



ASiantuntijalausunto

Hallintojohtaja Matti Lahtinen

9.10.2015

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto

VUODEN 2016 TALOUSARVIOESITYS (HE 30/2015 vp), YLEISSIVISTÄVÄN KOULUTUKSEN RESURSSIT JA KIPUPISTEET (LUKU 29.10.)

Totean Opetushallituksen puolesta hallituksen esityksestä valtion vuoden 2016 talousarvioksi luvun 29.10 Yleissivistävä koulutus osalta lausuntona seuraavan.

Vuoden 2016 talousarvioesityksessä luvun 29.10. Yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus määrärahoiksi esitetään 767 milj.euroa, joka on 24,8 milj.euroa eli 3 prosenttia vähemmän kuin kuluvana vuonna. Tähän vuoteen verrattuna kasvavat ylioppilastutkintolautakunnan toimintamenoihin osoitetut määrärahat 64 000 euroa (+3%), jossa perusteena on ylioppilastutkinnon sähköistämiseen liittyvät kustannukset, yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen yhteisiin menoihin osoitettavat määrärahat 7,2 milj.euroa (+67 %), jotka sisältävät Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit peruskouluihin ja Parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta -kärkihankkeisiin kohdistettavat määrärahat. Digihankkeeseen liittyvään Opettajien osaamisloikkaan on varattu talousarviossa 9,5 milj.euroa momentille 29.40.20 (Korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteiset menot).

Leikkaukset kohdistuvat puolestaan valtion yleissivistävän koulutuksen toimintamenoihin 2,9 milj.euroa (-6 %), yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin myönnettäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin 28,8 milj.euroa (-4 %) ja eräille järjestöille myönnettäviin valtioavustuksiin 0,3 milj.euroa (-25 %). Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus lisää momentilta 29.10.30 maksettavia yleissivistävän koulutuksen valtionosuusmenoja vuonna 2016 noin 26 milj.euroa. Maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilasmäärän kasvuun varaudutaan noin 6 milj.euron lisäyksellä. Varhaiskasvatuksen kehittämiseen varataan 3,7 milj.euroa. Toisaalta samanaikaisesti erityisesti perusopetuksen laadun kehittämiseen ja opetusryhmien koon pienentämiseen sekä eräisiin muihin tarkoituksiin myönnettäviä valtionavustuksia karsitaan runsaalla 50 milj.eurolla. Lukion opiskelijamäärän aleneminen vähentää valtionosuusmenoja noin 9,1 milj.eurolla. Aamu- ja iltapäivätoiminnan maksuja on tarkoitus korottaa talousarvioon liittyvällä perusopetuslakiin tehtävällä muutoksella.

Varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen tarkoitetut valtionosuudet maksetaan pääosin osana kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia ikäluokkapohjaisena valtiovarainministeriön hallinnonalan momentilta 28.90.30. Valtionosuusprosentti on 25,52 vuonna 2016. Momentin määrärahan mitoituksessa on otettu vähennyksenä huomioon subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuteen ehdotetut muutokset -6,6 milj.euroa sekä yli 3-vuotiaiden lasten ja kasvat-
tajien määrän suhteen muutos -6,5 milj.euroa. Muutokset edellyttävät varhaiskasvatuslain ja päivähoitoasetuksen muuttamista. Vuoden 2016 peruspalvelujen valtionosuuksiin ei tehdä indeksitarkistusta. Varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta varten myönnettävän valtion-

rahoituksen tasoa arvioitaessa huomioon on otettava lisäksi jo edellisinä vuosina valtionosuuden perusteisiin tehdyt leikkaukset.

Opetushallitus pitää varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen kohdistuvia säästöjä ja maksujen korotuksia valitettavina, koska hyvä varhaiskasvatus, koulutus ja osaaminen luovat perustan sivistykselle ja Suomen menestymiselle ja kilpailukyvyllä pitkällä tähtäimellä. Julkisen talouden heikko tilanne ja kestävyysvaje huomioon ottaen varhaiskasvatukseen ja koulutukseen osoitettavien menojen vähentäminen ja maksujen korotukset ovat toisaalta ymmärrettäviä muodostavathan varhaiskasvatuksen ja koulutuksen menot merkittävän osan kaikista julkisista menoista. Hallituksen päättämällä kärkihankkeilla pyritään samanaikaisesti kohdistamaan määrärahoja sellaisiin kohteisiin, jotka edistävät toimintatapojen uudistamista sekä koulutuksen tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Vastuu varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelujen toteuttamisesta on kunnilla ja muilla koulutuksen järjestäjillä lainsäädännön ja opetussuunnitelmien perusteiden mukaisesti. Määrärahojen 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.

