kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus (luku 29.10)

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto on pyytänyt 4.10.2019 Opetushallituksen lausuntoa hallituksen talousarvioesityksestä koskien yleissivistävää koulutusta ja varhaiskasvatusta.

Tiivistelmä

Suomalainen varhaiskasvatus ja koulutus on isojen haasteiden edessä. Oppimistulosten lasku, erojen lisääntyminen toiminnan järjestäjien ja alueiden välillä sekä globalisaation ja teknologisen kehityksen tuottamat uudet osaamisvaatimukset edellyttävät vahvaa kansallista koulutuksen kehittämisotetta. Meneillään on mittavia hankkeita, kuten uuden varhaiskasvatuslain toimeenpano, peruskoulun opetussuunnitelman perusteiden jalkautus ja sitä tukevat kehittämishankkeet, uuden lukiolain toimeenpano ja opetussuunnitelmauudistus sekä jatkuvan oppimisen edistäminen ja eri tavoin hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen osana vapaata sivistystyötä. Elinikäisen ja jatkuvan oppimisen vahvistaminen on huomioitava edellä mainittujen asioiden toteutumiseksi, erityisesti luku- ja kirjoitustaito (esimerkiksi Lukuliike) ja luonnontiede- ja matematiikka osaaminen. Edellä mainittujen läpivieminen vaati koulutusjärjestelmän pitkäjänteistä ja systemaattista kehittämistä sekä koulutuksen, oppimisen ja tuen huippuasiantuntemusta.

Opetushallitus voi tukea koulutuksen ja osaamisen kehittämistä vain, kun sen toiminnalliset ja taloudelliset voimavarat on turvattu.

Oppijoiden moninaistuneiden tarpeiden huomioiminen, oppimiserojen kaventaminen sekä oppilaitosyhteisöjen hyvinvoinnin edistäminen ja työrauhan turvaaminen edellyttävät yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämisessä sekä palvelujen toteuttamisessa keskeisiä toimia:

- toimenpideohjelmia eri koulumuotojen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi
- varhaiskasvatussuunnitelman ja opetussuunnitelmien perusteiden toimeenpanon tukea
- varhaiskasvatuksen tuen kolmiportaisuuden luomista ja oppijoiden tuen saannin mahdollistamista
- koulujen ja oppilaitosten toimintakulttuurin sekä oppimisympäristöjen kehittämisen mahdollistamista ja turvallisuudesta ja hyvinvoinnista huolehtimista

- opetushenkilöstön ja rehtoreiden osaamisen kehittämistä jatkuvan oppimisen periaatteella
- valtionavustustoiminnan kehittämistä nykyistä isommiksi ja ennakoitavimmiksi kokonaisuuksiksi kehittämistoimien vaikuttavuuden parantamiseksi.

Hallitusohjelman painopisteiden näkyminen vuoden 2020 talousarvioesityksessä

Hallitusohjelmassa, *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*, yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen näkökulmista katsottuna keskeisimpiä tavoitteita ovat:

- koulutus ja osaamistaso nousevat kaikilla koulutusasteilla, oppimiserot kaventuvat ja koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy
- lapset ja nuoret voivat hyvin
- koulutus rakentaa yhteiskunnallista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta.

Yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen käyttökustannuksiin esitetyt valtionosuudet ja -avustukset nousevat vuonna 2020 yhteensä 1 700 000 euroa (29.20.30). Opetushallitus pitää tätä myönteisenä asiana.

Hallituksen talousarvioesityksessä 2020 on osoitettu 75 228 000 euroa (29.10.20) perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman käynnistämiselle, jolla on tarkoitus edistää oppimistulosten paranemista ja vähentää eriarvoisuutta. Kyseisen ohjelman avulla pyritään yhä enemmän edistämään oppilaiden mahdollisuuksia hyvinvointiin, riittävään tuen saantiin ja erilaisten taitojen oppimiseen, jotta siirtyminen toiselle aseteelle sujuu hyvin. Niin ikään hallitus esittää 32 500 000 euroa (29.10.20) toimenpideohjelman toteuttamiseen varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi sekä osallistumisasteen nostamiseksi. Osana ohjelmaa esimerkiksi pilotoidaan kaksivuotista esikoulua, kehitetään kolmiportaisen tuen mallia varhaiskasvatukseen ja luodaan tutkimushake toimenpiteiden vaikuttavuuden ja tulosten seuraamiseksi. Opetushallitus pitää edellä mainittuja laatu- ja tasa-arvo-ohjelmille suunnattuja määrärahaesityksiä hyvinä ja tarpeellisina.

