

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

Sivistysvaliokunta

Kuuleminen 16.10.2020

HE 146/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

Kuntaliitto kiittää sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä vuoden 2021 talousarvioksi. Erityisenä teemana on varhaisen tuen toimivuus: Panostukset kolmiportaisen tukijärjestelmän toimivuuden ja saavutettavuuden kehittämiseksi ja varmistamiseksi vuonna 2021 peruskoulussa, ja toisella asteella. Varhaiskasvatuksen varhaisen tunnistamisen ja tukemisen kehittäminen. Oppimista ja sosiaalista kanssakäymistä vaikeuttavien tarkkaavaisuus- ym. neuropsykologisten häiriöiden ja mielenterveysongelmien varhaisen havaitsemisen ja niihin tarvittavan tuen ja hoidon kehittämistoimet vuonna 2021. Oppilas- ja opiskelijahuollon resurssien varmistaminen vuonna 2021. Opettajien osaamisen kehittäminen. Koronapandemian vaikutus tukijärjestelmien toimivuuteen vuonna 2020 ja tuen riittävyyden varmistaminen tulevana vuosina.

Kuntaliitto on jo sisällyttänyt 15.10.2020 pidetyn talousarviokuulemisen yhteydessä toimitettuun asiantuntijalausuntoonsa keskeisiä opetus- ja kulttuuritoimen talousarvioesitykseen sisältyviä huomioita (<https://www.kuntaliitto.fi/lausunnot/2020/he-1462020-vp-eduskunnalle-valtion-talousarvioksi-vuodelle-2021-0>). Kuntaliiton “Valtion talousarvioesitys vuodelle 2021 ja kuntatalouden näkymät” sisältyi lausuntoon.

Varhaisen tuen toimivuus ja saavutettavuus

Kuntaliitto toteaa, että taloudellisilta vaikutuksiltaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudet ovat keskeisin varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetuksen järjestämiseen vaikuttava rahoitusmekanismi, joita kunnat täydentävät omalla rahoitusosuudellaan. Lähtökohtaisesti Kuntaliitto painottaa, että lakisääteiset ja pysyväisluonteiset kuntien ja koulutuksen järjestäjien palvelujärjestelmään liittyvät tehtävät ja velvoitteet tulee rahoittaa ensisijaisesti valtionosuusjärjestelmän kautta.

Kuntaliitto toteaa, että lasten ja nuorten tukemiseen ja ohjaukseen varhaiskasvatuksessa sekä eri koulutusasteiden väliseen jatkumon tiivistämiseen tulee kiinnittää



M. Kallio-Savela, J. Lahtinen, M. Sjöström

K. Värri, P. Väisänen-Haapanen

huomiota mutta niin, että palveluiden tavoitteet, sisältö ja toimintaympäristö tunnistetaan. Vain tuen määrittelyjen yhdenmukaistamisella ei voida ratkaista tuen laatua, sen oikean-aikaista kohdentamista ja opetushenkilöstön osaamisen vahvistamista. Olemassa olevaa toimintaa ja pedagogiikkaa on tarve kehittää laajalti. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tukijärjestelmän kehittämisessä otetaan myös kantaa kustannuskenteisiin, jotta odotukset ja vaateet ovat realistisia. Valtionosuuden perusrahoituksella on keskeinen merkitys ja leikkaukset heikentävät mahdollisuuksia toteuttaa toimintalainsäädännön mukaista perustoimintaa. Erityisesti tämä näkyy ammatillisessa koulutuksessa.

Varhaiskasvatus

Varhaisen tunnistamisen ja tukemisen kehittäminen

Varhaiskasvatuksen osalta ei toistaiseksi ole saatavilla tilastotietoa lapsista, joilla on tuen tarvetta. Varhaiskasvatuksen varhaisen tunnistamisen ja lasten tukemiseen liittyvien toimintatapojen edelleen kehittäminen on tärkeää. Kuntaliitto pitää hyvänä, että varhaiskasvatuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman toteuttamista jatketaan aiempien päätösten mukaisesti. Ohjelman osana varhaiskasvatuslain uudistamiseen ehdotetaan vuodelle 2021 kertalisäyksenä 15 milj. euroa. Tarkoituksena on erityisesti kehittää lapsen tukemiseen liittyvää kokonaisuutta ja valmistella mahdollista varhaiskasvatuslain muuttamista. Työn tueksi on asetettu työryhmä. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että asiaan kiinnitetään huomiota. On hyvä, että varhaiskasvatuksen nykyisten tukirakenteiden ja säädöspohjan toimivuutta selvitetään.

Koronapandemian vaikutus tukijärjestelmien toimivuuteen vuonna 2020 ja tuen riittävyyden varmistaminen tulevana vuosina.

