

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 20/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 113/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Luhtala ja neuvotteleva virkamies Ville Salonen, valtiovarainministeriö
- johtaja Jari Rajanen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallintojohtaja Matti Lahtinen, Opetushallitus
- kehittämisspäälikkö Nina Lahtinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- erityisasiantuntija Päivi Väisänen-Haapanen, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Yksityiskoulujen Liitto ry

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Opetustoimen osalta hallituksen esityksessä ehdotetaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin sekä vähennyksiä että lisäyksiä. Esityksessä kuntien peruspalvelujen keskimääräistä valtionosuusprosenttia ehdotetaan alennettavaksi 30,96 prosentista 29,57 prosenttiin, jolloin kuntien omarahoitusosuus nousee 69,04 prosentista 70,43 prosenttiin. Muutos vähentää valtion menoja vuositasolla 362 miljoonalla eurolla. Kuntien järjestämään koulutukseen leikkaus kohdistuu asukasperusteisena samansuuruisesti. Toisaalta valtionosuuksien lisäyksenä otetaan huomioon oppilas- ja opiskelijahuoltolainsäädän-

nön ja ns. työrauhaa koskevasta lainsäädännöstä johtuvaa kustannusten kasvua. Sivistysvaliokunta pitää leikkauksia valitettavina, mutta valtiontalouden sopeuttamistoimien kannalta välttämättöminä. Valiokunta on huolissaan siitä, että kuntien väliset erot voivat kasvaa ja oppilaiden yhdenvertaisuus vaarantua.

Valiokunta toteaa, että laskennallisessa valtionosuusjärjestelmässä päätösvalta rahoituksen kohdentamisesta on kunnilla itsellään. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei kuntien rahoitusosuu- den kasvu johda opetuksen laadun ja määrän heikkenemiseen eikä eriarvoistumiseen. Laadukas koulutus on koko yhteiskunnan kannalta in-

vestointi tulevaisuuteen, joten mahdollisten säästötoimenpiteiden tulee olla tarkkaan harkittuja. Valiokunta painottaa, että ratkaisuja mietittäessä opetuksen sisällöt ovat tärkein tekijä lasten ja nuorten kouluttamisen kannalta.

Koko ajan kiristyvän julkisen talouden tilanne edellyttää kunnissa ja kouluissa monia muutoksia ja valmiutta myös uusiin toimintatapoihin. Valiokunta muistuttaa myös siitä, että laajemmat kokonaisuudet antavat paremman mahdollisuuden tarjota oppilaille ja opiskelijoille monipuolisemman opetuksen ja järjestää kattavasti oppilashuolto- ja muita tukipalveluja.

Valiokunta viittaa myös valtion vuoden 2014 talousarviosta antamaansa lausuntoon (SiVL 18/2013 vp — HE 112/2013 vp) ja korostaa, että korkea sivistystaso, toimivat päivähoitopalvelut sekä laadukas ja maksuton koulutus ovat suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusta. Hallituksen mukaan varhaiskasvatuksen ja yleissivistävän koulutuksen lähtökohtana on kasvatuksen ja koulutuksen tasa-arvon sekä yhdenvertaisuuden takaaminen ja vahvistaminen kaikille koko maan kattavasti ja laadukkaan päivähoidon turvaaminen. Myös kuntien kannalta opetuksen järjestäjinä valiokunta pitää tärkeänä, että tiukassakin taloudellisessa tilanteessa valtion talousarviossa varataan ensi vuodelle 60 miljoonan euron määräraha perusopetuksen ryhmäkokojen pienentämiseen tarkoituksena perusopetuksen laadun turvaaminen.