Lapsi- ja perhepalveluiden muutos- ja kehittämistyö (LAPE-muutosohjelma) eri viranomaisten ja toimijoiden välillä on Opetushallituksen näkemyksen mukaan osa edellä mainittuja laatu- ja tasa-arvo-ohjelmia. Tätä yhteistyötä on tarpeen vahvistaa osana tasa-arvon ja hyvinvoinnin edistämistä.

Hallituksen talousarvioesityksen 2020 (29.10.20) toiminnallisissa tavoitteissa on huomioitu lukiolainsäädännön uudistukset ja niiden toteuttaminen asteittain, mutta lukion kehittämisen määrärahoissa tämä ei näy riittävän selkeästi. Talousarvioesityksessä on osoitettu enintään 850 000 euroa lukiokoulutuksen sekä siihen liittyvien kokeilu-, tutkimus-, kehittämis- ja arviointihankkeista aiheutuvien menojen ja avustusten maksamiseen. Edellä mainittu määräraha ei ole riittävä suhteessa hallitusohjelmassa ja lukiolainsäädännössä esitettyihin tavoitteisiin ja kehittämistoimenpiteisiin. Myönteisenä toimena Opetushallitus näkee lukion yksikköhinnan vahvistamisen noin 7,5 miljoonalla eurolla (29.10.30). Vastaavasti kuntien omarahoitusosuus kasvaa noin 10,5 miljoonalla eurolla. Yksikköhinnan korottaminen ei kuitenkaan riitä kattamaan kokonaan uudistamistyön edellyttämiä kustannuksia vuonna 2020.

Lukion uudet opetussuunnitelmat otetaan käyttöön 1.8.2021 lukien. Opetushallitus tukee paikallisten opetussuunnitelmien laatimista ja käyttöönottoa vuosina 2019 2024 toimeenpano-ohjelman mukaisesti. Lukion kehittämisverkoston (LUKE-verkosto) toimintaa jatketaan lukion pedagogiikan ja toimintakulttuurin uudistamiseksi, oppimisympäristöjen monipuolistamiseksi sekä opetussuunnitelman toimeenpanon vaikuttavuuden varmistamiseksi. Tähän Opetushallituksen koordinoimaan opetussuunnitelman toimeenpanoa tukevan toiminnan suunnitteluun ja toteuttamiseen ei ole osoitettu määrärahaa vuoden 2020 talousarviossa.

Hallitusohjelmassa tavoitteena oleva opinto-ohjauksen vahvistaminen eri koulutusasteilla ei näy talousarvioesityksessä lukiokoulutuksen osalta. Opinto-ohjauksen tarve korostuu selvästi uusien lukion lainsäädännön ja opetussuunnitelman perusteiden velvoitteiden sekä korkea-asteen opiskelijavalintauudistuksen myötä. Lukion ohjauksen kehittämistä tulisi Opetushallituksen mielestä resursoida jo vuoden 2020 aikana.

Tavoitteena on myös uudistaa koulujen ja oppilaitosten opiskeluympäristöjä ja toimintakulttuuria niin, että yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus vastaavat tulevaisuuden tarpeisiin (29.10.30). Oppimisympäristöjä monipuolistetaan ja teknologiaa hyödynnetään luontevasti osana opiskelua. Hallituksen talousarvioesityksessä on osoitettu 5 575 000 euroa varhaiskasvatuksen ja yleissivistävän koulutuksen innovatiivisiin oppimisympäristöihin, digitaalisiin koulutuspilvipalveluihin, tieto- ja viestintätekniikan opetuskäytön edistämiseen sekä sen hyödyntämisen kehittämiseen ylioppilastutkinnon suorittamisessa sekä koulujen, oppilaitosten ja kunnallisen varhaiskasvatuksen kansainvälisen toiminnan valtionavustuksiin. Tämä rahoitus tukee hyvin asetettuja tavoitteita.

Vapaalle sivistystyölle hallitus esittää 5 000 000 euroa (29.10.31) jatkuvaan oppimiseen, jonka avulla tarjotaan yksilöityjä koulutusratkaisuja aikuisten puuttuvien perustaitojen vahvistamiseen erityisenä painopisteenä vähän koulutetut, uudelleen koulutettavat työttömät ja työttömyysuhan alla olevat. Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen esitetään 4 927 000 euroa, joka on saman verran kuin vuonna 2019.

