

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä huhtikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta (HE 31/2013 vp) ja 29 päivänä toukokuuta sitä täydentävän hallituksen esityksen (HE 53/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asioista lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, valtiovainministeriö

- hallitusneuvos Merja Leinonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- pääjohtaja Aulis Pitkälä, Opetushallitus
- kunnanjohtaja Matti Soronen, Pyhäjoen kunta
- perusopetuksen johtaja Ilkka Kalo, Vantaan kaupunki
- rehtori Jouni Vuontisjärvi, Ylitornion kunta
- rehtori Jussi Leponiemi, Ammattiopisto Lappia
- kehittämisspäälikkö Nina Lahtinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- kehittämisspäälikkö Marja Lahtinen ja johtava lakimies Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- professori Liisa Keltikangas-Järvinen
- emeritusprofessori Pentti Meklin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sivistysvaliokunta kannattaa esityksen tavoitetta toteuttaa koko maan laajuinen kuntauudistus, jolla luodaan mahdollisimman vahvat ja elinvoimaiset kunnat kaikkialle Suomeen. Viimeaikainen kehitys on saadun selvityksen mukaan heikentänyt eri kunnissa asuvien yhdenvertaisuutta ja vaarantanut perustuslailla turvattujen sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumista. Jotta edellytykset laadukkaille ja yhdenvertaisille palveluille voidaan turvata koko maan alueella, on taloudellisesti ja osaamiseltaan vahvempien kuntayksiköiden tavoittelu perusteltua. Kuntien määrän vähentyminen antaa paremmat mahdollisuudet myös koulutuksen kehittämistoiminnan kokoamiseksi nykyistä laajempiin, kansallisen koulutuspolitiikan kannalta vaikuttaviin toimiin.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen ehdotuksessa kuntarakennelaisiksi edellytetään, että kunnan väestöpohjassa alle yksivuotiaiden ikäluokan koko olisi vähintään noin 50. Maamme 320 nykykunnasta alle 50 lasta syntyi vuonna 2011 kaikkiaan 140 kunnassa eli 43,8 %:ssa kunnista. Valiokunnan saamassa selvityksessä on esitetty, että pienempien kuntien resurssit organisoida esimerkiksi opetussuunnitelmien laadintaa ja kehittämistä, opetuksen laadun jatkuvaa kehittämistä sekä oppilashuollon palveluita ja opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömiä tukipalveluita ovat haasteelliset. Merkittävä osa kunnista on selvityksen mukaan jo pitkään aliresursoinut perusopetuslain edellyttämän oppilashuollon toimeenpanemiseksi tarvittavaa henkilöstöä. Myös välttämättömien tukipalvelujen sekä tehostetun ja erityisen tuen järjestäminen edellyttävät osaltaan mainitun suuruista ikäluokaa. Sivistysvaliokunta pitää väestöpohjaan liittyvää yksivuotiaiden ikäluokan kokovaatimusta tarpeellisenä. Valiokunta korostaa, että kuntarakenteen uudistaminen ei saa johtaa koulujen eriytymiseen.

Valiokunta pitää jatkotyössä tärkeänä kuntien asukaslähtöistä palvelujen järjestämistä ja asukkaille tärkeiden koulutus- ja kulttuuripalvelujen turvaamista lähipalveluina. Valiokunta

kiinnittää huomiota siihen, että rakenteet ja toimintakulttuurit ovat eri kunnissa sekä myös kuntien sisällä erilaisia. Tämä hankaloittaa usein esimerkiksi syrjäytymisvaarassa olevan lapsen tai nuoren pääsemistä hänelle tarkoituksenmukaisten toimien piiriin. Valiokunta pitää tärkeänä, etteivät yhdistyvien kuntien erilaiset toiminnalliset rakenteet estä moniammatillisen ja toimivan yhteistyön kehittämistä sekä kunnan sisällä että kuntien kesken.

Esi- ja perusopetus

Kunnan lakisääteisenä velvollisuutena opetustoimessa on esi- ja perusopetuksen järjestäminen, ja kunnat päättävät järjestämänsä opetuksen oppilaitosverkosta. Perusasteen koulujen määrä on vähentynyt 2000-luvulla yli tuhannel-la. Vähennys on kohdistunut lähes kokonaisuudessaan kuntien kouluihin ja johtunut hallituksen esityksen mukaan osaksi lapsi- ja nuorisoi-ikäluokkien pienentymisestä. Valiokunnan sama asiantuntijalausunto on vahvistanut, että peruskouluverkon muutokset 2000-luvulla ovat johtuneet pääosin väestörakenteen ja -määrän muutoksista. Toteutetuilla kuntajaon muutoksilla näyttäisi olleen vähäinen yhteys muutoksiin.

