KUNTALIITTO | Kommunförbundet

Lausunto
3.6.2021
643/03.01.01/2021

M. Kallio-Savela, J. Lahtinen, M. Sjöström
P. Väisänen-Lahtinen, K. Värri

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto

Kuuleminen 4.6.2021

HE 95/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 kolmanneksi lisätalousarvioksi

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä vuoden 2021 3. lisätalousarvioksi. Koronavirustilanteesta aiheutuneiden vaikutusten lieventämiseksi osana lasten ja nuorten hyvinvoinnin pakettia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle ehdotetaan yhteensä 64 miljoonaa euroa. Tästä 40 miljoonaa euroa suunnataan esi- ja perusopetukseen sekä varhaiskasvatukseen, 15 miljoona euroa lukiokoulutukseen ja 5 miljoona euroa ammatilliseen koulutukseen. Lisäksi vapaan sivistystyölle suunnataan 5 miljoonaa euroa sekä 4 miljoona euroa yliopistoille ja ammattikorkeakouluille.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että lisärahoitusta on saatavilla väliaikaisesti. Kuntien ja koulutuksen järjestäjien näkökulmasta rahoitus on lisäys tulevalle toimintakaudelle ja oppilaitosten lukuvuodelle 2021–2022. Kuntaliitto kiinnittää huomiota lisärahoituksen aikatauluun ja myöntöperusteisiin. On tärkeää, että lisärahoituksen hakeminen ja myöntöpäätökset tehdään viiveettä, jotta kunnat ja koulutuksen järjestäjät voivat harkiten varmistaa rahoituksen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen ja käyttää rahoituksen sille asetetun aikataulun puitteissa. Nyt esitetty lisärahoitus tulee jälkijunassa suhteessa kuntien ja koulutuksen järjestäjien valmisteluihin esim. henkilöstön palkkaamisen osalta. Myöntöperusteiden osalta on tarvetta pitäytyä väljyydessä, sillä koronavirusepidemian vaikutukset voivat ilmentyä eri tavoin ja edellyttää erilaisia ratkaisuja. Lisäksi on tiedossa, että kaikki kunnat ja koulutuksen järjestäjät eivät hae erillisavustuksia hallinnollisesta taakasta tai omarahoitusosuudesta johtuen.

Kuntaliitolta on pyydetty arviota siitä, *miten koronaepidemiaan liittyvä lisärahoitus on kohdennettu kunnissa ja onko rahoituksella onnistuttu tasoittamaan koronavirustilanteesta johtuvia vaikutuksia, kuten oppimisvajeen kasvua*.

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Yleiset huomiot koronavirusepidemian vaikutuksista

Kuntaliitto toteaa, että koronavirusepidemian ilmaantuvuudessa on ollut huomattavia eroja kunta- ja aluekohtaisesti. Näin ollen sen vaikutukset varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, lukio- ja ammatillisen koulutuksen sekä vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämiseen ovat vaihdelleet. Tämä on hyvä tunnistaa kansallisia johtopäätöksiä tehtäessä.

Kuntaliiton mukaan koronvirusepidemia voi aiheuttaa kauaskantoisia hyvinvointivajeita, joiden laajuutta ja vaikutuksia ei voida tässä vaiheessa vielä arvioida. Vaikutukset voivat olla laajoja ja näkyä osalla lapsista ja nuorista oppimisvajeina erityisesti kasvatus- ja koulutuspalveluihin sisältyvissä siirtymis- ja nivelvaiheissa. Tulevaisuudessa on syytä varautua nykyistä paremmin erilaisiin ajallisiin ilmiöihin ja muutostekijöihin toimintaympäristössä.

Varhaiskasvatus, esiopetus ja perusopetus

Vuonna 2020 kunnille osoitettiin 84 miljoonan euron lisämääräraha käytettäviksi lukuvuonna 2020–2021. Määrärahasta 70 miljoonaa euroa osoitettiin perusopetukseen ja 14 miljoonaa euroa varhaiskasvatukseen. Rahoitushaku käynnistyi ja päättyi kesäkuussa 2020. Rahoituspäätökset pyrittiin tekemään siten, että rahoituksen käyttö voitaisiin aloittaa mahdollisimman varhain varhaiskasvatuksen toimintakautta sekä esi- ja perusopetuksen lukuvuotta ajatellen. Suurin osa Manner-Suomen kunnista haki ja sai rahoitusta. Kuntakohtaisissa rahoitusmäärissä oli suurta vaihtelevuutta.

