



Eduskunnan sivistysvaliokunta

VUODEN 2015 TALOUSARVIOESITYS (HE 131/2014 vp)

Totean lausuntonani hallituksen esityksestä vuoden 2015 talousarvioksi Opetushallituksen toimialaan kuuluvan koulutuksen sekä viraston ja sen toimialaan kuuluvien valtion oppilaitosten osalta seuraavan.

Opetushallitus on antanut sivistysvaliokunnalle 23.9.2014 asiantuntijalausunnon talousarvioesityksen vaikutuksista lukiokoulutukseen (Johtaja Jorma Kauppinen) ja 24.9.2014 asiantuntijalausunnon talousarvioesityksen vaikutuksista nuorisotakuun ja osana sitä koulutustakuun toteutumiseen (Opetusneuvos Sirkka-Liisa Kärki).

Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonala

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle esitetään 6,8 miljardin euron määrärahaa vuodelle 2015. Pääluokan rahoitukseen on kohdistettu vuonna 2015 noin 100 milj. euron suuruiset säästöt, jotka kohdistuvat mm. lukiokoulutukseen, ammatilliseen peruskoulutukseen, ammatilliseen aikuiskoulutukseen, ammattikorkeakoulujen rahoitukseen, oppilaitosten perustamiskustannusten valtionosuuteen, vapaan sivistystyön rahoitukseen sekä kulttuurihallinnon ja -toimen kustannuksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahat nousevat tämän vuoden määrärahasoon verrattuna 186 milj. euroa, mikä johtuu pääosin siitä, että ammattikorkeakoulujen rahoitus siirtyy valtion vastuulle. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjakko säilyy uudistuksen yhteydessä ennallaan, kun kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettussa laissa sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettussa laissa säädettyjä valtionosuusprosentteja alennetaan.

Opetushallitus pitää myönteisenä kehyspäättökseen sisältyviä lisäpanostuksia, joita kohdistetaan mm.

- perusopetuksen laadun kehittämiseen (17,3 milj. euroa)
- erityisoppilaiden koulunkäyntiedellytysten parantamiseen (10 milj. euroa)
- kielikylpyopetuksen laajentamiseen (3 milj. euroa)
- koulupudokkuuden ehkäisemiseen ja perusopetuksen kehittäminen (7,3 milj. euroa)
- nuorisotakuun toteuttamisen tuki: ammatillisen peruskoulutuksen koulutustarjonnan turvaaminen, opiskelijavalintapalveluiden kehittäminen, ammatillisen koulutuksen valmentavan koulutuksen kokonaisuus, perustutkinnon suorittamisen mallien kehittäminen,
- perusasteen jälkeistä koulutusta vailla olevien aikuisten koulutukseen sekä ohjaus ja neuvontapalveluihin (10 milj. euroa)
- korkeakoulujen määräraikaiseen aloituspaikkojen lisäämiseen (18 milj. euroa),
- korkeakoulujen uusien erikoistumiskoulutusten toteuttaminen (4 milj. euroa)

Vaikka määrärahalisäyksiä on kohdistettu esimerkiksi perusopetuksen kehittämisen näkökulmasta tärkeisiin asioihin, niin kokonaistasolla perusopetuksen rahoitukseen osoitetaan vähemmän rahoitusta kuin edellisenä vuonna. Lisäksi on otettava huomioon, että erityisesti hankerahoituksena myönnettävällä rahoituksella ei saavuteta välttämättä muutoksia pysyvässä toiminnassa. Avustusten ja muun lisärahoituksen talousarvioesitystä tarkemmista jakokriteereistä ja kohdentamisesta ei Opetushallituksella ole vielä tietoa.

Talousarvioesitykseen liittyen on tarkoitus tehdä koulutuksen lainsäädäntöön seuraavia muutoksia:

- Esiopetus muutetaan velvoittavaksi (HE 135/2014).
- Perusopetuksessa ja lukiossa muiden uskontojen kuin evankelis-luterilaisen tai ortodoksisen uskonnon opetuksen minimiryhmäkoko esitetään nostettavaksi kolmesta oppilaasta kymmeneen (HE 136/2014).
- Oppilaitosten perustamiskustannusten valtionavustukset siirretään kuntien peruspalvelujen valtionosuusmomentille kehyspäättöksen mukaisesti. Vuodesta 2015 lähtien valtio ei enää osallistu oppilaitosten uusien perustamishankkeiden rahoitukseen. (TA 2014, 46,4 milj. euroa)

Opetushallitus lausuu viimeksi mainituista lainsäädäntöuudistuksista niitä koskevien hallituksen esitysten käsittelyn yhteydessä.

