Valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto

OPETUSHALLITUKSEN LAUSUNTO VALTIOVARAINVALIOKUNNAN SIVISTYS- JA TIEDEJAOSTOLLE OPETUSHALLITUKSEN MÄÄRÄRAHATILANTEESTA

1. Opetushallituksen tehtävät ja siihen osoitettu momentin 29.01.02 toimintamenorahoitus

Opetushallitus vastaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kansallisena asiantuntijavirastona koulutukseen, varhaiskasvatukseen ja elinikäiseen oppimiseen sekä kansainvälistymiseen liittyvistä kehittämis-, hallinto- ja palvelutehtävistä.

Lukuisat koulutuksen uudistushankkeet ja niiden toimeenpanon tuki, tulossopimuksissa osoitetut uudet tehtävät sekä laajasti yhteiskuntaa hyödyttävien digitaalisten palvelujen voimakas kehitys ovat kasvattaneet Opetushallituksen tehtäväkenttää vuosina 2017-2020 merkittävästi. Tulevina vuosina esimerkiksi oppivelvollisuuden laajentaminen on yksi näistä Opetushallituksen tehtäväkenttää kasvattavista kokonaisuuksista.

Opetushallituksella on keskeinen tehtävä asiantuntijakeskusvirastona ja opetuksen kehittäjävirastona, joka vastaa suuressa määrin myös koulutuspoliittisten uudistusten käytännön toimeenpanosta siten, että ne toteutuvat laadukkaasti ja tasa-arvoisesti koko maassa. Tämä vastuu korostuu entisestään koronakriisin jälkihoidossa. Esimerkiksi Oikeus oppia -ohjelma on tarpeen kytkeä koronakriisin hoitoon ja jälkihoitoon (esim. toisen asteen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmat).

Opetushallituksen perustoiminnan rahoitukseen on uusien tehtävien ja niihin osoitetun alimitoitetun rahoituksen, aikaisempina vuosina tehtyjen tuottavuusleikkausten sekä uuden viraston aloittaessa osoitetun siirtomäärärahakannan loppumisen myötä muodostunut rakenteellinen alijäämä. Yksi Opetushallituksen rahoituksen rakenteelliseen alijäämään vaikuttavista tekijöistä on julkisoikeudellisten suoritteiden ja liiketaloudellisen maksullisen toiminnan tuottojen aleneminen.

Nämä tekijät ovat johtaneet siihen, että vuodesta 2018 lähtien Opetushallituksen perustoiminnan menot ovat ylittäneet talousarviossa olevat määrärahat.

Toimintamenojen suuruuden ja riittävyyden tasotarkastelussa on otettava huomioon, että Opetushallituksen vuoden 2020 toimintamenorahoituksesta (momentille myönnetään nettomäärärahaa 64 860 000 euroa) vain 42 prosenttia (27 950 000 euroa) on tarkoitettu viraston *perustoimintamenorahoitukseen* ja loput kohdistuvat talousarviossa erikseen sidottuihin käyttökohteisiin kuten valtionavustuksiin, stipendeihin, yksilöapurahoihin sekä tekijänoikeuslakiin perustuvien kopiointi- ja muiden käyttöoikeuskorvausten maksamiseen. Toimintamenojen vuotuiset siirtomäärärahat ovat niin ikään koostuneet pääsääntöisesti ko. käyttökohteista – muun muassa vuodelle 2020 siirtyi edellä mainituista kohteista 11 500 000 euroa. Toisaalta kuitenkin kaikki kehyksiin merkityt leikkaustoimenpiteet on kohdistettu ainoastaan Opetushallituksen itsensä käyttämiin perustoimintamenoihin. Kehyskaudella perustoimintamenojen osuus olisi enää vain 40 prosenttia.

Aloittaessaan vuonna 2017 nykyinen Opetushallitus sai käyttöönsä vanhalta Opetushallitukselta ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskukselta CIMO:lta siirtyneet erät, yhteensä noin 3 200 000 euroa. Siirtyviä eriä on käytetty vuosien 2017-2019 aikana siten, että viimeiset siirtyvät määrärahat (1 356 925 euroa) käytettiin vuoden 2019 kuluessa.

Opetushallituksen aiemmissa lausunnoissa ja esityksissä (eduskunnan sivistysvaliokunta 16.10.2019 sekä opetus- ja kulttuuriministeriö 7.1.2020) esiin tuoma 4 100 000 euron rakenteellinen vaje tulisi kattaa tekemällä määrärahoihin pysyvä tasakorotus. Myös Valtiovarainvaliokunta on todennut vuoden 2020 talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä (mietintö VaVM 20/2019 vp), että jatkossa on kuitenkin tärkeää varmistaa Opetushallituksen tehtävien edellyttämän perustoimintamenorahoituksen riittävä taso ja pyrkiä rahoituksen pitkäjänteisyyteen ja ennustettavuuteen.

Rakenteellisen vajeen pysyvä korjaaminen tasokorotuksella on kuitenkin jäänyt toteuttamatta.

2. Koronapandemian ja perustoimintamenoihin vuodelle 2021 tehtävän leikkauksen vaikutus Opetushallituksen taloustilanteeseen

Opetushallituksen johto asetti vuoden 2020 tavoitteeksi perustoimintamenojen osalta 1 600 000 euron siirtyvän määrärahakannan. Tämä siirtyvä määräraha vastaa Opetushallituksessa alle kuukauden käyttötoteumaa ja sillä kyettäisiin pitämään vuoden 2019 taso, mutta se ei mahdollista juurikaan uusia kehittämistoimia. Samassa yhteydessä Opetushallituksen johto pani toimeen edelleen uusia taloutensa sopeuttamistoimia.

