



ASiantuntijalausunto
Pääjohtaja Aulis Pitkälä
17.10.2014

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

UUODEN 2015 TALOUSARVIOESITYS (HE 131/2014 vp)

Totean lausuntonani hallituksen esityksestä valtion vuoden 2015 talousarvioksi Opetushallituksen toimialaan kuuluvan koulutuksen osalta seuraavan. Lausunnossa keskitytään erityisesti asiantuntijakutsussa esitettyihin kysymyksiin, miten turvataan koulutuksen korkea taso aiempaa niukemmilla resursseilla ja vastaako koulutus työmarkkinoilla tarvittavaan osaamiseen.

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.

Tämän lisäksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 133/2014) esitetään kuntien valtionosuuksiin yhteensä 188 milj.euron suuruista leikkausta. Leikkaus on suuruudeltaan noin 34 euroa/asukas. Kuntien peruspalveluiden valtionosuuksiin on esitetyn uuden leikkauksen lisäksi kohdistettu vuosina 2012-2014 yhteensä noin 1,1 mrd. euron vähennykset, joista esi- ja perusopetuksen sekä kulttuuritoimen osuus on laskennallisesti noin 270 milj. euroa. Mainittujen leikkausten ohella kuntien valtionosuusjärjestelmään on tehty ja esitetään tehtäväksi uusia rakenteellisia muutoksia. Näiden muutosten seurauksena kuntien peruspalveluiden valtionosuusprosenttia alennettaisiin siten, että kuntien valtionosuusprosentti vuonna 2015 on 25,42 % ja kuntien omarahoitusosuus 74,58 %. Valtionosuusprosentti alenisi näin ollen nykyisestä 29,57 prosentista 4,15 %. Vastuu ammattikorkeakoulujen kustannuksista siirtyy kuitenkin samanaikaisesti kokonaan valtion vastuulle.

Valtionosuusprosentin alentamisesta 2,88 % perustuu siihen, että vuoden 2015 alusta voimaan tulevan valtionosuusuudistuksen mukaisesti painopistettä siirretään kuntien palvelutuotannon kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta enemmän tulojen tasaukseen. Opetushallitus toteaa, että mainittu 2,88 % vähennys ei kokonaisuutena muuta valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa, mutta painopisteen muutos tehtäväkohtaisista valtionosuuksista verotulojen tasausjärjestelmään koskettaa kuntia eri tavoilla. Tehtäväkohtaiset porrastukset ovat kohdentaneet rahoitusta korkean kustannustason kuntiin, joilla on samanaikaisesti ollut tulorakenteen osalta heikoimmat taloudelliset olosuhteet. Uudistuksessa tehtäväkohtaisesta rahoituksesta verotulojen tasaukseen siirrettävä rahoitus ei kohdennu ensisijaisesti kalliimpien kustannustasojen ja huomattavasti verotulojen tasausrajan alapuolella oleviin kuntiin. Siirto kohdentuu ensisijaisesti kuntiin, jotka sijoittuvat

verotulotasoltaan 91,86 % ja 100 %:n välille maan keskimääräisestä verotulosta eli niihin kuntiin, jotka eivät aikaisemmin kuuluneet verotulotasausta saaviin kuntiin.

Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen perustamiskustannuksia koskeva 42,1 milj. euron suuruinen avustusmääräraha siirretään osaksi peruspalveluiden asukaskohtaista valtionosuusjärjestelmää, siihen kohdistetaan 12,1 milj. euron suuruinen leikkaus.

Opetus- ja kulttuuritointa varten myönnettävää valtionosuusrahoitusta täydennetään erikseen myönnettävillä valtionavustuksilla. Valtionavustuksia myönnetään 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 tukeen, kuten ammatillisen peruskoulutuksen koulutustarjonnan turvaamiseen, opiskelijavalintapalveluiden kehittämiseen, ammatillisen koulutuksen valmentavan koulutuksen kokonaisuuden muodostamiseen ja perustutkinnon suorittamisen mallien kehittämiseen, sekä perusasteen jälkeistä koulutusta vailla olevien aikuisten koulutukseen sekä ohjaus ja neuvontapalveluihin (10 milj. euroa).

Kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien mahdollisuudet sopeuttaa toimintansa vähenevään valtionrahoitukseen vaihtelevat. Kunnat järjestävät lähes kaiken esi- ja perusopetuksen, suurimman osan lukiokoulutuksesta sekä merkittävän osan ammattikoulutuksesta. Valtionosuuksien leikkausten vaikutus koulutuspalvelujen laatuun jää riippumaan yksittäisten kuntien ratkaisusta ja mahdollisuuksista rahoittaa palveluita aikaisempaa enemmän vero- ja maksutuloilla sekä lainoituksella. Oletettavaa on, että valtionrahoituksen väheneminen vaikuttaa esimerkiksi pienten koulujen lakkauttamiseen ja koulujen yhdistämiseen, opetuksen määrän alentamiseen lainsäädännön mukaiseen minimituntimäärään, ryhmäkokojen suurentumiseen ja oppilasta kohden annettavan opetuksen määrän laskuun, sijaisten palkkaamiselle asetettuihin rajoituksiin sekä ääritilanteissa opettajien lomauttamiseen. Perustamishankerahoituksesta luopuminen voi aiheuttaa ongelmia erityisesti pienille ja vaikeassa taloudellisessa asemassa oleville kunnille sekä yksityisille opetuksen järjestäjille.

