



28.4.2020

Johtaja Kurt Torsell

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Opetushallituksen lausunto valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024 (VNS 1/2020 vp)

Opetushallitus esittää lausuntonaan valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2021-2024 seuraavan.

Lausunto on jaettu kolmeen osaan. Lausunnon ensimmäinen osa käsittelee talouden näkymiä ja rahoitustarpeita Opetushallituksen toimialaan kuuluvassa varhaiskasvatuksessa, opetuksessa ja koulutuksessa, toinen koronakriisistä irtautumisesta ja jälkihoidosta johtuvia menopaineita sekä kolmas Opetushallitus-kirjanpitoyksikön resurssitarpeita. Koronakriisin aiheuttamat menopaineet Opetushallituksen toimintamenoihin sisältyvät lausunnon kolmanteen osaan. Lausunnossa ei oteta kantaa Ylioppilastutkintolautakunnan eikä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Karvin resursseihin.

1. Talouden näkymät ja rahoitustarpeet Opetushallituksen toimialalla

Julkisen talouden suunnitelman mukaan talouden näkymät ovat heikentyneet erittäin nopeasti alkuvuoden aikana. Koronakriisi ja siitä johtuvat poikkeusolot vaikeuttavat talouden näkymien arviointia ja normaalia julkisen talouden suunnittelua. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään vain riippumattoman ennusteen mukainen julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvio. Ennusteessa on huomioitu vain jo päätetyt ja täsmennetyt toimenpiteet, eikä siinä ole ennakoitu tulevia politiikkatoimia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokan määrärahataso on kehyskaudella keskimäärin 7 mrd. euroa vuodessa. Julkisen talouden suunnitelmassa mainittuja Opetushallituksen toimialaan kuuluvia menoja lisääviä uudistuksia ovat oppivelvollisuuden korottaminen 18 ikävuoteen vuodesta 2021 lukien (22 milj. euroa v. 2021, 65 milj. euroa v. 2022, 107 milj. euroa v. 2023 ja 129 milj. euroa v. 2024), oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen vahvistamisen sekä perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman toteuttamisen jatkaminen kehyskaudella aikaisempien päätösten mukaisesti sekä ammatillisen koulutuksen uudistuksen toimeenpanon jatkaminen. Suunnitelmassa varataan myös koko kehyskauden ajaksi lisävoimavaroja uusien lähihoitajien koulutukseen hoitajamitoituksen muutokseen vastaamiseksi (27 milj. euroa v. 2021, 43 milj. euroa v. 2022, 30 milj. euroa v. 2023 ja 16,5 milj. euroa v. 2024). Lisäksi työllisyyden edistämiseen liittyvänä toimenpiteenä osoitetaan kehyskaudelle vuosittain voimavaroja (2 milj. euroa) perhevapaalla olevien luku- ja kirjoitustaidon sekä perustaitojen parantamiseen sekä osaajapulaan vastaamiseen liittyviä jatkuvan oppimisen toimia varten siirretään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta varoja (10 milj. euroa) vuosina 2023 ja 2024 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle.

Opetushallitus pitää suunniteltuja uudistuksia ja niihin liittyviä menolisäyksiä perusteltuina. Opetushallitus toteaa kuitenkin, että tuleva lukuvuosi on opetuksen ja koulutuksen järjestäjille haastava, kun ne joutuvat samanaikaisesti huolehtimaan koronakriisin jälkihoidosta ja valmistautumaan oppivelvollisuus uudistuksen toimeenpanoon.

Seuraavassa on lueteltu eräitä opetuksen ja koulutuksen kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä, joilla on lähivuosina vaikutusta opetusviranomaisten sekä opetus- ja muun henkilöstön työhön sekä toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin.