Valtion vuoden 2015 talousarvioesitys leikkaa peruspalveluiden piiriin kuuluvan opetustoimen ja muun opetustoimen valtionosuuksia. Kunnat järjestävät lähes kaiken esi- ja perusopetuksen, suurimman osan lukiokoulutuksesta sekä merkittävän osan ammattikoulutuksesta. Valtionosuuksien leikkausten vaikutus koulutuspalvelujen laatuun jää riippumaan yksittäisten kuntien ratkaisuksista ja mahdollisuuksista rahoittaa palveluita aikaisempaa enemmän vero- ja maksutuloilla sekä lainoituksella.

Perustamishankerahoituksesta luopuminen voi aiheuttaa ongelmia erityisesti pienille ja vaikeassa taloudellisessa asemassa oleville kunnille sekä yksityisille opetuksen järjestäjille.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuuden turvaamiseksi koulutuksen tilaa ja laatua seurataan ja tarvittaessa osoittaa lisäresursseja.

Opetushallituksen voimavarat

Useat keväällä 2014 hyväksytyyn Julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2015 talousarvioesitykseen sisältyvät uudistukset lisäävät Opetushallituksen työmäärää ja vastuita. Jo aikaisempien päätösten perusteella Opetushallituksen toimintamenoihin osoitetuissa määrärahoissa ja muissa Opetushallitukseen käyttöön osoitetuissa määrärahoissa on Opetushallituksen nykyiset ja uudet tehtävät huomioon ottaen merkittävä vaje.

Vuoden 2014 talousarviossa on osoitettu momentille 29.01.02 yhteensä 22,7 milj. euroa. Vuoden 2014 tilijaottelun mukaisesti määräraha jakautuu siten, että Opetushallituksen perustoimintaan on käytettävissä 13,8 milj. euroa, oppimateriaalituotantoon ja –avustuksiin 1,9 milj. euroa ja opiskelijavalintapalveluiden ylläpitomenoihin 6,8 milj. euroa.

Vuoden 2015 talousarvioesityksessä on osoitettu momentille 29.01.02. yhteensä 20 milj. euroa. Määräraha jakautuu siten, että perustoimintaan on käytettävissä 12,4 milj. euroa, oppimateriaalitoimintaan 1,9 milj. euroa ja opiskelijavalintapalveluiden ylläpitomenoihin 5,6 milj. euroa.

Perustoiminnan rahoituksen osalta arvio vuoden 2014 tilanteesta on se, että toteutuva menotaso (16,0 milj. euroa) tulee olemaan noin 2,2 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2014 talousarviossa osoitettu määräraha. Rahoitusvaje voidaan kattaa vuodelta 2013 siirtyneillä määrärahoilla (3,0 milj. euroa). Perustoiminnan menotason arvioidaan olevan vuonna 2015 noin 15,1 milj. euroa, mikä on 2,6 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2015 talousarvioesitykseen sisältyvä määrärahataso. Vuoden 2015 rahoitusvajetta ei voida enää kattaa siirtyvillä määrärahoilla, joten **Opetushallituksen on sopeutettava vuonna 2015 menojaan ja saatava lisärahoitusta menojen kattamiseen.**

Opetushallitus on pyrkinyt vuosittain sopeuttamaan toimintaansa määräraha-kehyksiin. Sopeuttamista on tehty laaja-alaisuuteen perustuvaa asiantuntijuutta tukevan henkilöstösuunnittelun ja rekrytoinnin kautta, toimitilojen käytön tehostamisella sekä toimintaprosesseja kehittämällä. Lisäksi Opetushallitus on tarkistanut tämän vuoden alusta viraston suoritteista perittäviä maksuja. Sopeuttamista ei ole voitu tehdä isojen rakenteellisten ja toiminnallisten muutosten kautta, koska Opetushallituksen vastuulle osoitettuja tehtäviä ei ole v. 2007-2014 aikana vähennetty, lukuun ottamatta arviointitoiminnan siirtoa 1.5.2014 lukien. Osana sopeuttamista Opetushallituksen on pitänyt jatkuvasti arvioida sitä, miten Opetushallitukselle osoitetut uudet tehtävät voidaan hoitaa laadukkaasti samalla, kun perustehtävän rahoitukseen kohdistuu merkittäviä määrärahavähennyksiä.