Keväällä hallituksen antaman suosituksen mukaan iso osa lapsista jäi kotiin ja joiltakin osin vanhemmat ovat pitäneet lapsiaan kotona myös syksyllä normaalitilannetta enemmän. Kunnissa on laajalti annettu maksuhyvityksiä tilanteen johdosta syntyvien poissaolojen vuoksi. Varhaiskasvatuksen osalta myös monissa kunnissa on eri tavoin pidetty yhteyttä kotona oleviin perheisiin ja lapsiin, vaikka siltä osin ei mitään erillistä rahoitusta toimenpiteiden toteuttamiselle ei valtakunnallisesti olekaan ollut. Myös syksyllä lapsia on ollut tavallista enemmän poissa. On syytä huomioida, että lähtökohtaisesti tukea voidaan antaa vain paikalla oleville lapsille. Kuntaliitto pitää kuntien toimia poikkeusolosuhteissa varhaiskasvatuksen toteuttamisen osalta pääosin onnistuneina ja niillä on joiltakin osin kyetty ennaltaehkäisemään lasten kasvun, kehityksen ja oppisien vajeita. Myös perheitä on voitu tukea vaikeassa tilanteessa.

Varhaiskasvatuksen osalta on jo jaettu avustusta lähes 14 milj. euroa poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi. Suurin osa kunnista rahaa haki ja sai. Avustusta tulee käyttää tukitoimien tehostamiseen ja tuen (ml. suomi/ruotsi toisena kielenä -opetus) järjestämiseen niille lapsille, joille varhaiskasvatuksen järjestäjän toimesta on arvioitu



M. Kallio-Savela, J. Lahtinen, M. Sjöström

K. Värri, P. Väisänen-Haapanen

olevan tuen tarvetta koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vuoksi sekä digitointakulttuurin kehittämiseen. Avustusta sai käyttää myös perheiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen osana lapselle koronaviruksen vaikutusten vuoksi kohdennettavan tuen toteuttamista ja moniammatillisen yhteistyön ja palveluiden tehostamiseen poikkeusolojen vaikutusten tasaamiseksi.

Kuntaliitto huomauttaa, että jatkossa mahdollisen rahoituksen osalta olisi parempi, jos rahoitus jaettaisiin kunnille suorana yleiskatteellisena "tukena" ilman hakumennettelyä esim. euroa/lapsi. Rahoitus kohdentuisi tasapuolisemmin kaikille ja keventänyt hallinnollista taakkaa. Tämä koskee myös esi- ja perusopetusta. Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että riittävä väljyys rahoituksen käyttämiselle takaa parhaan mahdollisen tuen lapsille ja oppilaille.

Esi- ja perusopetus

Kolmiportainen tuki

Valtakunnalliset vuoden 2019 tilastot osoittavat, että lähes joka viides oppilas saa perusopetuksessa joko tehostettua tai erityistä tukea. Ennen kaikkea tehostettua tukea saavien oppilaiden määrä on jatkanut kasvuaan. Olemassa olevat tilastotiedot antavat rajallisesti tietoa mm. tuen järjestämisestä, resursoinnista tai säädösten toimivuudesta.

Perusopetuksen laatu- ja tasa-arvon kehittämisohjelman toteuttamista jatketaan aiempien päätösten mukaisesti 75 miljoonalla eurolla, josta kuntien/opetuksen järjestäjien osuus on noin 60 miljoonaa euroa. Ohjelma sisältää useita tavoitteita, joilla pyritään vaikuttamaan esi- ja perusopetuksen tukijärjestelmään. Työn tueksi on asetettu työryhmä, jonka tehtävänä on mm. valmistella oppimisen tukea sekä inklusion edistämistoimia esi- ja perusopetuksessa. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että asiaan kiinnitetään huomiota. On hyvä, että esi- ja perusopetuksen nykyisten tukirakenteiden ja säädöspohjan toimivuutta selvitetään.

Koronapandemian vaikutus tukijärjestelmien toimivuuteen vuonna 2020 ja tuen riittävyyden varmistaminen tulevana vuosina

Kevätlukukaudella 2020 olleen poikkeustilan aikana opetusta järjestettiin pääosin etäopetuksena. Perusopetuksen järjestämisvelvollisuuden väliaikaiset rajoitukset eivät koskeneet perusopetuslaissa tarkoitettuja erityisen tuen ja pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia oppilaita eikä esiopetuksen oppilaita, mutta huoltajan pyynnöstä myös näiden oppilaiden perusopetus oli järjestettävä muuna kuin lähiopetuksena. Jo keväällä todettiin, että osa kotona opiskelevista lapsista tulee tarvitsemaan enemmän tukea ja ohjausta saavuttaakseen riittävät oppimistulokset kouluun palatuaan. Ennakoitiin myös, että tarve ulottuu tulevalle lukuvuodelle 2020–2021.