Kunnat varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäjinä ovat käyttäneet avustusta paikallisesti tarkoituksenmukaisella ja olosuhteisiin soveltuvalla tavalla. Kuntaliiton näkemyksen mukaan rahoituksen selkeillä tavoitteilla, mutta riittävällä myöntökriteereiden väljyydellä on mahdollistettu paikallisten olosuhteiden huomioiminen ja tunnistettu palveluverkon sisäiset eroavaisuudet resursoinnissa.

Kuntaliitto muistuttaa, että varhaiskasvatusta on järjestetty kaikille sitä tarvitseville lapsille koko koronavirusepidemian ajan. Lapsilla on siis ollut mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen lähes normaalisti huoltajien niin halutessa. Varhaiskasvatukseen kohdennetulla valtionavustuksella on voitu tehostaa tukitoimia niiden lasten osalta, joilla on toimintaan osallistuessaan katsottu olevan tuen tarvetta koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vuoksi sekä digitoimintakulttuurin kehittämiseen. Avustusta on myös voitu käyttää perheiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostamiseksi ja moniammatilliseen yhteistyöhön poikkeusolojen vaikutusten tasaamiseksi.

Esi- ja perusopetuksessa lukuvuosi 2020–2021 käynnistyi siitä lähtökohdasta, että koronavirusepidemiatilanteesta huolimatta velvoittavaa esiopetusta ja oppivelvollisuusikäisten perusopetusta järjestetään lähiopetuksena. Viruksen leviämistä on rajoitettu tartuntatautilain mukaisin toimenpitein. Opetuksen järjestäjät ovat voineet tehdä päätöksiä perusopetuslain 20 a §:n mukaisista poikkeuksellista opetusjärjestelyistä, jolloin 4.–9. vl. oppilaiden opetusta on voitu järjestää etäopetuksena, mikäli välttämätöntä. Poikkeukselliset opetusjärjestelyt eivät ole koskeneet ns. haavoittuvassa asemassa olevia oppilasryhmiä, esiopetuksen, vuosiluokkien 1–3, erityisen tuen, pidennetyn oppivelvollisuuden ja perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaita. Myös perusopetuslain 18 §:n mukaisia erityisiä opetusjärjestelyitä on voitu tehdä tilanteessa, jossa oppilaalle on tehty tartuntatautilain 57 §, 60 §, 63 §:n mukainen päätös. Edellä mainitut tartuntatautilain mukaiset päätökset estävät oppilasta osallistumaan koulussa annettavaan lähiopetukseen.

Lukuvuonna 2020-2021 esi- ja perusopetuksessa sekä lisäopetuksessa olevien oppilaiden osalta valtionavustuksella tavoiteltiin ennen kaikkea keväällä 2020 syntyneiden poikkeusoloista johtuvien vaikutusten tasoittamiseen sekä oppimisen, oppilaanohjauksen ja tukeen liittyvien ongelmien ehkäisemiseen ja oppimisedellytysten parantamiseen. Kunnissa rahoitusta on pidetty tarpeellisena. Avustusta on voitu käyttää:

- oppilaiden tukitoimenpiteisiin kuten tukiopetukseen ja osa-aikaiseen erityisopetukseen tai muun tuen järjestämiseen
- vieraskielisten oppilaiden suomi/ruotsi toisena kielenä opetukseen sekä perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaiden tukemiseen
- oppilaanohjauksen sekä moniammatillisen yhteistyön tehostamiseen
- yhteisöllisen oppilashuollon ja yksilöllisen oppilashuollon palvelujen tehostamiseen

Vuoden 2021 3. lisätalousarvioesityksessä varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen on kohdennettu yhteensä 40 miljoonaa euroa lieventämään koronaepidemian haittavaikutuksia, oppimisvajetta ja hyvinvointivajetta. Kuntaliitto pitää määrärahaa tarpeellisena eteenkin hyvinvointivajeen umpeen kuromista edistävänä toimenpiteenä, jolla myös vaikutetaan kasvun ja oppimisen edellytyksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt avustushaun 3.6.2021 ehdollisena. Kuntaliitto kyseenalaistaa myöntökriteereissä mainitun ehdon rahoituksen osittaisesta palauttamisesta, mikäli kunta on tilanteessa, jossa varhaiskasvatuksen ja/tai koulujen henkilöstöä lomautetaan. Kuntaliiton näkemyksen mukaan hakuehtoihin ei tule liittää tämänkaltaisia avustuksen käyttöä rajaavia ehtoja.