Valiokunta painottaa esi- ja perusopetuksen turvaamista lähipalveluna. Opetuksen kuntakoh-taisessa järjestämisessä tulee olla ensisijaisena lapsen etu. Opetuksen laatu turvataan perusope-etuslain mukaisella lähikouluperiaatteella, päte-vällä opettajakunnalla, tarkoituksenmukaisilla opetusryhmillä, yhtenäisillä opetussuunnitelmil-la, erikoisosaamisen hyödyntämisellä ja oppilai-den yhdenvertaisuudella. Valiokunta painottaa, että ruotsinkielinen ja saamenkielinen opetus on uudessakin kuntarakenteessa turvattava.

Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus on saadun selvityksen mukaan pysynyt vuodesta 2002 lukien lähes samana valtakunnan tasolla tarkasteltuna. Mitä pienempinä aluekokonai-suuksina saavutettavuutta tarkastellaan, sitä sel-vemmin alueet eroavat toisistaan ja sitä enem-män saavutettavuus poikkeaa valtakunnallisesta keskiarvosta. Koko maan peruskoululaisista

noin neljännes on kuljetusedun piirissä. Kuljetusten piirissä olevien osuus vaihteli Etelä-Suomen alueen alle viidenneksestä Itä-Suomen noin kolmannekseen. Nykyään noin 93 % alakoului-
käsistä asuu alle 5 kilometrin päässä lähikou-
lutaan, mutta kouluverkon supistuminen vai-
kuttaa tähän merkittävästi.

Valiokunta pitää tärkeänä, että esiopetuksen ja peruskoulun voi kuntarakenteen uudistuksen jälkeenkin suorittaa kotoa käsin lähikoulussa, turvallisen ja oppilaan iän huomioon ottavan koulumatkan puitteissa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että perusopetuslaissa säädettyjä järjestettyjen koulumatkojen enimmäispituuk-
sia noudatetaan ja että koulumatkojen pituuksia seurataan. Sivistysvaliokunta korostaa, että eri-
tyisesti kuntien reuna-alueilla koulujen oppi-
laaksiottoalueiden tulisi voida olla kuntarajat ylittäviä, jolloin pienten lähikoulujen asema kuntien reuna-alueilla vahvistuisi.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntien yhdis-
tymisessä palvelurakenteita koskevat ratkaisut
tukevat koulutuspalveluiden saatavuuden ja laa-
dun turvaamista. Valiokunnan mielestä selkeäs-
ti kielteisiä ratkaisuja ovat mm. liian suuret ope-
tusryhmät ja oppilashuollon epätasainen saata-
vuus. Kotimaisissa tutkimuksissa on todettu, että
koulun koon kasvaessa erityisesti yli 800 oppi-
laan riskirajan tyttöjen ja poikien koulumenes-
tyksen ero suurenee, yksilöllisyyden huomioon
ottaminen vähenee ja stereotyyppiset opiske-
luodotukset lisääntyvät. Muutos kohdistuu eri-
tyisen epäoikeudenmukaisena poikiin vähen-
tään heidän itseluottamustaan. Samalla muutos
tutkimuksen mukaan lisää niin sanottua kymppin
tyttöjen syndroomaa. Näistä johtuvat riskit yksi-
lön kehittymiselle voivat myöhemmin toteutua
yhteiskunnassa. Sivistysvaliokunta korostaa val-
tion talousarviossa vuodelle 2013 varatun ope-
tusryhmien koon pienentämiseen tarkoitettua yli-
määräisen kohdennetun rahoituksen merkitystä
päättettäessä kuntien opetusryhmien koosta.