M. Kallio-Savela, J. Lahtinen, M. Sjöström

K. Värri, P. Väisänen-Haapanen

Perusopetuksessa syyslukukausi käynnistyi siitä lähtökohdasta, että koronavirusepidemiatilanteesta huolimatta oppivelvollisuusikäisten perusopetus järjestetään kouluissa lähiopetuksena. Nähtävissä on, että oppilaiden poissaolot ovat syyslukukaudella lisääntyneet ja jossain määrin myös pitkittyneet. Koronaepidemian pitkittyessä, muutokset tai poikkeukset opetuksen järjestämisessä voivat vaikuttaa myös oppilaiden tuen tarpeisiin. Syyslukukaudella oppilaiden tuen toteuttamistapoihin on voinut myös vaikuttaa se, onko opetuksen järjestäjä katsonut välttämättömäksi siirtää oppilaita poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin perusopetuslain väliaikaisen 20 a §:n nojalla.

On haasteellista arvioida etupainotteisesti kuinka kauaskantoisia koronaepidemian vaikutukset tulevat olemaan oppilaiden tukitarpeisiin sekä tuen resursointiin. Perusopetuksen järjestäjille on jaettu lukuvuodeksi 2020–2021 valtionavustusta noin 70 milj. euroa poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi. Suurin osa kunnista haki avustusta ja sitä myös sai. Avustusta voidaan käyttää mm. tukiopetukseen ja erityisopetukseen sekä muun tuen järjestämiseen niille oppilaille, joille perusopetuksen järjestäjän toimesta on arvioitu olevan tuen ja ohjauksen tarvetta koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten vuoksi. Näin ollen resurssia voidaan kohdentaa oppilaiden tukitoimiin vielä kevätlukukaudella 2021.

Lukiokoulutus

Lukion opiskelijalle tulee vuonna 2018 säädetyn lukiolain mukaan 1.8.2021 lukien oikeus saada erityisopetusta ja muuta oppimisen tukea opiskelijan yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Tällä hetkellä tätä oikeutta ei ole. On kuitenkin tärkeää huomata, että vähintään yhtä ratkaisevaa oppimisen tuen tai muun lukiokoulutuksen laadun kannalta on lukiokoulutuksen järjestäjien tosiasiallinen mahdollisuus vastata säädöselvoitteista. Tällöin ratkaisevaa on lukiokoulutuksen rahoitusasema.

Uusimpien, vuoden 2019 kustannus- ja rahoitustietojen perusteella enää 80 prosenttia lukiokoulutuksen kustannuksista katetaan yksikköhintarahoituksella. Kunnat vastaavatkin jo 77 prosentista lukiokoulutuksen rahoituksesta. Hallitus ei esitä lainkaan parannusta lukiokoulutuksen rahoitusasemaan. Sen sijaan hallitus esittää valtion rahoitusleikkausten jatkumista myös vuonna 2021. Suoran rahoitusleikkauksen jatkuminen merkitsee sitä, että lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitus on noin sata miljoonaa euroa lukiokoulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia alhaisempi vuonna 2021. Kuntaliitto kummastelee ja pitää hyvin valitettavana, että hallitus ei esitä lukiokoulutuksen yksikköhintarahoituksen korjaamista vastaamaan todellisia kustannuksia.

Lukiokoulutuksen rahoitus kasvaa nimellisesti indeksi- ja kustannusjakotarkistusten sekä opiskelijamäärän kasvun takia. Mutta nimellinen rahoitus kasvaa myös uudistusten (lukiouudistus ja oppivelvollisuuden laajentaminen) vuoksi, vaikka niiden osalta



M. Kallio-Savela, J. Lahtinen, M. Sjöström

K. Värri, P. Väisänen-Haapanen

todellinen rahoitusasema heikkenee. Tämä johtuu siitä, että uudistuksiin varattu rahoitus on riittämätön. Näin rahoituksen näennäinen kasvu on todellisuudessa rahoitusaseman heikennys. Lukiouudistuksen toteuttamiseksi varattu lisärahoitus on 3,25 miljoonaa euroa, vaikka kustannus on Kuntaliiton arvion mukaan kaksinkertainen. Esimerkiksi oppimisen tuen aiheuttamat uudet velvoitteet korvataan ministeriönkin laskelmien mukaan vain 37-prosenttisesti. Oppivelvollisuus uudistuksen toteuttamiseksi hallitus esittää lukiokoulutukseen talousarvioesityksessään 6,7 miljoonaa euroa vuodelle 2021. Tämä on raskaasti alimitoitettu ja siten rahoitusleikkaus.