Kun valtionosuusjärjestelmässä on siirrytty suurempaan laskennallisuuteen eivätkä valtionosuudet ole käyttötarkoitussidonnaisia, erikseen myönnettävillä valtionavustuksilla on voitu varmistaa rahoituksen kohdistuminen tiettyyn määrätarkoitukseen ja niihin on voitu liittää ehtoja toiminnan järjestämiselle. Esimerkiksi perusopetuksen opetusryhmien koon pienentämiseen tarkoitettujen määrärahojen avulla opetuksen järjestäjät ovat voineet pitää ryhmäkoot kohtuullisina ja palkata resurssiopettajia kouluihin. Valtionavun saannin ehtona on ollut muun muassa, ettei opetuksen järjestäjä suurenni ryhmäkokoja, kuten voisi tapahtua opettajien lomautusten yhteydessä. Toisaalta opetusryhmien keskimääräinen koko on Suomessa varsin kohtuullinen ja määrärahaa on myönnetty sellaisillekin järjestäjille, joiden voidaan arvioida toimivan vastaavalla tavalla ilman erillistä valtionavustusta. Opetusryhmien koon pienentämiseen tarkoitetuista valtionavustuksista kerralla kokonaan luopuminen voidaan tulkita viestiksi ryhmäkokojen suurentamiseksi. **Opetushallitus esittää harkittavaksi, ettei opetusryhmien koon pienentämiseen tarkoitetuista valtionavustuksista luovuttaisi kerralla kokonaan**, vaan valtionavustusta voitaisiin myöntää edelleen suurimpien ryhmien jakamiseen ja resurssiopettajien käyttöön.

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 talousarvioesitykseen Opetushallituksen toimintamenomomentin 29.01.02 selvitysosaan Opetushallituksen ensi vuoden tavoitteiksi. 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. Myös lukiota varten suunnitellaan vastaavanlaisen verkoston perustamista. Esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen opetussuunnitelmat uudistuvat 1.8.2016 lukien ja ne toimivat pohjana opetuksen ja oppimisen uudistamiselle kestäväällä tavalla.

Kerhotoimintaan kohdistettavien valtionavustusten aleneminen tämän vuoden 6 milj.eurosta 2,9 milj.euroon voi vähentää kerhotoimintaa kouluissa. Opetushallituksen mielestä Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit peruskouluihin kärkihankkeen yhtenä toimenpiteenä olevaan liikunnan lisäämiseen, kuten Liikkuva koulu-hankkeeseen, talousarvioesityk-

sessä osoitetuilla voimavaroilla voidaan kuitenkin osittain kompensoida kerhotoiminnan tuen alenemista. Toisaalta tukea voidaan käyttää myös kolmannen sektorin toimesta järjestettävään toimintaan kouluissa. Viimeksi mainituissa tilanteissa on tärkeää, että vastuukysymykset ja vastuunjako käydään kouluissa tarkkaan lävitse ja asiasta tiedotetaan myös huoltajille ja oppilaille.

Maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen tulee kasvattamaan maahanmuuttajille tarkoitettun perusopetukseen valmistavan opetuksen määrää. Tämän vuoden tasoon verrattuna talousarvioesitykseen sisältyvä arvio 6 milj.euron lisäyksestä voi osoittautua alimitoitetuksi. Opetushallituksen mielestä myös vieraskielisten oppilaiden äidinkieli ja suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen sekä heidän muun opetuksen tukemiseen tulisi varata määrärahaa enemmän kuin 11,97 milj.euroa, mikä on sama summa kuin tänä vuonna. Täydentävän opetuksen valtionavustuksen perusteista annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (1777/2009) 4 §:n mukaan valtionavustusta suoritetaan enintään 86 prosenttia 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. Jos hakemusten määrä merkittävästi kasvaa, mikä on odotettavaa, tuen suhteellinen osuus voi pienentyä merkittävästi, mikä selviää kuitenkin vasta Opetushallituksen käsiteltäviä hakemukset. Kun täydentävän opetuksen järjestämien on vapaaehtoista, voi tuen määrään liittyvä epävarmuus vähentää halukkuutta täydentävän opetuksen järjestämiseen. **Kun opetus on maahanmuuttajien kotoutumisen kannalta erittäin tärkeää, tulisi täydentävän opetukseen varattavaa määrärahaa korottaa Opetushallituksen mielestä ainakin 20 milj.euroon.** Täydentävän opetuksen määrää tulee seurata ja tarvittaessa myös lisäbudjetilla korottaa Opetushallituksen myöntämisvaltuutusta.

Yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen yhteiset menot momentilla 29.10.20 on varattu digitaalisten materiaalien käyttöönoton vauhdittamiseen ja digioppimisen kokeiluihin ja kehittämiseen 6 milj.euroa. Opetushallitukseen on osana kärkihankkeen toteutusta määrä perustaa kokeilukeskus ja modernien oppimisen tilojen osaamiskeskittymä. Näihin tehtäviin tarvitaan lisäresursseja. Momentilla on varauduttu yhtä henkilötyövuotta vastaavan henkilöstön palkkaamiseen. **Opetushallituksen mielestä momentin päätösosassa tulisi varautua 2-4 henkilötyövuotta vastaavan henkilöstön palkkaamiseen.** Henkilötyövuodet tulisi osoittaa Opetushallituksen käyttöön.

Valtion yleissivistävän koulutuksen toimintamenot momentilla 20.10.01 olevat määrärahat, joilla rahoitetaan neljän valtion yleissivistävän koulun menot, alenevat tämän vuoden 46,7 milj.eurosta esityksen mukaan 43,8 milj.euroon. Vuoden 2014 tilinpäätöksen mukaan koulujen menot olivat yhteensä 50,5 milj.euroa. Osana menoista on liittynyt Onerva Mäen koulun suunnitteluun ja rakentamiseen sekä Suomalais-venäläisen koulun peruskorjauksiin, jotka ovat osittain poistumassa ensi vuodelta. Koulujen toiminnan kustannukset on voitu kattaa siirtyvillä erillä. Vuodelta 2014 siirtyi tälle vuodelle 17,2 milj.euroa ja arvio vuodelle 2016 siirtyväksi eräksi on tällä hetkellä 14 milj.euroa. **Opetushallitus pitää koulujen määrärahoihin kohdistuvia leikkauksia kohtuuttoman suurina, eikä määrärahatasoa voida pysyvästi alentaa ensi vuodelle esitettyyn tasoon.** Määrärahatason pysyvä alentuminen vaarantaisi koulujen toiminnan tulevana vuosina.

Opetushallitus pitää momentilta 29.10.51 maksettavien järjestöavustusten leikkauksen määrää prosentuaalisesti suurena. Saajatahojen pysyessä samoina kuin tänäkin vuonna, leikkaukset jouduttaneen toteuttamaan ”juustohöylämenetelmällä”. Leikkaukset tulevat vaikeuttamaan järjestöjen tärkeää ja koulutyötä tukevaa toimintaa.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuuden turvaamiseksi varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tilaa ja laatua seurataan ja tarvittaessa osoitetaan lisäresursseja. Varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus muodostavat koko koulutusjärjestelmän perustan mahdollistaen kaikille yhdenvertaiset edellytykset jatkokoulutukseen ja hyvään elämään. Koulutuksellinen tasarvo, yhdenvertainen saavutettavuus sekä varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen säilyttäminen lasten ja nuorten lähipalveluina ovat opetustoimialan keskeisiä tavoitteita. Niiden toteutuminen edellyttää riittävien taloudellisten resurssien turvaamista asuinkunnasta ja koulutuksen järjestämisen olosuhteista riippumatta.

Hallintojohtaja

Matti Lahtinen