Sivistysvaliokunta korostaa tietotekniikan
käytön edistämistä kaikessa opetuksessa ja tieto-
teknisen pedagogisen osaamisen ja laiteresurs-
sien riittävyyden merkitystä tasavertaiselle kou-
lutukselle maan eri osissa. Tämän merkitys ko-

rotuu valiokunnan arvion mukaan tulevaisuu-
dessa. Etä- ja verkko-opetus voivat omalta osal-
taan tukea laadukkaan opetuksen tarjoamista
kunnan kaikissa kouluissa tasavertaisesti ja
myös valtakunnallisesti. Etäopetus ei välttämät-
tä kuitenkaan sovellu perusopetukseen, ellei
käytännön toiminnassa korostu perusopetuksen
kasvatukselliset ja pedagogiset tavoitteet ja peri-
aatteet.

Toisen asteen koulutus

Kuntarakennelakiehdotuksen tarkoituksena on
muun muassa vahvistaa kuntien kykyä vastata
palvelutuotannosta pääosin itse. Toisen asteen
koulutus ei ole kunnan lakisääteinen tehtävä.
Esityksen mukaan toisen asteen koulutus on kui-
tenkin esimerkki palveluista, joiden järjestämi-
nen vaatii tulevaisuudessakin kuntien yhteistoi-
mintaa.

Saadun asiantuntijaselvityksen mukaan lukio-
verkon muutokset ovat olleet melko maltillisia
verrattuna peruskouluverkon muutoksiin. Vuosina 2002—2012 lukioden määrä on vähentynyt kuitenkin yli 12 %. Asiantuntijan mukaan on syytä olettaa, että kuntarakennelain tavoittelema kuntarakenne vauhdittaa lukioverkon supistamista tulevaisuudessa.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä kattavaa lu-
kioverkkoa. Tavoitteena tulee olla koulutuksen
järjestäminen niin, että nuorelle on mahdollista
edelleen suorittaa lukio kotona asuen. Sivistys-
valiokunta korostaa valmisteilla olevan lukiouu-
distuksen merkitystä lukio-opetuksen kehittämi-
selle.

Istuvan hallituksen hallitusohjelman mukaan
ammattillisen koulutuksen rakenteellista kehittä-
mistä ja palvelukyvyyn vahvistamista jatketaan,
jotta voidaan varmistaa ammatillisen koulutuk-
sen järjestämisedellytykset ja puitteet vahvalle
palvelukyvyille, koulutuksen alueelliselle saavu-
tettavuudelle sekä työelämän ja yksilöiden osaa-
mistarpeisiin vastaamiselle.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ammattikoulu-
tuksessa suunnataan rakenteiden kehittämisen
ohella huomiota koulutuksen laadun vahvistami-
seen sekä asiakas- ja työelämälähtöisyyden ja
-yhteyksien lisäämiseen tarvetta vastaavasti.

Ammatillisessa koulutuksessa tulisi myös turvata lähiopetuksen riittävä määrä kaikesta opetuksesta. Valiokunta korostaa, että alueen elinkeinöelämän ja kehittymisen kannalta ammatillinen koulutus on elintärkeää välttämättömyys. Valiokunta korostaa, että rakennelain uudistus ei saa vaarantaa hallitusohjelman kirjausta nuorten yhteiskuntatakuusta.

Kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalvelut

Kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalveluidenkin osalta on kyse asukkaille tärkeiden palvelujen tasavertaisesta saatavuudesta ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisesta kuntarakennemuutoksessa.

Kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen, kansainvälistymiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että kirjasto- ja tietopalvelut tuotetaan asukkaiden lähipalveluina myös uudistuvassa kuntarakenteessa. Myös verkkokirjaston kehittämistä on syytä jatkaa.

Valiokunta painottaa, että laadukkaat kulttuurin lähipalvelut kunnissa tulee turvata. Myös kunnan liikuntapalvelut ovat osa kunnan peruspalveluja. Valiokunta korostaa erityisesti lasten ja nuorten liikuntamahdollisuuksien edistämistä sekä koulujen ja paikallisten liikuntapalvelujen järjestävien tahojen entistä tiiviimpää yhteistyötä.

Valiokunta korostaa tarvetta parantaa nuorten mahdollisuuksia saada tarvitsemansa julkiset palvelut ja tehostaa nuorille tarjottavaa var-

haista tukea mm. koulutukseen ja työelämään pääsyn edistämiseksi. Kuntarakenteen uudistuksessa on huolehdittava siitä, että nuorille suunnatut monialaiset palvelut huomioidaan tasapuolisesti muiden palvelujen rinnalla kuntien päätöksenteossa.