Opetushallituksen toimintamomentille on osoitettu vuosina 2007-2015 seuraavat tuottavuusleikkaukset:

- v. 2007-2011 tuottavuusohjelman mukaiset vähennykset määräraha-kehyksissä (1,8 milj. euroa)
- v. 2012-2015 kehyskauden tuottavuusleikkaukset (-0,9 milj. euroa)
- v. 2014-2015 hallinnonalan rakenteellinen kehittäminen (-1,0 milj. euroa)
- arviointiyksikön siirto (-0,4 milj. euroa, toteutuneen menotason ylittävä osuus)
- v. 2008-2015 talousarvioihin sisältyneet muut tuottavuusleikkaukset (-0,7 milj. euroa)
- muiden erilliserien vaikutus v. 2008-2015 talousarviossa on -0,4 milj. euroa).

YHTEENSÄ 5,2 milj. euroa

Perustoiminnan turvaamiseen on osoitettu vuoden 2009 talousarviossa pysyvälisärahoitus (0,6 milj. euroa), jolloin nettomuutos on ollut 4,6 milj. euroa.

Henkilöstömäärän kehitys

Valtion tuottavuusohjelman mukaisesti Opetushallitukselle osoitettiin tuottavuusohjelmakaudella 2007-2011 vuosittainen 12,4 henkilötyövuoden vähennystavoite. Lisäksi vuosille 2012-2014 osoitettiin 5 henkilötyövuoden vuosittainen vähennystavoite. Tavoitteeksi asetettu 82 henkilötyövuoden vähennys on 27 prosenttia vuoden 2005 lähtöluvuon verrattuna. Vuosina 2007-2014 toteutuneet tekniset siirrot on otettu huomioon vuosittaisissa tavoiteluvuissa. Oheisessa taulukossa on esitetty Opetushallituksen toteutuneet henkilötyövuodet vuosina 2005-2014. Vuosien 2014 ja 2015 arviot perustuvat syyskuussa 2014 voimassa olevien virkasuhteiden mukaisiin tietoihin. Vuoden 2015 arvioitu henkilötyövuosimäärä on 112 henkilötyövuotta vähemmän kuin vuoden 2005 toteutunut henkilötyövuosimäärä. Henkilöstömäärä olisi vuoden 2015 lopussa 30 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2005.

Vuoden 2015 osalta arvio toteutumasta on toimintamenomomentilta rahoitettavan henkilöstön osalta 19 henkilötyövuotta enemmän kuin vuoden 2015 talousarvioesityksessä on tavoitteeksi asetettu.

	Toteutunut 2005	Toteutunut 2006	Toteutunut 2007	Toteutunut 2008	Toteutunut 2009	Toteutunut 2010	Toteutunut 2011	Toteutunut 2012	Toteutunut 2013	Arvio (* 2014	Arvio (* 2015	muutos 2005=> 2015
	htv	htv	htv	htv	htv	htv	htv	htv	htv	htv	htv	htv
toimintamenomomentti	306	294	295	284	273	269	277	277	272	255	236	-70
muu rahoitus	53	61	39	23	18	20	16	15	21	16	11	-42
Opetushallitus	359	355	334	307	290	290	292	293	293	272	247	-112
(* arvio = 19.8. mennessä tehtyjen päätösten mukainen tilanne 2014 ja 2015												
HUOM! Muutoslukuun sisältyy -15 htv arviointiyksikön siirron vaikutusta.												

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksen (231/2011) mukaan Opetushallitus eteni henkilötyövuosimittarilla mitattuna tuottavuusohjelman toteutuksessa hyvin. Opetushallituksen kokonaishenkilöstömäärä vähentyi vuoteen 2011 mennessä huomattavasti enemmän kuin tuottavuustavoite edellytti. Opetushallituksen osalta suurin ongelma onkin liittynyt vähennystavoitteen suhteelliseen suuruuteen ja siihen, että vähennykset eivät pääosin perustuneet arvioituun tuottavuuspotentiaaliin, vaan mekaaniseen henkilötyövuosien leikkaukseen.