Lukiokoulutus

Opetushallitus avasi kesäkuussa 2020 lukiokoulutukseen 17 miljoonan euron avustushaun koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi. Hakuaika oli 16.6. — 24.8.2020. Opetushallitus päätti 15.9.2020 jakaa avustuksen 229 lukiokoulutuksen järjestäjälle ja tiedotti rahoituspäätöksistä avustuksen saajille 15.9.2021. Pienimmät avustukset olivat 2 280 € ja suurin oli 1 900 000 €.

Lukiokoulutuksen järjestäjät ovat käyttäneet avustusta paikallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Epidemiatilannehan on ollut erilainen eri puolella maata ja myös paikalliset olosuhteet ovat erilaiset. Vaikka lukiokoulutuksen järjestäjät toimivat keväällä 2020 hyvin yhtenäisellä tavalla, on toiminta lukuvuonna 2020—2021 riippunut paikallisesta tarpeesta, epidemiatilanteesta ja olosuhteista.

Lukiokoulutuksessa käytetyt tavat käyttää avustusta jakautuvat kahteen kokonaisuuteen: opetuksen lisäämiseen sekä ohjauksen ja tukitoimien lisäämiseen. Opetusta on lisätty usealla eri tavalla. Tyypillisiä tapoja ovat olleet opetusryhmien jakaminen, uusien ryhmien perustaminen, kertauskurssit, verkkokurssitarjonnan hyödyntäminen, tukiopetus sekä yhteis- ja samanaikaisopetus. Eri oppiaineisiin, etenkin matematiikkaan sekä englannin ja ruotsin kieliin on perustettu työpajaryhmiä, joissa opiskelijoita on tuettu yksilöllisesti. Myös sekä läksy- että rästipajoja on perustettu. Opintokahvilatoiminta kuuluu myös tähän kokonaisuuteen. On myös perustettu kesäkauden opetusryhmiä, yleensä kesäkuulle 2021.

Ohjauksen ja tukitoimien lisäämisessä tyypillisiä ratkaisuja ovat olleet panostukset erityisopetukseen ja ohjaukseen. Usein se on tarkoittanut määräaikaisten erityisopettajien, opinto-ohjaajien, psykologien ja kuraattoreiden palkkaamista. On myös palkattu opiskeluneuvojia tukemaan opinnoista pudonneita opiskelijoita ja ohjaamaan heitä opiskeluhuoltopalvelujen pariin. Joillakin paikkakunnilla on palkattu myös psykiatrisia sairaanhoitajia ja yhteisöpedagogeja oppilaitoksiin. Paikallisten tarpeiden mukaan on myös vahvistettu monikielistä ohjausta. On vahvistettu ryhmänohjaajien roolia, jolloin he ovat keskustelleet opiskelijoidensa kanssa ja kartoittaneet tuen tarvetta. Tutortoimintaa on myös hyödynnetty. Yhteisöllisyyttä vahvistavan toiminnan merkitys on tunnistettu ja sitä on myös pyritty järjestämään, mutta se on ollut koronarajoitusten vuoksi monilla paikkakunnilla valitettavan rajoitettua.

Koska avustuspäätökset tulivat vasta lukuvuoden ollessa jo täydessä vauhdissa, ryhmien jakamisen ja opintotarjonnan lisäämisen todelliset

mahdollisuudet valmiin kurssitarjottimen päälle olivat usein rajalliset. Samoin henkilöstön rekrytointi kesken lukuvuoden ei kaikilla paikkakunnilla onnistu kovin hyvin. Oppilaitosten lukuvuoden toiminta suunnitellaan edellisenä keväänä vahvasti etukäteen. Valtion myöhäinen avustusaikataulu hankaloittikin huomattavan paljon avustuksen optimaalista käyttöä.

Avustuksen käyttöä oli aluksi rajattu epätarkoituksenmukaisesti, sillä avustusta ei saanut käyttää ensimmäisen vuositason lukio-opiskelijoille. Käytännössä siis uudet opiskelijat, joiden opiskelu oli muuttunut edellisenä keväänä perusopetuksen päättöluokalla epidemian vuoksi, rajattiin avustuksen ulkopuolelle. Tämä epätarkoituksenmukainen rajaus muutettiin vasta puoli vuotta myöhemmin 25.3.2021, jolloin ei ollut enää paljoakaan tehtävissä. Keväällä tapahtunut avustuksen käyttöajan jatkaminenkaan ei helpottanut ratkaisevasti tilannetta, koska koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset olivat suunnitelleet avustuksen käytön alkuperäisen rahoituspäätöksen ja käyttöajan mukaisesti.