- Oppilaan sujuvaan etenemiseen koulunkäynnin nivelvaiheissa on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota, mikä edellyttää muun muassa ohjauksen lisäämistä ja tehostamista: esiopetuksesta ensimmäiselle luokalle, kuudennelta luokalta seitsemännelle ja yhdeksänneltä luokalta toiselle asteelle.
- Elokuussa 2020 voimaan tulevat Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden luvun 6 täsmennetyt osaamisen arviointia koskevat linjaukset ja kriteerityö tulee saattaa valmiiksi vuoden loppuun mennessä. Opetuksen järjestäjiä on tuettava opetussuunnitelman perusteiden mukaisen arvioinnin kehittämisessä.
- Lukioden uudet opetussuunnitelmat otetaan asteittain käyttöön vuosina 2021 - 2024. Lukiokenttä tarvitsee tukea paikallisten opetussuunnitelmien laadintaan ja uusien opetussuunnitelmien laadukkaaseen käyttöönottoon. Tämä tukee myös koronakriisin jälkihoitoa.
- Oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvän uudistuksen tukeminen valtionavustuksilla ja Opetushallituksen ohjauksella vaatii resurssia erityisesti uuden nivelvaihekoulutuksen ja kansanopistojen pitkien linjojen osalta.
- Perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valtakunnallisen tietovarannon (KOSKI-tietovaranto) laajentaminen vaatii resurssia sekä tekniseen toteuttamiseen Opetushallituksessa että oppilaitoksille (esim. vapaa sivistystyö, taiteen perusopetus, lakisääteiset kieli- ja kääntäjätkinnot). Oppivelvollisuuden valvontaan ja seurantaan olisi tarkoituksenmukaista myös rakentaa kansallinen palvelu hyödyntäen Koskea ja opiskelijavalintarekisteriä koska ilman näitä tietovarantoja hyödyntävää palvelua tehtävä paikallisella tasolla on erittäin vaikea toteuttaa.

Laadukkaiden ja tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien turvaamisen kannalta on välttämätöntä, että varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja muun koulutuksen perusrahoitus on riittävällä tasolla. Opetushallitus pitää tärkeänä, että julkisen talouden suunnitelmassa mainitut kustannustason muutoksesta johtuvat indeksikorotukset kuntien peruspalvelujen sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksiin tehdään täysimääräisinä ja että uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus.

2. Koronakriisistä aiheutuvat menopaineet

Julkisen talouden suunnitelman mukaan kriisin aiheuttama taakka jaetaan sosiaalisesti ja taloudellisesti oikeudenmukaisella ja ekologisesti kestäväällä tavalla sekä oikeudenmukaisesti sukupolvien välillä. Hallitus pyrkii päätöksillään vähentämään eriarvoisuutta sekä seuraamaan toimenpiteidensä vaikutuksia

tulonjakoon. **Opetushallitus pitää näiden tavoitteiden saavuttamista ensiarvoisen tärkeänä.**

Koronakriisin voidaan arvioida lisäävän kustannuksia esimerkiksi seuraavissa kohteissa.

- Oppimisen ja koulunkäynnin tuen (yleinen-tehostettu-erityinen) tarve lisääntyy perusopetuksessa syksystä lähtien. Tuen tarve koskee myös varhaiskasvatusta ja esiopetusta. Opetuksessa on ensi lukuvuonna syytä keskittyä erityisesti perusasioiden opiskeluun, mikä täytyy huomioida myös erilaisten kehittämishankkeiden sisällöissä ja tavoitteissa.
- Kaikilla koulutustasoilla ja -muodoissa on varauduttava entistä laajempaan ja monimuotoisempaan oppilas- ja opiskeluhooltoon ensi lukuvuodesta alkaen. Tarve oppilas- ja opiskelijahuollon tehostamiseen jatkuu koko kehyskaudelle.
- Poikkeusolojen aikaisen etäopetuksen hyvin käytänteiden ja mallien keräämiseen ja soveltamiseen koulujen ja oppilaitosten uuteen arkeen tulee varata määrärahoja, esimerkiksi valtionavustuksiin.
- Koronakriisin takia myös lukiokoulutuksessa on tuettava oppijoita tukiopetuksella, joka on hyvä täsmäkeino kohdentaa voimavarat tehokkaasti niitä tarvitseville. Etenkin lukiokoulutuksessa tarvitaan entistä tehokkaampaa opinto-ohjausta jälkihoidon, lukion opetussuunnitelman uudistuksen velvoitteiden ja korkeakoulujen uudistuvan valintajärjestelmän takia.
- Taiteen perusopetuksessa on otettava huomioon mahdollinen opetusmäärien väheneminen koronatilanteen aikana ja varauduttava tukitoimiin.
- Eri kieli- ja kulttuuriryhmien koulutuksessa tarvitaan aiempaa enemmän tukea, erityisesti perusopetukseen valmistavan opetuksen jälkeiseen integrointivaiheeseen esi- ja perusopetukseen.
- Vapaan sivistystyön osalta tarvitaan yleisavustuksia oppilaitosten taloudellisen tilanteen tukemiseen sekä koulutettavamäärien lisäystä kansalaisten hyvinvointia ja elämäntaitoja parantavien opintojen tarjonnan laajentamiseen kriisin jälkeen. Lisäksi tarvitaan resurssia perustaitojen ja digitaalisten taitojen sekä muiden työllistymistä ja työmahdollisuuksia vahvistavien taitojen opetuksen jatkamiseen.
- Julkisen talouden suunnitelman mukaan koronatilanteesta eniten kärsiviä aloja tuetaan täsmätoimin. Erityisesti pk-yrityksille kanavoitava tuki vaikuttaa suoraan ammatillisia tutkintoja suorittavien mahdollisuuksiin saada suoritettua työelämässä oppimisen jaksoja ja näin lisätä mahdollisuuksiaan valmistua ammattiin ja työllistyä vaikeassa taloustilanteessa. Panostamalla ammattiin opiskelevien ja valmistuvien työllisyyteen vaikutetaan myös siihen tavoitteeseen, että työllisten määrä vahvistuu ja väestörakenteen muutoksesta johtuva huoltosuhteen alenema ei dramaattisesti pahene.
- Myös muilla aloilla kuin lähihoitajakoulutuksessa on turvattava riittävät koulutuspaikat ja resurssit, sillä kriisistä irtautumiseen ja jälkitoimenpiteisiin tarvitaan myös muuta uutta osaamista. Ammatilliseen koulutukseen tulee kustannuspaineita poikkeustilanteen seurauksena myös muun muassa