Vaikka valtionavustuksia 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.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että yhdenvertaisuuden turvaamiseksi koulutuksen tilaa ja laatua seurataan ja tarvittaessa osoitetaan lisäresursseja. Vuoden 2015 alusta voimaan tulevan kuntien uuden valtionosuusjärjestelmän ja alentuneen valtionosuusprosentin tilanteessa kuntien taloudellisista toimintaedellytyksistä tulee varmistua kaikkien kuntien kohdalla. Uuden esitetyn kuntalain mukainen kuntatalouden ohjausjärjestelmä ja kuntien rahoituksen ja velvoitteiden yhteensovittamista edellyttävä rahoitusperiaate vastaavat osaltaan tähän haasteeseen.

Esi- ja perusopetus muodostavat koko koulutusjärjestelmän perustan mahdollistaen kaikille yhdenvertaiset edellytykset jatkokoulutukseen. Koulutuksellinen tasa-arvo, yhdenvertainen saavutettavuus sekä esi- ja perusopetuksen säilyttäminen lasten ja nuorten lähipalveluina ovat opetustoimen keskeisiä tavoitteita. Niiden toteutuminen edellyttää riittävien taloudellisten resurssien turvaamista asuinkunnasta ja koulutuksen järjestämisen olosuhteista riippumatta.

Sopeutuminen väheneviin resursseihin edellyttää Opetushallituksen mielestä niin rakenteellisia ratkaisuja, koulutuksen järjestäjien yhteistoiminnan lisäämistä kuin koulutuksen jatkuvaa kehittämistä. Taloudellisesti ja osaamiseltaan nykyistä vahvempien kuntien muodostaminen antaisi mahdollisuuden sopeuttaa toimintaa hallitusti ja järjestää koulutusta, ilman, että koulutuksen saavutettavuus ja laatu merkittävästi heikkenisivät. Opetus- ja kulttuuriministeriön käynnistämä toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön rakenteellinen kehittäminen antaa puolestaan mahdollisuuksia koota koulutusta tarkoituksenmukaisiin kokonaisuuksiin ja lisätä yhteistyötä eri oppilaitosten kesken. Tuloksellisuusrahoituksen ottaminen osaksi lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmää ja tuloksellisuusrahoituksen painoarvon lisääminen ammatillisessa koulutuksessa luo kannustimia tehostaa koulutuksen läpäisyä ja edelleen vähentää koulutuksen keskeyttämistä. Haasteena lähivuosina tulee olemaan se, että samaan aikaan rakenteellisten uudistusten kanssa muutetaan rahoituksen laskentaperusteita ja leikataan rahoituksen määrää. Edelleen haasteena on se, että vaikka nuorisotakuun toimenpiteiden (mm. oppilaaksi oton uudet valintakriteerit ammatillisessa peruskoulutuksessa) kaikkia vaikutuksia ei ole vielä todennettu, rakenteita ja rahoitusta ollaan uudistamassa. Opetushallitus korostaa, että toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön rakenne- ja rahoitusuudistuksissa tulee huolehtia koulutuksen saavutettavuudesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Opetushallituksessa on parhaillaan käynnissä esi-, perus- ja lisäopetuksen valtakunnallisten opetussuunnitelman perusteiden uudistustyö. Uudistuksen perustana on vuonna 2012 uudistettu perusopetuslaissa tarkoitettun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annettu valtioneuvoston asetus (422/2012). Opetushallituksen on määrä saada perusteet valmiiksi tämän vuoden loppuun mennessä. Mainitun asetuksen mukaan kuntien sekä muiden opetuksen järjestäjien tulee laatia ja ottaa käyttöön uudet opetussuunnitelmat vuosiluokilla 1-6 viimeistään 1.8.2016 sekä vuosiluokilla 7-9 porrastetusti seuraavan kolmen vuoden aikana. Opetushallitus tukee uudistuksen toimeenpanoa informaatio-ohjauksen ja täydennyskoulutuksen avulla. Opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteena on osaltaan vastata haasteeseen, miten koulut toimisivat nykyistä paremmin kasvuyhteisöinä ja oppimisympäristöinä, jotka edistävät koulutuksen mielekkyyden kokemusta, vahvistavat oppilaan minuutta ja kykyä toimia toisten kanssa, edistävät oppimisen taitoja sekä laaja-alaisen osaamisen kehittämistä ja huolehtivat hyvästä osaamisen tasosta sekä luovat edellytyksiä kestäväan elämäntapaan.

