

Eduskunta

Valtiovarainvaliokunta, sivistys ja tiedejaoston kokous 18.11.2022

Kysymykset ministeri Anderssonille:

Talousarviota täydentävän hallituksen esityksen keskeinen sisältö OKM:n hallinnonalan osalta?

- Ammatillisessa koulutuksessa 8 000 000 euroa ukrainalaisille pakolaisille järjestettävään ammatilliseen koulutukseen ja tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen
- Yksityisille ammatillisen koulutuksen järjestäjille 2,562 milj. euroa arvonlisäverojen tarkentumiseen
- Ukrainalaisille pakolaisille järjestettävään lukiokoulutuksen ja tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen kustannusten kattamiseen 500 000 euroa
- Opetushallitukselle perustoimintamenojen tasokorotus 1,65 milj. euroa ja 1,3 milj. euroa vuokrankorotuksiin
- Sisäinen siirto 210 000 euroa vapaan sivistystyön yhteistyö- ja tiedotustoimintaan
- Neuvontajärjestöjen Maa- ja kotitalousnaiset, Finlands svenska Marthaförbund ja Marttaliitto avustuksiin 500 000 euroa. Tarve johtuu Ukrainan sodan ja energiakriisin aiheuttamasta neuvontakysynnästä liittyen kotitalouksien varautumiseen. Muut muutokset teknisiä siirtoja.
- Sisäinen siirto 65 000 euroa (1 htv) ministeriön toimintamomentille varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen resurssien vahvistamiseksi

Kansallisen lukutaitostrategian toimeenpanoon ei ole rahoitusta talousarviossa; miten sen toimeenpano on tarkoitus varmistaa?

Kansallisen lukutaitostrategia sisältää useita esitettyjä toimenpiteitä kaikenikäisten monipuolisen lukutaidon vahvistamiseksi mm. varhaiskasvatuksen, opetuksen, koulutuksen, kulttuurin ja nuorisotyön keinoin. Kansallisen lukutaitostrategian laaja-alaisesta edellä mainitut sektorit huomioivasta jalkauttamisesta ja toteutumisesta ei ole päätöstä. Opetushallituksessa toimivan Lukuliikkeen tavoitteena on toimia kansallisen ja paikallisen lukutaitotyön vahvistajana, toimijoiden välisen yhteistyön ja dialogin mahdollistajana sekä valtakunnallisen lukutaitotyön kokonaisuuden koordinaattorina. Lukuliike on koordinoinut kansallisen lukutaitostrategian valmistelun ja sen toteuttamista osaltaan.

Opetushallituksen perusrahoituksen riittävyys? Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa rahoitusvajeeksi on arvioitu noin 3,3 milj. euroa.

Opetushallituksen perustoimintamenot momentilla 29.01.02.

Opetushallitus on esittänyt perustoimintamenoihin 3,3 miljoonan euron korotusta vuoden 2023 täydentävään talousarvioon Opetushallituksen toiminnallisten edellytysten turvaamiseksi.

Opetushallituksen perustoimintamenojen taso on vuosikausia jatkunut alenevalla tasolla: 22,7 milj. euroa/vuonna 2022 ja edelleen 22,1 milj. euroa vuodelle 2023, vaikka määrärahataso on ollut riittämätön jo aiemminkin. Vuoden 2022 luvuilla rakenteellinen vaje on kasvanut 3,3 milj. euroon ja samaa osoittavat myös tulevien vuosien kehukset.

Määrärahan mitoitus valtion talousarviossa ei ole vastannut Opetushallituksen todellista 26 milj. euron menotasoa. Menoista valtaosa on kiinteitä menoja: henkilöstömenoja, vuokria sekä ict-järjestelmien ylläpitomenoja toimittajamaksuina.

Vuodelle 2023 ennustetaan siirtyvän 2,4 miljoonaa euroa kuluvaan vuoden perustoimintamenoja, ennustetarkkuus on +/- 1 milj. euroa. Opetushallitus on hallinnonalan ainut virasto, jonka rakenteellista alijäämää ei ole korjattu pysyvien toimintaedellytysten turvaamiseksi, vaan tilannetta on ratkottu lyhytjänteisesti vuosittain ja erityisesti koronasta johtuneen, satunnaisesti kasvaneen siirtomäärärahakannan turvin.