Toisaalta tuottavuusohjelmalla on ollut negatiivisia vaikutuksia viraston toimintaan. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksen mukaan Opetushallituksen kyky tukea koulutuksenjärjestäjiä uudistusten, kuten tutkintojen perusteiden uusimisen, toimeenpanossa on heikentynyt.

Vuodesta 2010 lukien Opetushallitus ei ole enää pystynyt toimintamenomomentilta palkatun henkilöstön vähentämiseen tuottavuusohjelmaan ja valtion talousarvioon vuosittain kirjattujen tavoitteiden mukaisesti. Tuottavuuspotentiaali, mikä mahdollisti tuottavuusohjelman alkuvuosina edellä todetut vähennykset, on käytetty suurimmalta osin ja Opetushallitus on pitänyt ensisijaisena sitä, että se pystyy huolehtimaan lakisääteisistä sekä Opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tulossopimuksessa sovituista tehtävistä. Lisäksi työsuojeluviranomaiset ovat useaan otteeseen huomauttaneet Opetushallitusta henkilöstön työkuorman kasvamisesta ja erityisesti ns. työaikasaldosta leikkautuvien tuntien korkeasta määrästä. Tilanne ei ole enää mahdollistanut henkilöstömäärän supistamista tavoitelukujen mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 6.6.2014 työryhmän selvittämään edellytykset Opetushallituksen ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskuksen Cimon yhdistämiselle. Työryhmän toimikausi päättyy syyskuun lopussa. Tässä vaiheessa on jo selvää, että mahdollinen virastojen yhdistäminen tai muut virastojen asemaa ja tehtäviä koskevat lainsäädäntömuutokset voidaan saattaa voimaan aikaisintaan vuoden 2016 alusta. Opetushallituksen toimintamenoihin on Opetushallituksen ja Cimon päällekkäisten tehtävien purkamiseen liittyvän hallinnonalan rakenteellisen kehittämisen nimissä kohdistettu kuitenkin jo tänä vuonna 0,7 milj. euron ja ensi vuoden talousarvioesityksessä vielä 0,35 milj. euron lisäleikkaus.

Opetushallitus käynnisti toukokuussa 2014 yhteistoimintamenettelyn, jonka piirissä on viraston koko henkilöstö. Tavoitteeksi asetettiin 3,6 milj. euron pysyvä säästö toimintamenoissa vuodesta 2015 alkaen. Yhteistoimintaneuvottelussa käsitellään viraston taloudellista ja tuotannollista tilaa sekä siitä mahdollisesti aiheutuvia

Opetushallitus

Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 029 533 1000, faksi 029 533 1035, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi

Utbildningsstyrelsen

Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 029 533 1000, fax 029 533 1035, fornamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi

sopeuttamistoimenpiteitä, jotka saattavat johtaa myös lomauttamiseen tai virkasuhdetta tai tehtäviä koskeviin muutoksiin. Henkilöstön vähennystarve on laskennallisesti enintään 60 henkilöä.

Varhaiskasvatus

Valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ei sisälly mainintaa varhaiskasvatustalouden uudistamisesta. Uusi varhaiskasvatustalouden laki mainitaan kuitenkin niiden 250 esityksen joukossa, jotka valtioneuvosto on ilmoittanut tuovansa vielä nykyisen eduskunnan käsiteltäväksi. Lisäksi talousarvioesitykseen on momentin 29.01.02 selvitysosaan kirjattu Opetushallituksen tehtäväksi varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden valmistelu.

Eduskunta hyväksyi vuoden 2013 talousarvion hyväksymisen yhteydessä lausuman, jonka mukaan ”Eduskunta edellyttää, että varhaiskasvatustalouden jatkovalmistelussa hallitus selvittää kaikkien varhaiskasvatukseen liittyvien tehtävien siirtämisen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle ja huolehtii siitä, että varhaiskasvatuksen perusteiden laatiminen määritellään selkeästi Opetushallituksen tehtäväksi. Lisäksi Opetushallitukselle on turvattava riittävät resurssit sille siirtyvien tehtävien hoitamiseen.” Vuoden 2015 talousarvioesitykseen ei ole momentille 29.01.02 osoitettu lisäresursseja ao. tehtävä hoitamiseen.