Taiteen perusopetusta järjestetään eri puolella Suomea yhdeksällä taiteenalalla: arkkitehtuurissa, kuvataiteessa, käsityössä, mediataiteissa, musiikissa, sanataiteessa, sirkustaiteessa, tanssissa ja teatteritaiteessa muun muassa vapaassa sivistystyössä. Opetusta annetaan sekä laajassa että yleisessä oppimäärässä. Opetustuntikohtainen taiteen perusopetuksen valtionosuus on 1 300 000 euroa, jossa on huomioitu kustannustason muutos (29.10.30). Taiteen perusopetuksenjärjestäjien harkinnanvaraisiin valtionavustuksiin on esitetty 150 000 euroa valtionavustusta. Lisäksi taiteen perusopetusjärjestelmää ja rahoitusta uudistetaan saavuttavuuden vahvistamiseksi. Siihen on hallituksen talousarvioesityksessä 2020 varattu 2 000 000 euroa (luku 29.80). Tasokas taiteen perusopetus edistää myös kulttuurin kuluttajien kasvamista. Opetushallitus pitää taiteen perusopetuksen kokonaisuutta ja kehittämistä tärkeänä osana koulutusta ja kulttuurin kehittämistä.

Toimenpiteet varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laadun turvaamiseksi sekä kokemukset varhaiskasvatuksen positiivisen diskriminaatiorahoituksen ja maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilusta

Toimenpiteiden suunnittelussa on olennaista huomioida, miten luodaan oppilaalle ehyt opintie varhaiskasvatuksesta esiopetukseen, esiopetuksesta perusopetukseen ja perusopetuksesta toiselle asteelle, korkeakoulutukseen ja jatkuvaan oppimiseen. Lapsen ja oppilaan kasvun ja opintien jatkumot ja siirtymät eivät toimi kaikkien lasten ja nuorten kohdalla riittävän hyvin. Eri toimijoiden välinen yhteistyö ja tiedonvaihto heijastuu lapsen ja oppilaan motivaatioon ja oppimistuloksiin joko myönteisesti tai kielteisesti.
Tasa-arvon näkökulmasta koulujen ja varhaiskasvatusyksiköiden väliset erot ovat kasvaneet. Tämä on havaittavissa myös oppimistuloksia tarkasteltaessa: erityisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten ja oppilaiden edistymisen tukeminen on keskeistä. Opetushallitus pitää tärkeänä, että varhaiskasvatuksen tasa-arvon ja pedagogisen laadun turvaamiseksi sekä varhaiskasvatuksen käytäntöjen yhtenäistämiseksi aloitetaan pitkäkestoinen kehittämisohjelma.

Varhaiskasvatuksessa henkilöstöpula on suuri laatua heikentävä tekijä, joka koskee jopa yliopisto-/korkeakoulukaupunkejakin. Opetushallituksen näkemyksen mukaan hallitusohjelmaan kirjattu varhaiskasvatuksen henkilöstön tarvearviointi ja lisäkoulutusarviointi ovat olennaisia asioita, jotta varhaiskasvatuksen laatua voidaan kehittää tulevaisuudessakin osaavan henkilöstön avulla jatkuvan oppimisen turvaamiseksi.

Vuonna 2019 myönnettiin 10 miljoonaa euroa varhaiskasvatuksen positiivisen diskriminaation edistämiseen tarkoitettua rahoitusta 93:lle varhaiskasvatuksen järjestäjälle. Valtionavustuksella tuettiin varhaiskasvatuksen toimintakulttuurin muutosta, vahvistettiin inkluusiota sekä kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tukea. Avustuksella mahdollistettiin lisähenkilöstön palkkaus haasteellisilla alueilla toimiviin päiväkoteihin ja perhepäivähoitoyksiköihin sekä pienennettiin lapsiryhmien kokoa. Valtion erityisavustus varhaiskasvatuksen positiivisen diskriminaation edistämiseksi saavutti noin 1/3 varhaiskasvatuksen järjestäjistä. Näin ollen olisi erittäin tärkeää jatkaa rahoituksen myöntämistä, jotta edistetään yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja varhaiskasvatuspalvelujen saavutettavuutta sekä vahvistetaan pienten lasten varhaista tukea eri puolella Suomea.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) selvityksen mukaan (2019) viisi vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun positiivisia vaikutuksia ovat kokeilukunnissa olleet: palvelunohjauksen tehostuminen, lasten säännöllinen osallistuminen varhaiskasvatukseen ja varhaisen tuen kohdentaminen lapsilla, jotka sitä tarvitsevat. Kokeilu näyttää myös lisänneen paikallista kehittämistyötä sekä nostaneen varhaiskasvatuksen merkitystä myönteisesti esille kunnissa.