Korotustarpeen taustalla vaikuttavat merkittävimmät tekijät

Tulossopimuksissa osoitetut **uudet tehtävät** sekä laajasti yhteiskuntaa hyödyttävien **digitaalisten palvelujen** voimakas laajentuminen ovat jo sinällään kasvattaneet Opetushallituksen tehtäväkenttää ja työmäärää viime vuosina merkittävästi.

Koulutuspoliittiset uudistukset ovat vaatineet niin uusien järjestelmien jatkuvaa kehittämistä kuin myös jo tuotannossa olevien isojen kansallisten järjestelmien jatkuvaa uudistamista ja sisällöllistä laajentamista. **Palvelujen monimutkaistuksessa ja laajentuessa, myös niiden ylläpitoon tarvittava resurssi kasvaa niin toimittajaostoina kuin omana työnä tehtäväkin, samoin käy ostettavalle kapasiteettipalvelulle.** Esimerkiksi oppivelvollisuuden laajennus, korkeakoulujen valintaperusteiden uudistaminen, ammatillisen koulutuksen uudistus ovat edellyttäneet Opintopolkuun ja KOSKI-järjestelmään jatkuvia laajennuksia, myös VIPUSEN ylläpitokustannukset ovat kasvaneet. Uusina järjestelminä on lainsäädäntömuutosten yms. myötä otettu käyttöön mm. Varda, Valpas ja MPASSid. Järjestelmien kehittäminen on tapahtunut Opetus- ja kulttuuriministeriön vuotuisin sovittujen erillismäärärahajen turvin, mutta jatkuvat ylläpitokustannukset ja -tehtävät ovat siirtyneet Opetushallitukselle ilman niihin kohdistettua lisäresursointia. - Viimeisimpänä esimerkkinä tulossa olevat lainsäädäntö-muutokset yleisten kielitutkintojen toimeenpanon osalta.

Opetushallitus toteutti verkkopalvelu-uudistuksen toimintamenoillaan sekä pandemia-ajan etätyön lisääntymisen myötä niin **sidosryhmien** kuin oman asiantuntijatyön mahdollistamiseksi lukuisia digitaalisia välineitä ylipäättään työn teon mahdollistamiseksi ja tehostamiseksi.

Toimiminen hallinnonalan keskeisenä asiantuntijakeskusvirastona ja opetuksen kehittäjävirastona Opetushallitus vastaa suuressa määrin myös koulutuspoliittisten uudistusten **läpiviennistä ja niiden laadukkaasta toimeenpanon tuesta**. Tämä vastuu korostuu entisestään koronakriisin jälkihoidossa ja lisää myös merkittävästi Opetushallituksen työmäärää.

Seuraukset ellei Opetushallituksen perustoimintamenoissa olevaa vajetta ratkaista pysyvästi

Opetushallitus tekee jatkuvasti toimenpiteitä taloutensa tasapainottamiseksi, mutta perustoimintamenorahoitus koostuu pääosin kiinteistä menoista (vakinaisen henkilöstön palkat, toimitilavuokrat, toimittajamaksut sekä kansalliset järjestelmät), jolloin muutos näihin kiinteisiin menoihin ei synny hetkessä, ja on osittain mahdotonta nykyisillä tehtävävastuilla. Lisäksi Opetushallitus on viimeisten vuosien aikana säästänyt toimitilakustannuksista nostamalla tilan käytön tehokkuutta. Nykyisellä perustoimintamenoihin osoitetulla määrärahalla Opetushallitus pystyisi toimimaan osan vuotta 2023, mutta loppuvuosi muuttuu haasteelliseksi: 3,3 milj. euroa on 15 %:a Opetushallituksen perustoimintamenoista, mikä tarkoittaa 50 henkilötyövuoden panosta (tämä on puolestaan 23 %:a koko Opetushallituksen vakituisesta henkilöstöstä).

