



ASIAN TUNTIJALOUSUNTO  
Talousjohtaja Jutta Petäjä  
17.9.2014

Eduskunta  
Valtiovarainvaliokunnan *sivistys- ja tiedejaosto*

## 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.

### *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 leikkaukset. Säästöistä huolimatta lisäys edellisen vuoden määrärahasuhteeseen on 186 milj. euroa, mikä selittyy pääosin ammattikorkeakoulujen rahoitusmallin muutoksesta.

Opetushallitus pitää myönteisenä kehyspäätökseen sisältyviä lisäpanostuksia, joita kohdistetaan mm.

- perusopetuksen laadun kehittämiseen (17,3 milj. euroa)
- erityisoppilaiden koulunkäyntiedellytysten parantamiseen (10 milj. euroa)
- kielikylpyopetuksen laajentamiseen (3 milj. euroa)
- koulupudokkuuden esto 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 määräaikaiseen aloituspaikkojen lisäämiseen (18 milj. euroa),
- korkeakoulujen uusien erikoistumiskoulutusten toteuttaminen (4 milj. euroa)

Vaikka määrärahalisäyksiä on kohdistettu em. perusopetuksen kehittämisen näkökulmasta tärkeisiin asioihin, niin kokonaistasolla perusopetuksen rahoitukseen osoitetaan vähemmän rahoitusta kuin edellisenä vuonna.

Muita Opetushallituksen toimialaan vaikuttavia muutoksia:

- Esiopetus muutetaan velvoittavaksi.
- Perusopetuksessa ja lukiossa muiden uskontojen kuin evankelis-luterilaisen tai ortodoksisen uskonnon opetuksen minimiryhmäkoko esitetään nostettavaksi kolmesta oppilaasta kymmeneen.
- Oppilaitosten perustamiskustannusten valtionavustukset siirretään kuntien peruspalvelujen valtionosuusmomentille kehyspäätöksen mukaisesti. Vuodesta 2015 lähtien valtio ei

enää osallistu oppilaitosten uusien perustamishankkeiden rahoitukseen. (TA 2014, 46,4 milj. euroa)

Opetushallitus lausuu viimeksi mainituista muista uudistuksista niitä koskevien hallituksen esitysten yhteydessä.

Valtion vuoden 2015 talousarvioesitys leikkaa peruspalveluiden ja muun opetustoimen valtionosuuksia. Kunnat järjestävät lähes kaiken esi- ja perusopetuksen, suurimman osan lukio- koulutuksesta sekä merkittävän osan ammattikoulutuksesta. Valtionosuuksien leikkausten vaikutus koulutuspalvelujen laatuun jää riippumaan yksittäisten kuntien ratkaisuista 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 laadua tulee seurata ja tarvittaessa osoittaa lisäresursseja.

### ***Opetushallituksen voimavarat***

Useat Julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2015 talousarvioesitykseen sisältyvät uudistukset lisäävät Opetushallituksen työmäärää ja vastuuta. 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 n. 2,1 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 n. 15,1 milj. euroa, mikä on 2,6 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2015 talousarviossa osoitettu määrärahataso. Vuoden 2015 rahoitusvajetta ei voida enää kattaa siirtyvillä määrärahoilla, joten **Opetushallituksen on sopeutettava vuonna 2015 menojaan 2,6 milj. eurolla.**

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. 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. Osana sopeuttamista Opetushallituksen on pitänyt jatkuvasti arvioida sitä, miten Opetushallitukselle osoitetut uudet tehtävät voidaan hoitaa laadukkaasti samalla, kun perustehtävän rahoitukseen kohdistuu merkittäviä määrärahavähennyksiä.

Opetushallituksen toimintamenomomentille on osoitettu v. 2007-2015 seuraavat tuottavuusleikkaukset:

- v. 2007-2011 tuottavuusohjelman mukaiset vähennykset määrärahakehyksissä (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 pysyväisärahoitus (0,6 milj. euroa), jolloin nettomuutos on ollut 4,6 milj. euroa.

### Henkilöstömäärän kehitys

Valtion tuottavuusohjelman mukaisesti Opetushallitukselle osoitettiin tuottavuusohjelma-kaudella 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 lähtölukuun verrattuna. Vuosina 2007-2014 toteutuneet tekniset siirrot on otettu huomioon vuosittaisissa tavoitelu-  
vuissa. 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
<b>Opetushallitus</b>	<b>359</b>	<b>355</b>	<b>334</b>	<b>307</b>	<b>290</b>	<b>290</b>	<b>292</b>	<b>293</b>	<b>293</b>	<b>272</b>	<b>247</b>	<b>-112</b>
(* 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.

#### Opetushallitus

Hakaniemenranta 6, PL 380, 00531 Helsinki, puhelin 040 348 7555, faksi 040 348 7865, etunimi.sukunimi@oph.fi, www.oph.fi

#### Utbildningsstyrelsen

Hagnäskajen 6, PB 380, 00531 Helsingfors, telefon 040 348 7555, fax 040 348 7865, förnamn.efternamn@oph.fi, www.oph.fi

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. Tilanne ei ole enää mahdollistanut henkilöstömäärän supistamista tavoitelukujen mukaisesti.

Sopeuttaakseen toimintansa vuoden 2015 talousarvion tasoon, Opetushallituksen tulisi vähentää henkilöstöään edelleen noin 40 henkilötyövuodella. Näin ollen Opetushallituksen henkilöstömäärä vähentyisi vuoden 2005 lähtötilanteeseen verrattuna 40 prosentilla. Tämän suuruisen henkilöstömäärän vähentäminen ei ole mahdollista ilman merkittäviä muutoksia rakenteissa ja viraston tehtävissä.

Opetushallitus käynnisti toukokuussa 2014 yhteistoimintamenettelyn, jonka piirissä on viraston koko henkilöstö. Tavoitteeksi asetettiin 3,6 milj. euron pysyvä säästö henkilöstökuluissa vuodesta 2015 alkaen. Yhteistoimintaneuvottelussa käsitellään viraston taloudellista ja tuottannollista tilaa sekä siitä mahdollisesti aiheutuvia sopeuttamistoimenpiteitä, jotka saattavat johtaa lomauttamiseen tai virkasuhdetta tai tehtäviä koskeviin muutoksiin. Henkilöstön vähennystavoitteeksi asetettiin enintään 60 henkilöä. Muut toimenpiteet voivat koskea koko henkilöstöä.

#### Muita Opetushallituksen tehtäviin ja voimavaroihin vaikuttavia uudistuksia

##### *Varhaiskasvatus*

Vuoden 2015 talousarvioesitykseen on momentin 29.01.02 selvitysosaa 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 toimintamenomomentille 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 vuo-

den 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 kehittämistä. Lisäksi meneillään on mittavia hankkeita, kuten perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opetussuunnitelmien ja ammatillisen koulutuksen tutkintojen perusteiden 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 vaatii koulutuksen huippuasiantuntemusta.

Edellä todettujen uudistusten toimeenpano kuuluu merkittävältä osin Opetushallituksen vastuulle. Uudistusten onnistuminen edellyttää, että Opetushallitukselle osoitetaan riittävät resurssit niiden toteuttamiseen. Ilman lisävoimavaroja Opetushallitus ei pysty vastaamaan lakisäätöistä eikä opetus- ja kulttuuriministeriön sille tulossopimuksessa osoittamista muista tehtävistään.

Talousjohtaja

Jutta Petäjä