Opetushallitus on toimittanut opetus- ja kulttuuriministeriölle 13.3.2012 selvityksen varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalveluiden hallinnon ja ohjauksen siirron organisatorisista ja asiantuntijuuteen liittyvistä edellytyksistä. Opetushallitus esitti, että varhaiskasvatuksen hallinto- ja kehittämistehtävien laadukas hoitaminen edellyttäisi vähintään viiden henkilötyövuoden lisäystä Opetushallituksessa. Lisäksi siirto edellyttää nykyisen henkilöstön toimenkuvien tarkistamista ja osaamisen kehittämistä.

Valtion oppilaitosten toimintamenot

Opetushallitukseen toimialaan kuuluvat valtion yleissivistävät koulut (9) ja kaksi ammatillista oppilaitosta.

Ammatillisen koulutuksen toimintamomentille 29.20.01 on kohdistettu vuoden 2015 talousarvioesityksessä 2 milj. euron kertaluontoinen leikkaus, mikä tarkoittaa sitä, että ao. momentilta rahoitettavan toiminnan arvioitu menotaso on 2 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2015 talousarviossa osoitettu määräraha. Vajaus voidaan kattaa vuodelta 2014 siirtyvillä määrärahoilla, mikä tarkoittaa kuitenkin sitä, että siirtyvän määrärahan taso putoaa merkittävästi. Saamelaisalueen koulutuskeskuksen ja Merenkulun turvallisuuskoulutuskeskuksen toiminta on luonteeltaan hyvin erilaista kuin perusviraston toiminta. Niiden toimitilojen, kaluston ja koneiden aiheuttamat perusparannus- ja investointitarpeet edellyttävät, että momentilla on käytettävissä perustoiminnan rahoituksen lisäksi joustovara em. investointeihin.

Lopuksi

Suomalainen koulutus on isojen haasteiden edessä. Oppimistulosten lasku, erojen lisääntyminen koulujen ja alueiden välillä sekä globalisaation ja teknologisen kehityksen tuottamat uudet osaamisvaatimukset edellyttävät vahvaa kansallista koulutuksen kehittämisotetta. Lisäksi meneillään on mittavia hankkeita, kuten perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opetussuunnitelmien ja ammatillisen koulutuksen tutkintojen perusteiden

Opetushallitus

Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 029 533 1000, faksi 029 533 1035, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi

Utbildningsstyrelsen

Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 029 533 1000, fax 029 533 1035, fornamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi

uudistaminen, oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpano, toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitusuudistus, varhaiskasvatustalouden ja ohjauksen uudistaminen, nuorten koulutustakuun toteuttaminen sekä opiskelijavalintajärjestelmien uudistaminen, joiden läpivieminen vaati koulutuksen huippuasiantuntemusta. Mainittujen uudistusten lisäksi Opetushallitukselle on kaavailtu eräitä muita uusia tehtäviä.

Edellä todettujen uudistusten toimeenpano kuuluu merkittävältä osin Opetushallituksen vastuulle. Uudistusten onnistuminen edellyttää, että Opetushallitukselle on riittävät resurssit niiden toteuttamiseen.

Opetushallitus on 4.4.2014 tulossopimuksessaan Opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sitoutunut sopeuttamistoimiin, joilla viraston toiminta ja menot voidaan sopeuttaa vuoteen 2016 mennessä. Toiminnan tehostamiseksi Opetushallitus on valmistellut mm. sähköisen asianhallinta- ja valtionavustusjärjestelmän käyttöönottoa. Järjestelmien käyttöönotosta aiheutuu kuitenkin aluksi investointikustannuksia ja niiden taloudelliset hyödyt tulevat vasta viiveellä. Ilman lisävoimavaroja Opetushallitus ei pysty kuitenkaan vastaamaan nykyisistä ja uusista lakisääteisistä eikä opetus- ja kulttuuriministeriön sille tulossopimuksessa osoittamista muista tehtävistään. **Opetushallituksen toimintamomentille (29.01.02) tulisi tehdä nykyisten ja uusien tehtävien hoitamisen varmistamiseksi vähintään 3,0 milj.euron lisäys talousarvioesitykseen verrattuna.**

Hallintojohtaja

Matti Lahtinen