Sivistysvaliokunnassa on mietintöä varten käsiteltävänä hallituksen esitys oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi (HE 67/2013 vp), jossa ehdotetaan koottavaksi lainsäädännössä nykyisin hajallaan olevat oppilas- ja opiskelijahuoltoon koskevat säännökset. Tavoitteena on siirtää painopistettä yhteisölliseen opiskeluhuoltoon ja nykyisestä ongelmakeskeisestä toiminnasta ennaltaehkäisevään suuntaan. Laki koskee esi- ja perusopetusta ja toisen asteen koulutusta. Sivistysvaliokunnassa hallituksen esityksen käsittely on kesken, ja valiokunta tulee ottamaan esitykseen kantaa mietinnössään, jonka on tarkoitus valmistua joulukuun alussa. Tässä kunnan peruspalveluja koskevassa esityksessä uusi lainsäädäntö ehdotetaan otettavaksi huomioon siten, että val-

tionosuus näihin uusiin ja laajeneviin tehtäviin olisi 50 prosenttia ja se korottaisi kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia 8,45 miljoonalla eurolla. Oppilas- ja opiskeluhuoltolaista aiheutuviksi laskennallisiksi kustannuksiksi on siten arvioitu yhteensä lisäystä 16,9 milj. euroa vuonna 2014. Vuositasolla valtionosuuslisäys on 13,1 milj. euroa.

Sivistysvaliokunnassa on mietintöä varten käsiteltävänä myös ns. työrauhapaketti (HE 66/2013 vp). Perus- ja toisen asteen opetusta koskevaan lainsäädäntöön esitetään muutoksia, jotka vahvistavat kouluhyvinvointia sekä koulujen ja oppilaitosten turvallisuutta ja työrauhaa. Tämän lainsäädännön vaikutukset hallituksen esityksen mukaan olisivat vuositasolla 665 000 euroa, ja siitä korvataan kunnille 50 prosenttia (peruspalveluja koskevan HE:n vaikutuksia kuvaavan taulukon kohta 4). Esitys sisältää myös oppilaskuntien toiminnan vakiinnuttamisen perustasteella, mistä arvioidaan aiheutuvan kunnille lisäkustannuksia noin 0,7 milj. euroa. Kyse on uudesta tehtävästä, jonka valtionosuusprosentti on 50.

Vuotta 2014 koskevana määräaikaisena muutoksena kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista vähennettäisiin mm. 0,61 euroa asukasta kohden opiskelijavalintajärjestelmän rahoittamiseksi. Muutoksen kokonaisvaikutus on 3,275 miljoonaa euroa, ja sitä vastaava summa osoitetaan Opetushallitukselle käytettäväksi opiskelijavalintajärjestelmän kustannuksiin. Valiokunta pitää tätä määrärahaa erittäin tärkeänä uusien palvelujen toteuttamisessa. Osana SADe-hanketta kehitetyt uudet haku- ja valintapalvelut on otettu osittain käyttöön toisen asteen koulutuksen tämän vuoden syksyn yhteishaussa. Uusi Opintopolku.fi-palvelu tarjoaa aikaisempaa laajemmat ja kattavammat toisen asteen haku- ja valintapalvelut, aikuiskoulutuksen hakupalvelut sekä koulutustietopalvelut. Nämä palvelut myös osaltaan varmistavat koulutustakuun toteutumista. Keskitetyt ja yhtenäiset haku- ja valintapalvelut hyödyttävät kuntia ja muita koulutuksen järjestäjiä, kun niiden ei tarvitse ylläpitää omia haku- ja valintajärjestelmiä.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Sanna Lauslahti /kok
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Silvia Modig /vas
jäs.	Ritva Elomaa /ps	Mika Niikko /ps
	Jukka Gustafsson /sd	Mikaela Nylander /r
	Leena Harkimo /kok	Simo Rundgren /kesk
	Pauli Kiuru /kok	Pauliina Viitamies /sd.
	Kimmo Kivelä /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Pääministeri Kataisen hallitus jatkaa talouspää-
töksillään sivistyksellisen perustan murentamis-
ta. Kuntapalveluiden rahoitusta leikataan rajus-
ti, ja kuntapalvelujen rahoituspohja heikkenee.
Ensi vuonna toimeenpannaan vuosien 2012—
2013 kehysriihien leikkauspäätökset, yhteensä
362 miljoonaa euroa. Kuntien peruspalveluiden
valtionosuusprosentti alenee 30,96 prosentista
29,57 prosenttiin. Kuntien omavastuu lakisää-
teisten velvoitteiden rahoittamisesta on ensi
vuonna 70,43 prosenttiyksikköä, joka on 4,54
prosenttiyksikköä enemmän kuin vaalikauden
alussa. Hallituksen päätösten seurauksena kun-
tapalveluiden rahoitusleikkaukset vuosina
2012—2017 ovat yhteensä 6,6 miljardia euroa.

