivisuutta tukevan toimintakulttuurin edistämisestä yhteistyössä Opetushallituksen muiden yksiköiden kanssa. Yksikössä työskentelee viisi virkamiestä. Kärkihankerahoitukset ovat kolmivuotisia. Opetushallitus pitää kokeilukulttuurin vahvistamista koko toimialan kehittämisen kannalta erittäin tärkeänä. Tästä syystä kokeilukeskuksen resurssit tulee ottaa osaksi Opetushallituksen toimintamenomäärärahoja vähintään nykyisen tasoisina pysyvinä resursseina.

Oppimaisema -palvelua on rahoitettu yleissivistävän koulutuksen, varhaiskasvatuksen ja vapaan sivistystyön yhteiset menot momentilta. Palvelu tukee varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjiä oppimisympäristöjen kehittämisessä oppimista paremmin tukeviksi. Palvelua hallinnoi tällä hetkellä Oulun yliopiston harjoittelukoulu. Palvelu on tarkoitus siirtää Opetushallituksen pysyväksi tehtäväksi, jolloin palvelun ylläpitoon tarkoitetut määrärahat tulee osoittaa Opetushallituksen toimintamenomomentille.

Eduskunnassa käsiteltävän olevan varhaiskasvatuslakiehdotuksen mukaan uuden varhaiskasvatuksen tietovarannon tietojen käsittelijänä toimii Opetushallitus. Opetushallitus vastaa tietovarannon yleisestä toiminnasta sekä ohjelmointirajapinnoista tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten sekä tietovarannon käytettävyydestä, eheydestä ja muuttumattomuudesta sekä suojaamisesta ja säilyttämisestä. Hallituksen esityksen perusteluissa tietovarannon kehittämis- ja ylläpitokustannuksiksi arvioidaan 890 000 euroa vuonna 2018 ja noin 650 000 euroa vuodesta 2019 pitäen sisällään kaksi henkilötyövuotta. Opetushallitukselle uutena tehtävänä tulevasta varhaiskasvatuksen tietovarannon ylläpidosta aiheutuvat kustannukset tulee voida kattaa Opetushallituksen toimintamenomäärärahoilla. Opetushallitukselle varattu ylläpidon resurssointi on pienempi kuin vastaavanlaisen Opetushallituksen ylläpitämän perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon (Koski) resurssointi. Alemmalle määrärahatasolle ei ole Opetushallituksen mielestä perusteita. Ylläpidon resurssin tulisi olla vähintään sama kuin Koski-tietovarannossa eli 700 000 euroa vuodesta 2019 lukien ja ne tulee sisällyttää myös Opetushallituksen kehyksiin. Varhaiskasvatuksen osalta Opetushallituksella on lisäksi enemmän tehtäviä kuin Koski-tietovarannon osalta, kun Opetushallitukselle kuuluu lakiehdotuksen mukaan tutkimusluvan antaminen ja siitä vastaaminen sekä tietotuotanto. Myös näihin uusiin tehtäviin tulee osoittaa voimavarat.

Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen kehittäminen sekä kansainvälistymisen edistäminen ovat tärkeässä asemassa Suomen kansallisen kilpailukyvyn ja yhteiskunnan hyvinvoinnin edistämisessä tänä päivänä ja tulevaisuudessa. Tasa-arvoisten varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelujen turvaamiseksi ja toimintojen kehittämiseksi tarvitaan tietoperusteisuutta, laajaa asiantuntemusta ja kansallista ohjausta. Opetushallitus vastaa tästä työstä kansallisena asiantuntija- ja kehittämisvirastona.

Nykyinen Opetushallitus on muodostettu vuosina 2017 ja 2018 aikaisemmasta Opetushallituksesta ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksesta CIMOsta sekä liittämällä siihen erillisyksikköinä Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi ja

Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia. Henkilöstön kokonaismäärä on noin 430. Uuden viraston perustaminen synnyttää lisäkustannuksia, joita ovat esimerkiksi uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotto, verkkopalvelujen uudistaminen ja toimitilauudistus. Kun otetaan huomioon Opetushallituksen vastuulle viime vuosina jo siirtyneet tehtävät ja eduskunnan käsiteltävänä oleviin hallituksen esityksiin sisältyvät uudet tehtävät Opetushallitukselle kehyspäätöksessä osoitetut määrärahat eivät mahdollista toimintojen pitäjänteistä ja laadukasta kehittämisestä ja ylläpitoa. Aikaisemmilta vuosilta siirtyneet toimintamenomäärärahat käytetään alustavan arvion mukaan loppuun jo tämän vuoden aikana. Opetushallituksen määrärahoihin tulee tehdä selkeä tasokorotus.

Johtaja Matti Lahtinen