Hallituksen esitys vuoden 2021 talousarvioksi merkitsee lukiokoulutuksen suoran rahoitusleikkauksen jatkumista, mutta sen lisäksi myös epäsuoria lisäleikkauksia. Kuntaliitto paheksuu, että hallitus esittää lukiokoulutuksen todellisen rahoitusaseman heikentämistä ja tekee sen lisäksi tavalla, joka ei ole läpinäkyvä. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2021 heikentää koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia laadukkaan lukiokoulutuksen järjestämiseksi. Kuntaliitto esittää lukiokoulutuksen rahoituksen korjaamista todellisia kustannuksia vastaavaksi.

Ammatillinen koulutus

Vuonna 2018 tutkintoon johtavan ammatillisen koulutuksen opiskelijoista 23 500 sai erityisopetusta. Erityisopiskelijoiden osuus tutkintoon johtavan ammatillisen koulutuksen opiskelijoista oli 10,2 prosenttia. Erityisen tuen opiskelijoiden määrä on kasvanut. Ammatillisen koulutuksen näkökulmasta tärkeää olisi, että jokaisella perusopetuksen päättäneellä olisi tosiasiallisesti riittävät perustiedot ja taidot, jotta he suoriutuvat ammatillisen koulutuksen tai toisen asteen koulutuksen opinnoista. Tältä osin myös tuen jatkumon kehittäminen on keskeinen osa kokonaisuutta.

Hallitus on linjannut, että täydentävässä talousarvioesityksessä marraskuussa 2020 kohdennetaan tulevaisuusinvestoineina ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen 150 milj. euroa vuoteen 2022 mennessä. Lisäresurssilla kasvatetaan lähiopetuksen määrää laadukkaan oppimisen turvaamiseksi. Kuntaliitto huomauttaa, että opettajien ja ohjaajien palkkaaminen toimintalainsäädännön mukaista ammatillisen koulutuksen järjestämistä. Näin ollen rahoitus pitää sisällyttää pysyvästi ammatillisen koulutuksen valtionosuuden laskennalliseen osuuteen vuonna 2021 ja jakaa koulutuksen järjestäjille laskennallisin perustein eikä harkinnanvaraisena perusrahoituksen korotuksena, kuten opetus- ja kulttuuriministeriö vuonna 2020 teki vastaavan rahoituksen osalta.

Kuntaliitto huomauttaa, että lain opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 32 e §:n mukaan perusrahoituksen harkinnanvaraista korotusta voidaan myöntää nimenomaisesti yksittäisen koulutuksen järjestäjän toimintaan liittyvästä syystä.

Kuntaliiton käsityksen mukaan perusrahoituksen harkinnanvaraista korotusta ei voida käyttää paikkaamaan yleisesti ammatillisen koulutuksen määrärahavajetta. Kuntaliitto



M. Kallio-Savela, J. Lahtinen, M. Sjöström

K. Värri, P. Väisänen-Haapanen

toivoo, että tässä yhteydessä selvitettäisiin onko edellä mainittu säännös riittävä oikeusperusta jakaa koulutuspoliittisin perustein valtion talousarviossa ammatillisen koulutuksen määrärahaan tehtyjä käyttötarkoitukseltaan kohdennettuja kerta- ja pysyväisluontoisia lisäyksiä.

Oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistaminen perusopetuksessa ja toisella asteella

Oppilas- ja opiskelijahuollon palveluja perusopetuksessa ja toisella asteella vahvistetaan. Toimenpiteeseen kohdennetaan 10 milj. euroa vuodelle 2021, 20 milj. euroa vuodelle 2022 ja 29 milj. euroa vuodelle 2023. Toimenpiteen sisältö ja kuntatalousvaikutukset täsmentyvät valmistelun edetessä. Kuntaliitto pitää hyvänä, että oppilas- ja opiskelijahuoltoon kiinnitetään huomiota. Oppilas- ja opiskelijahuolto on monialaista ja edellyttää monialaisia yhteistyön rakenteita sivistystoimen ja sosiaalitoimen kesken. Näin ollen oppilas- ja opiskelijahuollon kehittäminen tulee tehdä yhdessä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan jatkossakin on tarpeellista, että oppilas- ja opiskelijahuollon henkilöstön tehtäväkuvaan sisältyy ennaltaehkäisevä yhteisöllinen oppilas- ja opiskelijahuolto sekä yksilökohtainen palvelu. On tärkeää, että henkilöstön saataavuus varmistetaan.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri

Päivi Väisänen-Haapanen
erityisasiantuntija