Haasteita maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilussa on ollut kuntien maksutuottojen väheneminen ennakoitua suurempana. Myös varhaiskasvatuksen toiminta-ajat vuosi- ja viikkotasolla sekä eri toimintamuotojen erot ovat olleet esillä. Palvelujen järjestäminen harvaan asutuilla alueilla sekä useampilapsisten perheiden lasten kuljetukset tuottavat ongelmia osallistumiselle. Huolena on myös, että kehitykseensä tukea tarvitsevia lapsia jää varhaiskasvatuksen ulkopuolelle tehostetusta palvelunohjauksesta ja maksuttomuudesta huolimatta. Näiden lasten osalta vain velvoittavuus voisi tuoda muutosta. Vaikka varhaiskasvatusta määrittää yhteinen säännöstö, on toiminnan toteuttamisessa

ja varhaiskasvatukseen osallistumisessa ollut merkittäviä paikallisia ja alueellisia eroja.

Karvin tekemä arviointi (2019) tukee sitä, että maksuttoman varhaiskasvatuksen toteuttamisen tapoja ja sisältöjä tulee vielä kehittää. Tämän lisäksi tulee arvioida maksuttoman varhaiskasvatuksen kustannusten kattamiseen liittyviä kysymyksiä. Maksuton varhaiskasvatus tuo taloudellista helpotusta monien lapsiperheiden elämään, mutta sen järjestämisessä on haasteita nykyisen kaltaisessa mallissa. (https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1619.pdf)

Hallitusohjelmassa on kiinnitetty erityistä huomiota yleissivistävän koulutuksen laadun ja tasa-arvon kehittämiseen. ”Laatu” on mainittu ohjelmassa useaan otteeseen eri koulutusmuotojen yhteydessä. Tavoitteena on, että

- varhaiskasvatukseen toteutetaan toimenpideohjelma laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi ja tehdään laatukriteerit
- perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelma käynnistetään oppimistulosten paranemiseksi ja eriarvoisuuden vähentämiseksi
- vahvistetaan koulujen aamu- ja iltapäivätoimintaa ja sen laatua, kerhotoimintaa sekä yhteistyötä kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä
- vahvistetaan lukiokoulutuksen laatua ja uuden lukiolain toimeenpanoa
- puututaan toisen asteen koulutuksessa havaittuihin laatuongelmiin välittömästi, jotta koulutuksen laatua, opettajien työskentelyedellytyksiä ja nuorten hyvinvointia voidaan tietopohjaisesti vahvistaa toisella asteella.

Hallitusohjelman kirjaukset kytkeytyvät kiinteästi muun muassa Peruskoulufoorumin esittämiin tasa-arvoisen peruskoulun priorisoituihin tavoitteisiin.

Koulutuksen laadun kehittämisessä on tärkeää huomioida eri koulutusmuotojen nivelvaiheet, jotta oppilaan/opiskelijan siirtyminen seuraavaan oppilaitokseen tai koulutukseen on saumaton. Karvin julkaisussa *Kannatteleeko koulutus?* (2019) on nostettu useita yleissivistävälle koulutukselle suunnattuja kehittämissuosituksia, joita ovat muun muassa seuraavat:

- Varhaiskasvatuksessa pitäisi järjestäjätasolla paremmin pystyä vastaamaan pedagogisiin vaatimuksiin.
- Perusopetuksen järjestäjien oman toiminnan arviointi ei täytä lain vaatimuksia, jonka vuoksi kansallinen laadunhallinta strategia olisi tarpeen.
- Lukioiden laadunhallinta- ja itsearviointijärjestelmien kehitystyö vaatii ohjausta ja voimavaroja.

Hallituksen talousarvioesityksessä 2020 on huomioitu erityisesti varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laadunkehittämiseen liittyvät näkökulmat, ja rahoitusta on esitetty yhteensä lähes 108 000 000 euroa. Opetushallituksen näkemyksen mukaan Karvin kehittämissuositukset on tarpeen huomioida oppijan tasa-arvoisen ja yhdenvertaisen koulutuspolun toteutumisessa.