Koronapandemian vaikutukset talouteen ovat vuoden 2020 aikana olleet merkittäviä. Menotaso on laskenut siten, että siirtomäärärahakanta on kasvanut lokakuun 2020 ennusteen mukaan noin 5 000 000 euroon. Menotason laskuun ovat vaikuttaneet toimitilahankkeesta johtuva poikkeuksellinen vuokrien, matkustusmenojen sekä esimerkiksi maksulliseen palvelutoimintaan liittyvien palveluostojen väheneminen.

Siirtyvän määrärahakannan kasvu auttaa vuoden 2021 budjetin mitoituksessa, mutta ei korjaa pysyvää rakenteellista vajetta. Opetushallituksen omin toimin voidaan vaikuttaa menototeuman kehitykseen vain osittain, koska tilanteen normalisoiduttua menotaso palautuu monilta osin vuoden 2019 tasolle. Aiemmin mainittu oppivelvollisuuden laajentaminen aiheuttaa myös uuden menopaineen Opetushallituksen perustoimintamenoihin uusien tehtävien ja vastuiden myötä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen vuotta 2021 koskevassa tulossopimusneuvottelussa (9.11.2020) ministeriö totesi kohdentavansa täydentävässä talousarvioesityksessään 931 000 euron vähennyksen Opetushallituksen perustoimintamenoihin. Vähennys perustuu siirtyvien erien säästön uudelleenkohdennuksesta momentilta 29.01.01.

Tämä tarkoittaa sitä, että Opetushallituksen rakenteellinen alijäämä kasvaa 5 000 000 euroon.

3. Opetushallituksen esitys toimintamenojen (momentin 29.01.02) rakenteellisen alijäämän kattamiseksi

5 000 000 euron rakenteellinen alijäämä vaikuttaa Opetushallituksen pidemmän aikavälin suunniteluun. Mikäli perustoimintamenojen rakenteellista vajetta ei kateta, vaarantuu Opetushallituksen viranomaispalvelujen palvelutaso merkittävästi. Digitaalisten palveluiden toimivuuden turvaaminen ja laadukas ylläpito koskettavat digitalisoituvassa yhteiskunnassa Opetushallituksen asiakkaiden lisäksi useita muita viranomaisia. Monet viime vuosina toteutetut koulutuksen uudistukset, esimerkkeinä perusopetuksen uudet opetussuunnitelman perusteet ja ammatillisen koulutuksen reformi, osoittavat, että jos uudistuksen laadukasta toimeenpanoa ei tueta, uudistuksen tavoitteet jäävät saavuttamatta. Opetushallituksella on keskeinen rooli nimenomaan uudistusten toimeenpanon tuessa. Todellisena riskinä on myös, että vuoden 2022 kuluessa Opetushallituksessa joudutaan tekemään talouden osalta uusia sopeuttamistoimia nopealla aikataululla.

Opetushallituksen toiminnan ja palvelukyvyn turvaamiseksi Opetushallituksen perustoimintamenoihin momentille 29.01.02 tulee tehdä 931 000 euron vähennyksen johdosta 5 000 000 euron tasokorotus koko kehyskaudelle 2021 – 2024 aiemman 4 100 000 euron sijasta.

4. Kopiointia, tallennusta ja käyttöoikeuksia koskeva tiedotus- ja selvitystoiminta

Selvitysten mukaan tekijänoikeudella suojattujen teosten kopiointi ja digitaalinen käyttö on kasvaneet. Korvauksiin talousarviossa varatut määrärahat (momentti 29.01.02, enintään 14 676 700 euroa) ovat pysyneet kuitenkin vuosia ennallaan. Opetushallitus on esittänyt vuoden 2020 talousarvioesityksessä opetus- ja kulttuuriministeriölle noin 3 300 000 euron korotusta tekijöitä edustaville järjestöille maksettaviin kopiointi- ja muihin käyttöoikeuskorvauksiin. **Opetushallituksen mielestä kopiointi ja käyttöoikeuskorvauksiin käytettävissä olevaa määrärahaa tulee korottaa.**

5. Luku- ja kirjoitustaidon parantamista edistävät toimenpiteet

Käsiteltävänä olevassa talousarvioehdotuksessa Opetushallitus on saamassa 1 000 000 euroa luku- ja kirjoitustaidon parantamiseen edistäviin toimenpiteisiin opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Sivistysvaliokunta on esittänyt lausunnossaan, että lukutaitostrategian loppuun saattamiseen ja pysyvän Lukutaito-ohjelman toteuttamiseen lisättäisiin 500 000 euroa. Näiden kokonaisuuksien toteuttamiseen Opetushallitus on arvioinut tarvittavan kolme henkilötyövuotta.

Opetushallituksen mielestä Lukutaito-ohjelmaan tulee lisätä esitetty 500 000 euroa siten, että rahoitus kohdennetaan omalta alajaotellulta momentilta eikä sisällytetä perustoimintamenoihin.

Pääjohtaja
Olli-Pekka Heinonen

Johtaja
Mikael Mantila