Mikäli sopeuttamistoimiin tulee ryhtyä, vaarantuu Opetushallituksen perustehtävien hoitaminen sekä pidemmän aikavälin kehittäminen ja suunnittelu:

- Opetushallituksen tulisi tehdä valintaa, mitkä perustehtävistään se pystyy tulevaisuudessa hoitamaan.

- Mikäli riittävään rahoitukseen ei ole näkymää, Opetushallituksen tulee ryhtyä sopeuttamistoimenpiteisiin, jotta vaikutukset näkyisivät vuoden 2023 lopussa.

Miten kolmiportainen oppimisen tuki toimii, ja minkälaisia tuloksia on saatu esim. erityisen tuen vaikuttavuudesta?

Varhaiskasvatuslain tuen uudistus astui voimaan 1.8.2022. Lain muutoksessa varhaiskasvatuksessa tuli käyttöön esi- ja perusopetuksen mukaisesti yleinen, tehostettu ja erityinen tuki sekä tukeen liittyvien hallintopäätösten tekeminen. Kunnat ja yksityiset toimijat ovat vasta alussa lain toimeenpanossa ja toistaiseksi ei ole tiedossa pitkäaikaisia vaikutuksia tuen uudistuksen vaikutuksista. Opetus- ja kulttuuriministeriö tuottaa jatkossa tietoja varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen vaikutuksista ja kehittää myös tuen tiedontuotantoa.

Tutkimusten ja selvitysten tuottama tieto osoittaa, että vaikka oppimisen ja koulunkäynnin tuen yleinen rakenne näyttää toimivalta, sen toimeenpanossa on epäselvyyttä. Erityisesti tehostetun ja erityisen tuen järjestämisessä on kuntakohtaisia eroja siten, että kunnat ovat voineet tuen toteuttamisessa eriytyä painottamaan joko tehostetun tai erityisen tuen tasoa. Nykyisellään oppimisen ja koulunkäynnin tuki ei toimi kaikkialla siten, että lasten oikeudet toteutuvat. Tukeen liittyviä ratkaisuja ohjaavat usein paikalliset resurssit ja opettajien saatavuus. Etenkin erityisluokanopettajien saatavuudessa on haastetta valtakunnallisella tasolla.

Tukea koskeva esi- ja perusopetuksen lainsäädäntöön on tunnistettu selkiyttämistarvetta koko tuen järjestelmän osalta. Lainsäädännöllisillä muutoksilla on tarpeen vahvistaa lasten ja oppilaiden oikeudet yleiseen tukeen ja tukiopetukseen sekä erityiseen tukeen. Erityisen tuen sääntelyä koskien on tunnistettu selkiyttämisen tarvetta erityisen tuen päätöstä koskien, tuen toteutuspaikkaa sekä oppilaiden ryhmittelyä koskien, ja opetushenkilöstön kelpoisuuksien osalta.

Peruskouluikäisistä lapsista joka viidennellä on tehostetun tai erityisen tuen tarve. Tämä osuus kasvaa koko ajan. Tuen yhdenvertaisuuden ja vaikuttavuuden vahvistaminen vaativat pitkäjänteistä työtä ja huomion kiinnittämistä myös syihin, jotka aiheuttavat lasten ja nuorten tuen tarpeiden jatkuvaa kasvua.

Maahanmuuttajalasten valmistavaan opetukseen osoitetun rahoituksen riittävyys?

Kehyksissä 2023-2026 maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan opetuksen määrärahaan tehtiin Ukrainan sodan johdosta määrärahalisäyksiä vuosille 2023 ja 2024. Vuodelle 2023 määrärahaa lisättiin 120 miljoonaa euroa ja vuodelle 2024 lisättiin 48 miljoonaa euroa. Kyseessä on lakisääteinen meno, joten kysyntä määrittää määrärahan suuruuden myös ilman erillisiä lisäyspäätöksiä.