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erityinen tuki; miten toteutuu ja miten resurssit allokoituvat

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa todetaan, että lapsen kehitystä ja oppimista on tuettava lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla. Varhaiskasvatuksen järjestäjien käytännöt kehityksen ja oppimisen tuessa

kuitenkin vaihtelevat. Osalla kunnista on käytössä tuen kolmiportaisuus, kuten esi- ja perusopetuksessakin. Tämän aiheuttaa sen, että varhaiskasvatuksessa käytetään vaihtelevaa käsitteistöä lapsen kehityksen ja oppimisen tuesta. Käsitteellinen vaihtelu johtaa kirjaviin tulkintoihin ja tilastointiin tuen muodoista ja toimenpiteistä. Tämä puolestaan voi vaarantaa lasten koulutuksellisen tasa-arvon. Myös perheiden tukeminen ja tuen piiriin ohjaaminen näyttää vaihtelevan kunnittain. Rakenteellisia ja pedagogisia tukitoimia tarjotaan vaihtelevasti. Koska tuen järjestely varhaiskasvatuksessa vaatii taloudellisia resursseja, ei yksityisen varhaiskasvatuksen osalta näytä olevan selvää, kuka on vastuussa lisäkustannusten kattamisesta. Näiden lisäksi esiopetuksessa oleva lapsi, joka tarvitsee varhaiskasvatusta esiopetuksen jälkeen, kuuluu kahden lain piiriin (perusopetuslaki ja varhaiskasvatuslaki). Tuen toteuttamisessa kyseisissä laeissa on erilaiset käytännöt. Hallitusohjelmassa todetaan, että varhaiskasvatukseen kehitetään kolmiportaisen tuen mallia. Se sisältyy toimenpideohjelmaan, johon on varattu 32 500 000 euroa (29.10.20).

Varhaiskasvatuksessa olevan lapsen kehityksen ja oppimisen tuen osalta kirjaukset ovat tällä hetkellä riittämättömiä varhaiskasvatuslaissa. Opetushallitus esittää, että varhaiskasvatuksen tuen kokonaisuuden uudistus tehdään mahdollisimman pian, jotta yhdenmukaiset toimintaperiaatteet tuen tarjoamisessa mahdollistavat lapsen edun mukaisen toimintatavan niin varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa kuin perusopetuksessakin.

Erityisen tuen toteutuminen perusopetuksessa

Oppimisen tuen kolmiportaisuudesta säädettiin perusopetuslaissa vuonna 2010 (16 17 §), ja siitä lähtien oppilailla on ollut mahdollista saada yleistä/tehostettua tai erityistä tukea opinnoissa etenemisen avuksi. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa määrätään perusopetuslainmukaisesta oppimisen ja koulunkäynnin tuesta, ja tämä määräys on opetuksen järjestäjiä velvoittava.

Erityistä tukea annetaan oppilaille, joiden kasvun, kehityksen tai oppimisen tavoitteiden saavuttaminen ei riittävästi toteudu tehostetun tuen avulla. Oppilaalle tehdään tuolloin henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma, jossa määritellään yhteistyössä huoltajien ja oppilaan kanssa opetuksen ja muun tuen antaminen oppilaalle tehdyn pedagogisen selvitykseen perustuen. Oppilaan siirtämisestä erityiseen tukeen tehdään viranhaltijapäätös.

Vuonna 2018 on perusopetuksessa ollut 538 476 oppilasta, joista erityistä tukea on saanut 32 253 oppilasta (6 % kaikista oppilaista). Samaan aikaan tehostettua tukea on saanut 50 479 oppilasta (10,9 % kaikista oppilaista). Maakunnittain tarkasteltuna suurimmat erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden määrät ovat Kymenlaaksossa (8,8 %), Etelä-Karjalassa (7,8 %) ja Uudellamaalla (7,8 %). Pienimmät vastaavat luvut ovat Ahvenanmaalla (3,3 %), Keski-Pohjanmaalla (3,3 %) ja Pohjois-Pohjanmaalla (3,4 %). (https://vipunen.fi/fi-fi/perus/Sivut/Erityinen-ja-tehostettu-tuki.aspx)

Erityistä tukea saavien oppilaiden määrä vuosina 2011 2018 on valtakunnallisesti tarkasteltuna pysynyt jokseenkin samana (noin 6 % kaikista oppilaista). Sen sijaan tehostetussa tuessa olevien oppilaiden määrä on lisääntynyt vuosi vuodelta. Vuonna 2011 tehostetuen piirissä oli 3,3 % kaikista

oppilaista ja vuonna 2018 tehostettua tukea sai 10,6 % peruskoululaisista. Asiaa selittänee se, että tuen kolmiportaisuuden tuomia mahdollisuuksia todellakin käytetään kouluissa, ja tehostettua tukea annetaan oppilaille enenevässä määrin. Tehostettu tuki annetaan muun opetuksen yhteydessä joustavin järjestelyin oppilaalle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti. (https://vipunen.fi/fi-fi/perus/Sivut/Erityinen-ja-tehostettu-tuki.aspx)