pidentyvien opiskeluaikojen, lisääntyvän tukiopetuksen ja ohjauksen sekä uudelleen- ja täydennyskoulutustarpeiden myötä.

- Opetushenkilöstölle tulee tarjota maksutonta täydennyskoulutusta poikkeusolojen aiheuttamiin koulutustarpeisiin sekä huomioitava muun muassa Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin tulleet osaamisen kehittämisessä (VOPS ja oppilaan oppimisen ja osaamisen arviointi).

Koronatilanteella on vaikutusta opetus- ja kulttuuritoimen tulevien vuosien valtionosuuden määräytymiseen eri koulutusmuotojen osalta. Koronakriisin eri koulutusmuotojen toimintaa on jouduttu sopeuttamaan tai jopa keskeyttämään. Tästä syystä monen koulutusmuodon osalta valtionosuuden määrään vaikuttavat suoritelmäärät ja käyttökustannukset tulevat vuoden 2020 osalta olemaan normaalia tilannetta alemmat. Nämä vuoden 2020 käyttökustannukset tulevat vaikuttamaan negatiivisesti vuoden 2023 valtionosuusrahoitukseen alentuneiden yksikköhintojen kautta. Lisäksi koronakriisi vaikuttaa negatiivisesti valtionosuuden määriin, kun vuoden 2020 suoritelmääriä käytetään eri koulutusmuotojen valtionosuuden laskennassa. **Opetushallituksen mielestä rahoitussäännöksiä tulee tarvittaessa muuttaa siten, etteivät poikkeusolojen alemmat suoritelmäärät ja kustannukset alenna tulevien vuosien valtionosuusrahoituksen määrää.**

Vuoden 2021 budjettivarojen rahoitettava kansainväliset vaihdot ja kansainväliset hankkeet alkavat tyypillisesti vuoden 2021 loppupuolella ja jatkuvat vuonna 2022. Siten koronakriisin ei ennakoida vaikuttavan vuoden 2021 kansainväliseen toimintaan. **Kriisin jälkeen tarve kansainväliselle ja globaalille yhteistyölle kuitenkin korostuu.** Uusi Erasmus+ -ohjelma on käynnistymässä nykyinen laajempaan ja osallistavampaan, suunnitelmien mukaan vuoden 2021 alusta.

Koronakriisin aikana käytössä olleen laajamittaisen etäopetuksen myötä vahvistunut digiosaaminen Suomessa ja saadut kokemukset luovat uusia mahdollisuuksia koulutusviennille. **Koulutusviennin varten tulee turvata riittävät resurssit.**