Vaikka avustuksen käyttöön sisältyi edellä kuvattuja vaikeuksia, voidaan avustuksella epäilemättä sanoa olevan ja olleen väliaikaista myönteistä merkitystä. Sen avulla on ainakin pystytty panostamaan opetukseen opetusryhmiä pienentämällä ja tukitoimia lisäämällä. Merkityksen suuruudesta esimerkiksi oppimisen kannalta on sen sijaan uskallettua sanoa kovin vahvasti. Lisärahoitus korostuu lukiokoulutuksessa, kun valtio on leikannut lukiokoulutuksen pysyvää rahoitusta ja jatkaa edelleen leikkauksia. Valtion lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitukseen tekemä rahoitusleikkaus on 996,13 €/opiskelija eli vuositasolla noin 100 miljoonaa euroa. On siten rehellisesti todettava, että 17 miljoonan euron määräaikainen avustus kaikkine siihen liittyvine epäkohtineen ei voi mitenkään korvata 100 miljoonan euron rahoitusleikkausta. On myös tiedossa, että kaikki koulutuksen järjestäjät eivät hae erillisavustuksia avustuksiin liittyvän byrokratian ja lisätyön vuoksi.

Hallitus esittää esityksessään vuoden 2021 kolmanneksi lisätalousarvioksi 15 miljoonaa euroa avustuksiin lukiokoulutuksen järjestäjille osaamisvajeiden paikkaamiseksi ja opiskelijoiden hyvinvoinnin vahvistamiseksi. Kuntaliitto pitää avustusta tarpeellisena.

Kuntaliitto muistuttaa kuitenkin, että määräaikainen avustus ei voi korvata lukiokoulutuksen kroonista rahoitusvajetta, jossa lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmässä oleva rahoitus ei riitä kattamaan yhteiskunnan lukiokoulutuksen järjestämisestä aiheutuvien velvoitteiden aiheuttamia kustannuksia. Vaikuttavinta olisi poistaa valtion lukiokoulutukseen kohdistama pysyvä

rahoitusleikkaus. Poikkeusolojen aiheuttama tilannekaan ei ole korjattavissa yksittäisillä ja määräaikaisilla avustuksilla.

Vaikka Kuntaliitto puoltaa hallituksen lisätalousarvioesitystä 15 miljoonan euron varausta avustuksiin lukiokoulutuksen järjestäjille, Kuntaliitto pitää tärkeänä, että aiempaan, vuoden 2020 avustushakuun liittyvistä epäkohdista ja heikkouksista otetaan opiksi. Käytännössä se tarkoittaa seuraavaa:

1. Avustusten haun tulee olla mahdollisimman yksinkertaista, jotta hakuaikaa ei tarvitse pidentää haun vaivalloisuuden vuoksi.
2. Hakuehtojen tulee olla riittävän väljät, jotta avustusta pystytään suuntaamaan paikallisen tarpeen mukaan tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Hakuehtoihin ei tule liittää avustuksen käyttöä rajaavia ehtoja (kuten vuoden 2020 haussa ollut rajaus ensimmäisen vuoden opiskelijoiden tuen osalta).
3. Avustuksen käyttöajan tulee olla riittävän pitkä, jotta koulutuksen järjestäjät pystyvät suunnittelemaan avustuksen käytön tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. On syytä määrittää avustuksen käyttöaika jo hakuvaiheessa vähintään samanlaiseksi kuin vuoden 2020 avustuksen jatkettu käyttöaika. Näin ollen avustuksen käyttöajan tulee ulottua vähintään 31.1.2023 saakka.
4. Avustuspäätökset tulee tehdä mahdollisimman nopeasti, jotta avustuksilla saadaan aikaan suurin mahdollinen hyöty. Tavoitteena tulisi olla, että avustukset olisivat koulutuksen järjestäjien käytettävissä elokuussa 2021.

Ammatillinen koulutus

Vuoden 2020 4. lisätalousarviossa myönnettiin 30 miljoonaa euroa ammatillisen koulutuksen koronavirustilanteen johdosta tarvittaviin ohjaus- ja tukitoimiin opintojen keskeyttämisten ehkäisemiseksi ja valmistumassa olevien opiskelijoiden näyttöjen mahdollistamiseksi.