Opetushallitus on esittänyt koulutuksen järjestäjien tekemän kehittämistyön vahvistamiseksi myös paikallisten koulutuksen kehittämissuunnitelmien (KuntaKesä, AmKesä) laatimista. Kehittämissuunnitelmien tulee olla kokonaisvaltaisia, pidemmän tähtäyksen paikallisia suunnitelmia, joihin sisältyvät sekä toiminnan että talouden kehittämistä koskevat tavoitteet ja toimenpiteet. Pyrkimyksenä on, että kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät tekisivät suunnitelmia yhteistyössä, jolloin niihin saataisiin mukaan myös alueellinen näkökulma. Suunnitelmat eivät ole lakisääteisiä, vaan niiden laatiminen perustuu vapaaehtoisuuteen.

Paikallisen kehittämistyön edistämiseksi Opetushallitus on kokoamassa kehittämiskouluverkostoa. Verkoston tavoitteena on paikallisten kehittämissuunnitelmien pohjalta mm. uudistaa toimintakulttuuria ja pedagogiikkaa, luoda ja levittää uusia innovaatioita, edistää oppimista, kouluviihtyvyyttä ja motivaatiota, tukea opettajien osaamisen kehittämistä ja työssäjaksamista sekä kehittää johtamisen käytäntöjä. Kehittämiskouluverkoston tavoitteet tukevat ja ovat osin samansisältöisiä kuin opetus- ja kulttuuriministeriön käynnistämän Tulevaisuuden peruskoulu -kehittämishankkeen tavoitteet. Kehittämiskouluverkostoon kuuluu tällä hetkellä 24 kuntaa ja niissä yhteensä 116 koulua.

Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntöä on äskettäin uudistettu (lait 787-792/2014). Uudistettu lainsäädäntö luo puitteet nykyistä selkeämmälle työelämän vaatimuksia vastaavalle tutkintorakenteelle. Uudistukseen liittyen Opetushallitus uudistaa ensi vaiheessa kaikki ammatillisten perustutkintojen. Ammatillisten perustutkintojen perusteet on tarkoitus antaa tämän vuoden loka-marraskuun aikana. Uudistus tulee voimaan 1.8.2015. Uudistuksella pyritään muun ohella saamaan koulutus vastaamaan paremmin työelämän osaamisvaatimuksia.

Suomalainen koulutus on isojen haasteiden edessä. Oppimistulosten lasku, erojen lisääntyminen koulujen ja alueiden välillä, globalisaation ja teknologisen kehityksen tuottamat uudet osaamisvaatimukset sekä samanaikaisesti sopeutuminen niukkeneviin resursseihin edellyttää vahvaa kansallista koulutuksen kehittämistä ja valtakunnallista ohjausta. Myös koulutuksen seuranta ja arviointia tulee tehostaa. Opetushallitus on äärimmäisen huolissaan omasta resurssitilanteestaan. Vuonna 2015 Opetushallituksen toimintamenot uhkaavat ylittää selvästi talousarvioesityksen tason. Lisäksi talousarvioesityksen mukaan Opetushallituksen vastuulle tulisi vuonna 2015 myös varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden valmistelu, mihin ei kuitenkaan esitetä lisävoimavaroja.

Opetushallitus joutui tämän kuun alussa YT-neuvottelujen päätteeksi irtisanomaan yhteensä 21 virkamiestä sopeuttaakseen toimintaansa käytettävissä oleviin määrärahoihin. Irtisanomisten jälkeenkin ensi vuoden budjetissa on vielä noin 2 milj.euron vajaus, jonka Opetushallitus on esittänyt opetus- ja kulttuuriministeriölle katettavaksi opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan sisäisillä siirroilla, jotka esitettäisiin eduskunnan hyväksyttäväksi lähiviikkoina annettavassa vuoden 2015 talousarvioesitystä täydentävässä esityksessä. Opetushallitus pitää lisäysten hyväksymistä Suomen koulutusjärjestelmän kehittämisen ja muiden Opetushallituksen vastuulle kuuluvien tehtävien hoidon kannalta ehdottoman välttämättöminä. Lisäys Opetushallituksen toimintamenomomentin määrärahoihin tulee tehdä pysyvänä, eikä vain vuodeksi 2015.

Tarkempi selvitys Opetushallituksen taloudellisesta tilanteesta ja määrärahatarpeesta sisältyy valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle 17.9.2014 annettuun (talusjohtaja Jutta Petäjä) sekä sivistysvaliokunnalle 26.9.2014 annettuun asiantuntijalausuntoon (hallintojohtaja Matti Lahtinen).

Pääjohtaja

Aulis Pitkälä

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