3. Opetushallituksen ja valtion oppilaitosten resurssitarpeet

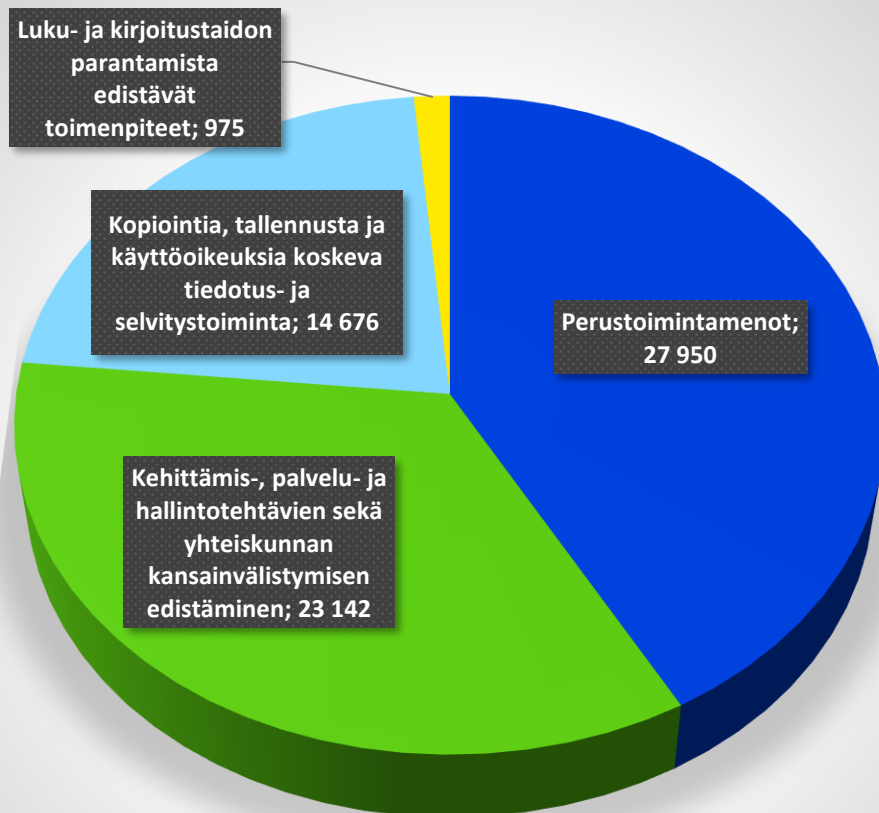
Opetushallitus on jos usean vuoden ajan tuonut johdonmukaisesti esille tarpeen viraston perustoimintamenojen tasakorotukseen. Opetushallituksen perustoimintamäärärahoihin tehtiin vuodelle 2020 täydentävässä talousarvioesityksessä 4 milj. euron kertaluonteinen korotus. Yhdessä viraston säästötoimenpiteiden kanssa tämä riittää vuoden 2020 toiminnan rahoittamiseen.

Opetushallituksen aiemmissa lausunnoissa ja esityksissä (eduskunnan sivistysvaliokunta 16.10.2019 sekä opetus- ja kulttuuriministeriö 7.1.2020) esiin tuoma 4 100 000 euron rakenteellinen vaje tulisi kattaa tekemällä määrärahoihin pysyvä tasakorotus. Myös Valtiovarainvaliokunta on todennut vuoden 2020 talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä (mietintö VaVM 20/2019 vp), että jatkossa on kuitenkin tärkeää varmistaa Opetushallituksen tehtävien edellyttämän perustoimintameno- ja rahoituksen riittävä taso ja pyrkiä rahoituksen pitkäjänteisyyteen ja ennustettavuuteen. **Opetushallituksella on keskeinen tehtävä asiantuntijakeskusvirastona ja opetuksen kehittäjävirastona, joka vastaa suuressa määrin myös koulutuspoliittisten uudistusten käytännön toimeenpanosta siten, että ne toteutuvat laadukkaasti ja tasa-arvoisesti koko maassa. Tämä vastuu korostuu entisestään koronakriisin jälkihoidossa.** Esimerkiksi Oikeus oppia -ohjelma

on tarpeen kytkeä koronavirukseen hoitoon ja jälkihoitoon (esim. toisen asteen laatu- ja tasa-arvo-ohjelmat).

Mikäli perustoimintamenojen rakenteellista vajetta ei kateta, vaarantuu Opetushallituksen viranomaispalvelujen palvelutaso merkittävästi. Digitaalisten palveluiden toimivuuden turvaaminen ja laadukas ylläpito koskettavat digitalisoituvassa yhteiskunnassa Opetushallituksen asiakkaiden lisäksi useita muita viranomaisia.