Vuoden 2021 3. lisätalousarvioesityksessä ammatilliseen koulutukseen esitetään kohdennettavaksi 5 miljoonaa euroa koronaepidemian aiheuttamaan osaamisvajeeseen. Kuntaliitto pitää rahoitusta tarpeellisena.

Koronavirustilanne on vaikuttanut hyvin eri tavalla maan eri osissa ja eri ammattialoilla. Osassa maata ammatillisen koulutuksen opiskelijat ovat olleet lähes koko vuoden etäopetuksessa, kun taas joissain osissa maata opiskelijat ovat voineet opiskella oppilaitoksen tiloissa tai työpaikoilla. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat voineet myös osassa maata toteuttaa hybridiopetusta. Koronatilanne on vaikuttanut myös vaihtelevasti työpaikalla tapahtuvan oppimisen mahdollisuuksiin.

Oppimisvajeen tosiasiallinen tilanne selviää näillä näkymin vasta syksyllä, jos silloin voidaan kattavasti eri osissa maata palata normaalimpaan ammatillisen koulutuksen järjestämiseen niin oppilaitoksen oppimisympäristöissä kuin työpaikoilla tapahtuvassa oppimisessa.

Kuntaliitto korostaa, että toisen asteen koulutuksen järjestäjät joutuvat paikkaamaan myös perusopetuksessa koronaepidemian aiheuttamaa oppimisvajetta. Haastavin tilanne on niiden opiskelijoiden osalta, jotka siirtyvä tänä vuonna perusopetuksesta toiselle asteelle. Toisen asteen koulutuksen rahoituksessa tulee huomioida pitkäjänteisesti myös tämän oppimisvajeen paikkaamisen vaatimat resurssit.

Kuntaliitto korostaa sitä, että oppimisvajeen paikkaaminen vie aikaa. Ammatilliseen koulutukseen kohdennettu lisärahoitus on kuitenkin määräaikaista. Ammatillisen koulutuksen tosiasiallinen rahoituksen taso tulee laskemaan merkittävästi tulevina vuosina. Tämä tulee heikentämään ammatillisen koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia koronaepidemian aiheuttaman oppimisvajeen pitkäaikaisvaikutusten paikkaamista.

Vapaan sivistystyön koulutus

Vuoden 2020 4. lisätalousarviossa vapaan sivistystyön koulutukseen myönnettiin 21,6 miljoonan euron määräraha koronaepidemian aiheuttamien maksutulomenetysten sekä aiheutuvien lisämenojen korvaamiseen. Hakukierroksia oli kaksi, mutta määrärahasta osa jäi käyttämättä vuonna 2020, johon rahoituksen käyttöaika oli sidottu. Rahoituksen ennakoimattomuus, myöhäinen ajankohta sekä vaikeus raportoida kaikkia talousvaikutuksia asettivat koulutuksen ylläpitäjille haasteita. Rahoitus koronaepidemian vaikutusten kompensointiin on kuitenkin erittäin tärkeää, sillä vaikka osa koulutuksesta on voitu järjestää etäopetuksena, on osa koulutuksesta jouduttu peruuttamaan ja palauttamaan maksutuloja.

Vuoden 2021 3. lisätalousarvioesityksessä on 5 miljoonan euron määrärahaesitys koronatukitoimenpiteisiin. Rahoitus on välttämätön, sillä koko kevään 2021 toimintakautena koulutuksen järjestäminen on ollut vaikeaa ja lähiopetus estynyt eri puolilla Suomea. Epävarmassa tilanteessa myös opiskelijamäärissä on alenemaa normaaliin opiskelijamääriin nähden. Suuri osa vapaan sivistystyön koulutuksesta kohdistuu aikuisille ja myös ikäihmisille. Koronaepidemia on rajoittanut erityisesti ikääntyneemmän väestön liikkumismahdollisuuksia ja mahdollisuutta yhteisölliseen ja aktiiviseen, hyvinvointia edistävään toimintaan. Koronaepidemia on

tuottanut paitsi aikuisväestön osaamiseen, niin myös merkittävää hyvinvointiin kohdistuvaa vajetta. Rahoituksen riittävyyttä tulisi arvioida suhteessa aiheutuviin, todellisiin talousvaikutuksiin.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, hyvinvointi ja sivistys

Mari Sjöström
erityisasiantuntija