Muut huomiot

Kuntalakiin liittyvän vireillä olevan valmistelukokonaisuuden yhteydessä on ilmennyt epäselvyyttä kilpailuneutraliteettiperiaatteen ulottuvuudesta lakisääteisten sivistyspalvelujen järjestämiseen, kun kyse on toiminnasta, johon ei liity liiketoiminnallisia piirteitä. Epäselvyyttä on siitä, tuleeko kunnan yhtiöittää liikunnan, vapaaajan ja kulttuurin toiminnot. Nämä ovat lakisääteisiä, mutta kaikki toiminnot eivät ole sellaisia, joita kunnalla on lakisääteinen velvollisuus järjestää. Kunnan liikuntapalvelujen järjestämisen tarkoituksena on tarjota kaikille kuntalaisille varallisuudesta riippumaton yhtäläinen mahdollisuus heidän hyvinvointiaan edistäviin liikuntapalveluihin. Tämä tavoite vaarantuu, jos palvelujen hinnoittelussa on otettava huomioon yksityisten palvelun järjestäjien vastaava hinnoittelu, esimerkiksi uimahallilippujen kohdalla.

Sivistysvaliokunta ehdottaa, että hallintovaliokunta käsitellessään tähän liittyviä lainsäädäntöehdotuksia selkeyttää edellä kuvattua tilannetta.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Silvia Modig /vas
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Mikaela Nylander /r
	Ritva Elomaa /ps	Tuula Peltonen /sd (osittain)
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Tuomo Puumala /kesk
	Leena Harkimo /kok	Simo Rundgren /kesk
	Pauli Kiuru /kok	Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Sivistystoimi on sosiaali- ja terveydenhuollon ohella merkittävä kuntien järjestämisvastuulla oleva toimiala. Yli 80 prosenttia kunnallisesta henkilöstöstä työskentelee terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa tai sivistystoimessa. Heistä lähes neljä viidesosaa on naisia. Kuntien toimintamenoista sivistystoimen osuus on noin viidenes.

Sivistystoimen merkitys huomioiden on erikoista, kuinka vähälle pohdinnalle kyseinen kunnan järjestämisvastuulle kuuluva toimiala on jätetty käynnissä olevassa kuntauudistuksessa. Hallitus lähtee perusajatuksesta, että kuntien sivistystoimeen liittyvät haasteet olisivat ratkaistu kuntaliitoksilla. Tähän liittyen yhdeksi selvitysvelvollisuuden kriteeriksi ehdotetaan vähintään 50 lapsen vuotuista syntyvyyttä. Tällaisesta johtopäätöksestä ei ole tutkimuksellista näyttöä. Sen sijaan on olemassa tutkimustietoja, joiden mukaan edes hallituksen kaavailema 70 kunnan kuntarakenne ei tuo muutosta kuntien väestörakenteeseen.

Hallituksen esityksessä on otettu lähtökohdaksi selittää asiat parhain päin vain kuntien näkökulmasta. Sivistystoimen osalta vaikuttavuusarviot varsinkin oppilaan näkökulmasta puuttuvat kokonaan: esimerkiksi millaisia vaikutuksia kuntauudistuksella on peruskoulu- ja lukioverkkoon ja tätä kautta mahdollisuuksiin saada koulutusta, koulumatkojen pituuteen, luokkakokoon tai millä perusteella oppilaan opetus voisi kuntauudistuksen myötä parantua.

Hallituksen olisi pitänyt liittää kuntarakennelakiesitykseen vähintäänkin linjaukset toisen asteen koulutuksen ja rahoituksen uudistamiseksi. Tätä luvattiin vielä vaalikauden alussa. Asia on jäänyt hallitukselta kokonaan hoitamatta.

Sivistystoimen palvelujen järjestämiseen vaikuttaa olennaisesti myös käynnissä oleva kun-