Toimintamenojen suuruuden ja riittävyyden tasotarkastelussa on otettava huomioon, että Opetushallituksen vuoden 2020 toimintamenorahoituksesta vain 42 prosenttia (27,95 milj. euroa) on tarkoitettu viraston perustoimintamenorahoitukseen ja loput kohdistuvat talousarviossa erikseen sidottuihin käyttökohteisiin kuten valtionavustuksiin, stipendeihin, yksilöapurahoihin sekä tekijänoikeuslakiin perustuvien kopiointi- ja muiden käyttöoikeuskorvausten maksamiseen. Tätä rakennetta on kuvattu alla olevassa graafissa (1 000 euroa). Toimintamenojen vuotuiset siirtomäärärahat ovat niin ikään koostuneet pääsääntöisesti ko. käyttökohteista – muun muassa vuodelle 2020 siirtyi edellä mainituista kohteista 11,5 milj. euroa. – Toisaalta kuitenkin kaikki kehyksiin merkityt leikkaustoimenpiteet on kohdistettu ainoastaan Opetushallituksen itsensä käyttämiin perustoimintamenoihin. Kehyskaudella perustoimintamenojen osuus olisi enää vain 40 prosenttia.



Opetushallituksen johtokunta on käsitellyt viraston taloustilannetta syksyn 2019 ja kevään 2020 kokouksissaan. Johtokunnan viraston taloustilanteesta 6.2.2020 hyväksymän kannanoton mukaan Julkisen talouden suunnitelman valmistelussa tulee varmistaa Opetushallituksen tehtävien edellyttämä perustoimintamenorahoituksen riittävyys eduskunnan hyväksymän vuotta 2020 koskevan talousarvion mukaisena sekä pyrkiä rahoituksen pitkäjänteisyyteen ja ennustettavuuteen.

Opetushallituksen toiminnan ja palvelukyvyn turvaamiseksi Opetushallituksen perustoimintamenoihin momentille 29.01.02 tulee tehdä pysyvä 4 100 000 euron tasokorotus koko kehyskaudelle.

Valtion oppilaitosten momentin 29.10.01 osalta vuodelle 2020 esitettiin talousarvioon tarkoituksellisesti edellisvuotta pienempää määrärahaa, johtuen suhteellisen suuresta n. 20 milj. euron siirtomäärärahakannasta. Samanaikaisesti momentille kohdistettiin kuitenkin myös muita leikkauksia. Haasteena on ollut Suomalais-venäläisen koulun uudisrakennuksen rakentamisen aikaisiin väistötiloihin sekä useisiin muuttoihin liittyneet ennakoimattomat kertakustannukset, jotka omalta osaltaan pienensivät siirtyvää määrärahakantaa johtuen vuosimenojen merkittävästä kasvusta. Vuodelle 2020 kohdistuu niin ikään uusia menopaineita Helsingin ranskalais-suomalaisen koulun tulipalon aiheuttamista menolisäyksistä, osittaisesta väistötiloihin siirtymisestä sekä palvelujen rakentamisesta oppilaille. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin palvelujen kalleus on myös johtanut korkeampiin vuosimenoihin. **Edellä mainituista syistä menotaso kasvaa huomattavasti kehyskauden alkuvuosina ja siirtomäärärahakannan arvioidaan pienenevän noin 8 milj. euroon jo vuodelle 2021 ja kehyskaudelle suunnitellut siirtomäärärahojen pysyvät leikkaukset tulee harkita uudelleen.** Vanhalla siirtomäärärahakannalla oli alun pitäen tarkoitus kattaa myös Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin Mäntykankaan toimipisteen tulevan uudisrakennuksen varustaminen.

Valtion ammatillisen koulutuksen toimintamenoihin momentille 29.20.01 Opetushallituksella ei ole lausuttavaa.

Selvitysten mukaan tekijänoikeudella suojattujen teosten kopiointi ja digitaalinen käyttö on kasvanut. Korvauksiin talousarviossa varatut määrarahat ovat pysyneet kuitenkin vuosia ennallaan. Opetushallitus on esittänyt opetus- ja kulttuuriministeriölle noin 3,3 milj. euron korotusta tekijöitä edustaville järjestöille maksettaviin kopiointi- ja muihin käyttöoikeuskorvauksiin, mutta tarkoitukseen varattujen määrärahojen korotusta ei ole sisällytetty Julkisen talouden suunnitelmaan. **Opetushallituksen mielestä kopiointi ja käyttöoikeuskorvauksiin käytettävissä olevaa määrärahaa tulee korottaa.**

Johtaja

Kurt Torsell