Suomessa on noin 10 000 vaativaa erityistä tukea tarvitsevaa lasta ja nuorta. Heillä voi olla esimerkiksi vakavaa psyykkistä oireilua, autismikirjon häiriöitä, kehitysvamma-diagnoosi tai vaikea- ja monivammaisuutta. Vaativan erityisen tuen kehittämiseksi käynnistettiin keväällä 2018 moniammatillisten VIP-verkostojen (Very Important Person) luominen. Opetus- ja kulttuuriministeriön johtama kansallinen kehittämistyö jatkuu näillä näkymin vuoden 2020 loppuun. VIP-verkostotoiminta olisi tarpeen vakiinnuttaa. Sen avulla on kehitetty erilaisia interventiomalleja ja tuen rakenteita, joiden ansiosta osaaminen on vahvistunut verkostossa. Opetushallituksen alaisuudessa toimii valtakunnallinen oppimis- ja ohjauskeskus Valteri, joka tarjoaa monipuolisia palveluja yleisen, tehostetun ja erityisen tuen tarpeisiin.

Erityisen tuen toteutumisen kannalta katsottuna opettajien kelpoisuudella on merkitystä. Opetushallinnon tilaston mukaan vuonna 2016 erityisluokanopettajia ja laaja-alaisia erityisopettajia oli 3924, joista muodollisesti kelpoisia oli 86,6 %. Uudellamaalla ja Kanta-Hämeessä muodollisesti kelpoisten erityisopettajien määrä jää alle 80 %, kun muissa maakunnissa muodollisesti kelpoisten erityisopettajien määrä on selvästi suurempi (83,7 97,7 %). (https://vipunen.fi/fi-fi/perus/Sivut/ Henkilöstö.aspx)

Opetushallitus pitää tärkeänä tasa-arvoisen peruskoulun tulevaisuuden turvaamista ja oppilaiden jatkuvan oppimisen mahdollistamista. Sen vuoksi opetushenkilöstön perus-/ jatko- ja lisäkoulutusmahdollisuuksien edistäminen on tarpeellista hallitusohjelma- ja talousarviokirjausten mukaisesti. Täydennyskoulutuksen lisäksi on selkiytettävä ja yhtenäistettävä kolmiportaiseen tukeen liittyviä käsitteitä ja toimintamalleja, jotta tuen toteutuminen olisi tasa-arvoista. Hallitusohjelmaan on kirjattu, että erityisopetuslainsäädännön ja siihen liittyvän inkluusion toimivuutta tarkastellaan samoin kuin niihin kohdennettujen resurssien riittävyyttäkin. Edellä mainittu asia sisältyy hallituksen talousarvioesityksessä perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmaan esitettyyn 75 228 000 euroon.

Oppilaiden tasavertaisten mahdollisuuksien edistäminen positiivisen diskriminaation rahoituksella, joustavalla opetuksella ja riittävällä tuella on ensiarvoisen tärkeää, jotta koulutus- ja osaamistaso nousevat kaikilla kouluasteilla ja oppimiserot kaventuvat koulutuksellisen tasa-arvon lisääntyessä.

Opetushallitus on perustanut kokeilu-, kehittämis- ja innovaatiokeskuksen vuonna 2017. Keskuksen tehtävänä on tukea kokeilu-, ja innovaatiokulttuuria koulutuksessa ja varhaiskasvatuksessa. Kokeilukeskuksessa hyödynnetään uusinta tietoa ja näyttöä toimivista ratkaisuista. Kokeilukeskuksen avulla levitetään parhaita käytäntöjä eteenpäin kansallisesti ja jopa kansainvälisesti. Uudistusten toimeenpano kuuluu merkittäviltä osin Opetushallituksen vastuulle, ja sen vuoksi riittävien toimintaresurssien turvaaminen on olennaista.

Talousarvioesityksen erityiset kipupisteet, Opetushallituksen voimavarat

Nykyinen Opetushallitus aloitti toimintansa vuoden 2017 alussa. Vuoden 2018 alusta viraston yhteyteen liitettiin erillisyksikköinä Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia, joille Opetushallitus tuottaa yhteiset hallinto- ja tukipalvelut.

Valtion vuoden 2019 talousarvioesityksessä Opetushallituksen toimintamenomomentille (29.01.02) esitetään 63 769 000 euroa. Opetushallituksen toimintamenomomenttia tarkasteltaessa on syytä huomioida, että merkittävä osa määrärahasta on momentin päätösosassa sidottuja eriä. Vuoden 2020 talousarvioesityksessä toimintamenomomentista yli 60 % on sidottu käytettäväksi erilaisiin siirtomenoihin ja korvauksiin, kuten EU-rahastojen tuella toteutettavien hankkeiden omarahoitusosuuksien, opetustoimen henkilöstökoulutusmenojen ja avustusten ja tekijänoikeuslakiin perustuvien kopiointi- ja käyttöoikeuskorvausten maksamiseen sekä oppimateriaalien kehittämiseen ja tuottamiseen.