tien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Selvitysmiehen helmikuussa 2013 laatimien jatkolinjausten mukaan, jotka hallitus hyväksyi toukokuussa, uudistuksessa määritellään uudelleen mm. ikäryhmittäiset laskentaperusteet, nuorten yhteiskuntatakuun rahoitus sekä koulutuksen järjestämisen kustannustenjakko. Kuntien kannalta on luonnollisesti tärkeintä, miten uusi valtionosuusjärjestelmä kuntia kohtelee. Alustavia koelaskelmia on tulossa vasta tulevana syksynä. Hallituksen käsittelyyn selvitysmiehen esitys menee vasta ensi vuoden keväänä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että hallituksen kuntauudistus on valmisteltu hyvin hätäisesti. Hallituksen itselleen asettama ylikireä aikataulu on estänyt mm. huolellisen vaikuttavuusarvioinnin tekemisen. Kuntauudistuksen hyödyllisyyttä yritetään perustella väitteillä, joille ei löydy tieteellistä ja kokemusperäistä pohjaa. Kuntiin kohdistuvia uudistuksia ei hallitus ole nähnyt kokonaisuutena. Kuntarakenteita, sote-palveluja, kuntien rahoitusjärjestelmää, kuntalakia ja kuntien tehtäviä uudistetaan eritahtisina, jolloin kunnissa on täysin mahdotonta tehdä kuntarakennelakiesitykseen kirjattujen aikataulujen puitteissa kokonaisarviota, millainen kunta niin taloudellisesti kuin toiminnallisesti uudesta kunnasta tulee kuntaliitoksen jälkeen.

Näin epäselvässä tilanteessa keskustan valio-kuntaryhmä katsoo, että kuntarakennelakiesityksen jatkokäsittelylle ei ole edellytyksiä.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että hallintovaliokunta kuntarakennelakiesitystä käsitellessään ottaa huomioon edellä olevan.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2013

Inkeri Kerola /kesk
Tuomo Puumala /kesk
Simo Rundgren /kesk

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2**Perustelut**

Kuntarakennelakiluonnoksen 4 c §:n 3 kohdassa edellytetään perusopetuksen laadukkaan ja yhdenvertaisen järjestämisen kannalta alle yksivuotiaiden ikäluokan kooksi vähintään noin 50. Vuonna 2011 lähes 44 prosentissa nykyisistä 320 kunnasta syntyi alle 50 lasta. Yli 40 prosenttia nykykunnista ei siis täytä ehdotettua kriteeriä ja joutuisi näin ollen tällä perusteella selvittämään yhdistymistä muiden kuntien kanssa. Pidämme tätä vaatimusta epätarkoituksenmukaisena. Tällainen vaatimus johtaa väistämättä peruskoulujen vähenemiseen ja koululaisten koulumatkojen pitenemiseen. Tällä hetkellä 93 prosenttia alakoululaisista asuu alle viiden kilometrin päässä lähikoulusta, mutta kouluverkon tarkoituksellinen karsiminen vie monessa kunnassa lähikoulut entistä kauemmas pidentäen koululaisten matkoja. Koulukuljetusten osuus on joissakin kunnissa merkittävä osa koulun vuosibudjettia, joten etäisyyksien kasvaminen lisää paitsi koulumatkoihin kuluvaan aikaan myös koulumatkakustannuksia.

Kuntakokojen kasvattaminen johtaa koulupetuksen keskittymiseen ja sitä kautta suurempiin kouluihin. Asiantuntijakuulemisessa kävi ilmi, että kansainvälisten tutkimusten mukaan suuret koulukoot muun muassa hidastavat opin-

toja ja suomalaisessa tutkimuksessa niiden on havaittu muun muassa heikentävän yksilöllisyyden huomioon ottamista ja kasvattavan eroja tyttöjen ja poikien koulumenestyksessä. Emme kannata koulukokojen kasvattamista liian suuriksi. Huomautamme myös, että koulujen väliset erot ovat kasvussa ja oppimistuloksissa on huolestuttavan suuria eroja erityisesti pääkaupunkiseudun ala- ja yläkouluissa.

Kaavaillun uudistuksen valmistelu on ollut heikkoa ja liian kiireistä ottaen huomioon uudistuksen massiivisuus ja merkittävyys yhteiskunnan kannalta. Lisäksi lakia valmistellessa olisi pyrittävä arvioimaan kaikki merkittävät vaikutukset, mutta käsillä olevasta hallituksen esityksestä puuttuu muun muassa arviot siitä, kuinka moni peruskoulu tai lukio tulisi tämän lakiesityksen perusteella lakkautetuksi, minkä verran koululaisten koulumatkat pitenisivät ja kuinka paljon tämä kasvattaisi koulumatkakustannuksia. Edellä esitetyn perustein esitämme, että hallintovaliokunta hylkää lakiesityksen.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2013

Ritva Elomaa /ps
Kimmo Kivelä /ps