Perusopetuksen tasa-arvorahan riittävyys? Millä muilla keinoin eriarvoistumiskehitystä voidaan vähentää?

Oikeus oppia –kehittämishankkeen alla toiminut Koulutuksellisen tasa-arvon ja myönteisen erityiskohtelun työryhmä on luovuttanut raporttinsa opetusministerille 28.9.22. Työryhmä esittää varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen tarveperusteisen rahoituksen (aiemmin ns. tasa-arvoraha) tason vakiinnuttamista jatkossa noin 80 miljoonaan euroon vuodessa. Tutkimusten ja

selvitysten perusteella tasa-arvoraha on vaikuttavaa koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamisen toimi. Myös OECD suosittelee Suomelle tarveperusteisen rahoituksen vakiinnuttamista ja riittävää rahoitustasoa. Ks. OECD:lta suosituksia Suomelle osaamistason nostamiseksi ja koulutuksellisen eriarvoisuuden vähentämiseksi - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö

Työryhmän raportti sisältää myös muita ehdotuksia eriarvoistumiskehityksen vähentämiseksi mm. lähikouluperiaatetta ja varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatetta vahvistamalla, opinpolkujen suunnitelmallisuuden vahvistamista sekä nykyistä parempaa yksilöllisten valmiuksien huomioimista ja tukemista maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opetuksessa.

OKM ja YM ovat käynnistäneet vuonna 2021 kunta-valtio-yhteistyöllä toteutettavan koulusegregaation vähentämishankkeen, jossa etsitään kuntatasoisia ratkaisuja paremmalla kaupunkisuunnittelulla sekä kaupunkisuunnittelun ja sivistystoimen yhteistyöllä.

Vapaan sivistystyön resurssit oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuviin oppimateriaalihankintoihin; onko talousarvioesitykseen sisältyvää 3,5 milj. euron rahoitusta suunnitteilla lisätä, kun koulutukseen on ollut ennakoitua enemmän hakijoita?

Hakijamäärä koulutuksiin ei vielä anna kuvaa siitä kuinka monta opiskelijaa koulutuksiin lopulta otetaan. Vuoden 2023 talousarvioesityksessä oleva 3,5 milj. euroa riittää 692 opiskelijan koulutuksen valtionosuuden korottamiseen 57 %:ista sataan prosenttiin ja lisäksi oppimateriaalilisän rahoitukseen tälle määrälle opiskelijoita. Kansanopistoissa oli tässä koulutuksessa 705 opiskelijaa kirjoilla 20.9.2022, joten ennakkollista rahoitusta laskiessa vuodelle 2023 oli tehtävä pieni suhteutus, jotta pysyttäisiin määrärahan rajoissa. Vuoden 2023 rahoituksen riittävyys selkenee kuitenkin lopullisesti vasta syksyllä, koska syyslukukauden ennakkollinen rahoitus tarkistetaan 20.9.2023 opiskelijatilanteen mukaan.

Mahdollisuudet lisätä vapaan sivistystyön roolia mm. kansalaisten digi- ja muiden perustaitojen vahvistamisessa sekä maahanmuuttajien kielikoulutuksen järjestämisessä?

Talousarvioesitys sisältää 5 milj. euron lisäyksen, jotta vapaan sivistystyön oppilaitokset voisivat osaltaan lisätä koulutustarjontaa Ukrainasta tulleiden kielikoulutustarpeeseen vastaamiseksi. Lisäys näkyy kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyssä koulutuksessa siten, että budjetissa normaalisti oleva 11,83 milj. euroa on korotettu 16,83 miljoonaksi euroksi. Kansanopistojen, kansalaisopistojen ja opintokeskusten ylläpitäjien on mahdollista hakea Opetushallituksesta opintosetelirahoitusta opiskelijamaksujen alentamiseen muun muassa digi- ja muita perustaitoja vahvistavassa koulutuksessa. Valtionavustusrahoituksessa on varattu yhteensä 2,216 milj. euroa opintosetelirahoitukseen, jolla kuitenkin on myös muita kohderyhmiä, kuin nämä yllä mainitut.