Sidottujen erien jälkeen jäävällä perustoimintamenorahoituksella katetaan viraston koko operatiivinen toiminta, kuten palkat, palveluostot ja vuokrat sekä Opetushallitukselle osoitettujen valtakunnallisten kehitysprojektien, kuten laskennallisen rahoitusjärjestelmän tietojärjestelmäuudistusprojekti (Valos) ja varhaiskasvatuksen tietovarannon (Varda) ylläpito. Yhteensä pelkästään mainittujen projektien erät rasittavat Opetushallituksen perustoimintamenoja 1 113 000 euroa.

Vardan ylläpitotyö sisältää sekä käyttöpalvelut että sovelluksen ylläpitoon liittyvät palvelujenostot sekä kaksi htv:tä omaa työtä ja sen arvioitu kustannus Opetushallitukselle on 650 000 euroa nykyhintatasolla. Hallituksen talousarvioesityksessä Vardalle on varattu 490 000 euroa, eikä se tule riittämään tietovarannon ylläpitotehtäviin. Opetushallituksen näkemyksen mukaan rahoituksesta puuttuu 326 500 euroa.

Laadukkaaseen ylläpitoon allokoitu henkilöstömäärä on jo nyt osoittautunut alimitoitetuksi palvelun ja asiakaskunnan laajuuden johdosta. Lisäksi KOSKI-tietovarannon laajennus koskemaan myös vapaassa sivistystyössä hankitun osaamisen hyödyntämistä jatkuvan oppimisen edistämisessä on hallitusohjelman tavoitteiden mukaista. Vuodeksi 2020 esitetty toimintamomentin määräraha vaikuttaa suoraan Koski-palveluun.

Yleisesti ottaen opetushallinnon digitaaliset kansalliset palvelut edellyttävät riittävän ylläpitoresurssin. Palveluiden ylläpidon säästö heikentää käyttäjille näkyvien parannusten tekemistä eikä palvelutasoa pystytä parantamaan.

Lukuisat koulutuksen uudistushankkeet ja niiden toimeenpanon tuki, tulossopimuksissa osoitetut uudet tehtävät sekä laajasti hyödyttävien digitaalisten palvelujen voimakas kehitys ovat kasvattaneet Opetushallituksen tehtäväkenttää vuosina 2017 2019 merkittävästi. Samalla tarkastelujaksolla Opetushallituksen perustoimintamenoihin talousarvioissa osoitetut perustoimintamenomäärärahat ovat vähentyneet ja viraston perustamisen yhteydessä osoitettu 3 200 000 euron siirtyvää määrärahakantaa on käytetty perustoiminnan rahoittamiseen.

Vuonna 2019 tilanne on muuttunut erittäin huolestuttavaksi. Vuoden 2019 talousarviossa ei osoitettu perustoimintamenoihin laajentuneen tehtäväkentän mukaista rahoitusta ja siirtyvä määrärahakanta on käytetty kokonaisuudessaan. Toiminnan turvaamiseksi Opetushallitukselle osoitettiin vuoden 2019 toisessa lisätalousarviossa 3 700 000 euron lisämääräraha, jonka turvin Opetushallitus selviää vuodesta 2019 vaivoin, eikä eriä jää siirrettäväksi vuodelle 2020. Opetushallituksen perustoiminnan rahoitukseen on siis uusien tehtävien ja niihin osoitetun alimitoitetun rahoituksen, aikaisempina vuosina tehtyjen tuottavuusleikkausten, tarkastelujaksolla heikentyneen tulopohjan sekä siirtomäärärahakannan loppumisen myötä syntynyt rakenteellinen alijäämä. Opetushallituksen toimintamenomomenttia tarkasteltaessa on myös syytä huomioida, että kaikki JTS-leikkaukset ovat kohdistuneet vain kuvattuihin alimitoitettuihin perustoimintamenoihin.

Tulevaisuudessa Rinteen hallituksen vahva panostus koulutukseen ja oppimiseen tulee heijastumaan hallituskauden aikana erittäin vahvasti Opetushallituksen toimintaan.

Opetushallituksen toiminnan turvaamiseksi ja vakaan rahoituksen varmistamiseksi Opetushallituksen perustoimintaa varten tulee osoittaa lisäresursseja. Vahvempi toimeenpanon tuki ja uudistusten läpivienti vaikuttavuuden aikaansaamiseksi edellyttävät merkittävästi enemmän panostusta kuin aikaisempi toimintatapa. Hankkeiden ja kokeilujen toteutuksen aikainen neuvonta ja tuki sekä verkostomainen kehittämis- ja yhteistyö edellyttävät riittäviä voimavaroja. Ilman lisäresursseja Opetushallituksen mahdollisuudet koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kehittämiseksi heikkenevät olennaisesti.

Opetushallituksen johto on toimeenpannut joukon leikkauksia ja rakenteellisen uudistamisen toimenpiteitä, joilla rahoitustilannetta on mahdollista saattaa kohti kestävää tasoa. Kuitenkin pelkästään säästämällä Opetushallituksen vastuullinen rooli kehittävänä koulutuksen, oppimisen ja kansainvälistymisen keskushallintovirastona on vaarassa.

Opetushallitus esitti vuoden 2020 TAE:n yhteydessä pysyvää 5 000 000 euron tasokorotusta. Läpikäytyään oman toimintansa tehostamisen potentiaalin asetti Opetushallituksen johto noin 900 000 euron säästöihin tähtäävät toimenpiteet. Jotta perustoimintamenoihin jää suunnittelemattomien toimeksiantojen ja toimintaympäristön muutosten varalle vähäinen siirtomäärärahakanta, **Opetushallitus esittää perustoimintamenojen tasokorotukseksi 4 100 000 euroa.**

Vuoden 2020 talousarvioesityksessä on esitetty kertaluonteista, vain vuotta 2020 koskevaa 2 000 000 euron tasokorotusta Opetushallituksen perustoimintamenoihin. Tämä tilapäinen korotus on oikean suuntainen, mutta ei riitä kattamaan perustoimintamenojen rakenteellista vajetta. Mikäli perustoimintamenojen rakenteellista vajetta ei kateta, vaarantuu Opetushallituksen viranomaispalvelujen palvelutaso merkittävästi. Muiden viranomaistehtävien lisäksi digitaalisten palveluiden toimivuuden turvaaminen ja laadukas ylläpito koskettavat digitalisoituvassa yhteiskunnassa Opetushallituksen asiakkaiden lisäksi useita muita viranomaisia.

Valtionavustustoiminnan kehittäminen

Opetushallinnon hankkeiden tavoitteena on tukea paikallista kehittämistä opetussuunnitelmien perusteiden suunnassa. Tällä hetkellä kehittäminen näyttäytyy hanketoimijoiden näkökulmasta lyhytjänteisenä. **Kehittämisrahat tulisi saada suuremmiksi strategisten linjausten mukaisiksi kokonaisuuksiksi** ja kohdistua paremmin opetuksen järjestäjän omaan tarvehankintaan. Yksi tärkeimmistä toimenpiteistä on valtionavustuspäätösten määrän vähentäminen kokoamalla varhaiskasvatuksen ja koulutuksen kehittämisrahat yhteen talousarviossa ja myöntämällä avustukset suurempina kokonaisuuksina. Kehittämishankkeiden ja niihin liittyvien valtionavustusten myöntäminen tulee kuulua pääsääntöisesti Opetushallituksen tehtäväksi. Avustusten tulee perustua nykyistä enemmän koulutuksen ja toiminnan järjestäjien tarpeisiin ja suunnitelmiin sekä olla entistä ennakoitavampaa ja pitkäjänteisempää. Opetushallitus on tehnyt valtionavustusten kokoamisesta ministeriölle momenttikohtaisen ehdotuksen kesäkuussa 2018 ja asiaa on valmisteltu myös Opetushallituksen asettamassa vaikutusohjelmassa. Hallituksen talousarvioesityksessä 2020 ei ole huomioitu edellä mainittua.

Perusopetuksen kehittämiseen kohdistuva valtionavustusrahoitus olisi tarpeen koota yhteen tukemaan tasa-arvoisen peruskoulun tavoitteiden ja toimien sekä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanoa Opetushallituksen vaikuttavuustavoitteiden mukaisesti. Näin tarjoutuu mahdollisuus suunnitella laajempia ja monialaisempia koulun kehittämiskokonaisuuksia.

Opetushallituksen näkökulmasta eri avustusmuotojen kokoaminen yhteisen tavoitteistoon ja kriteeristöön edistäisi perusopetuksen valtionavustusten koordinointia, vaikuttavuuden mittaamista ja tasaisempaa alueellista jakautumista. Samalla se vapauttaisi voimavaroja erillisten avustusten teknisestä hallinnoinnista sisällölliseen kehittämiseen.

Opetusneuvos Marjo Rissanen

Yksikön päällikkö

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen asianhallintajärjestelmässä.