Hallitusohjelmassa ja kehyspäätöksessä sovi-
tut leikkaukset kohdistuvat mm. lukioon, amma-
tilliseen peruskoulutuksen, oppisopimuskoulu-
tukseen, ammatilliseen lisäkoulutukseen, am-
mattikorkeakoulujen rahoitukseen, oppilaitos-
ten perustamiskustannusten valtionosuuteen, va-
paan sivistystyön rahoitukseen sekä teattereiden,
orkestereiden ja museoiden rahoitukseen.
Vuonna 2014 nämä säästöt lisääntyvät 62 milj.
euroa edellisvuodesta, mistä 41 milj. euroa on
kuntien ja kuntayhtymien arvioitu osuus. Kes-
kusta ei näitä leikkauksia hyväksy.

Hallituksen esityksen mukaan esi- ja perus-
opetuksen rahoitus vähenee ensi vuonna 184
miljoonalla eurolla kuntien peruspalvelujen val-
tionosuusleikkausten myötä. Peruspalveluiden
valtionosuuksista 1,4 miljardia euroa eli 16 pro-
senttia kohdistuu esi- ja perusopetukseen. Vaali-
kauden aikana rahoitus vähenee kaikkiaan 626
miljoonaa euroa. Tämä on kestämatöntä.

Hallitus ajaa kovalla valtionosuuksien leik-
kauspolitiikallaan eri kuntapalveluja tarvitsevia
ryhmiä vastakkain. Näin rajut leikkaukset mer-
kitsevät vääjäämättä lukio- ja kouluverkoston
harventamista. Etäisyyksien muodostuessa koh-
tuuttomiksi jo peruskouluikäisillä oppivelvolli-
suuden suorittaminen kotoa käsin vaikeutuu.
Valtiovalta on viime kädessä vastuussa siitä, että
perustuslakiin kirjatut sivistykselliset perusoi-
keudet toteutuvat yhdenvertaisina.

Pääministeri Katainen on jo väläyttänyt uusia
leikkauspäätöksiä ensi keväälle. Kuntapalveluja
eniten tarvitsevia lapsia, nuoria, sairaita ja van-
huksia ollaan surutta laittamassa hallituksen
epäonnistuneen talouspolitiikan maksajiksi.
Vaikutukset näkyvät kunnallisveron korotukse-
na, palvelujen karsimisena sekä henkilöstön, ku-
ten opettajien, lomautuksina ja irtisanomisina.
Samaan aikaan hallitus esittää kunnille lisää teh-
täviä ja velvoitteita, kuten oppilas- ja opiskelija-
huoltolain toteuttaminen. Nämä on huomioitava
kuntien rahoituksessa.

Keskustan valiokuntaryhmä vaatii, että ensi
vuodelle ehdotetut kuntien valtionosuusleik-
kaukset on peruttava ja sivistykselliset perusoi-
keudet turvattava. Leikkaukset vastaavat ensi
vuonna jopa liki 30 000 kuntien palvelualojen
työntekijän vuotuisia palkkakustannuksia. Kun-
talaisten tarvitsemat hyvinvointipalvelut ovat
vakavassa vaarassa.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

*että hallintovaliokunta ottaa huomioon
edellä olevan.*

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2013

Inkeri Kerola /kesk
Simo Rundgren /kesk

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Hallituksen esitys HE113/2013 vp ei nykymuodossaan ota riittävästi huomioon kuntien haastavaa taloudellista tilannetta. Lisäksi esitettyjen uudistusten käytännön toteutus arveluttaa monelta osin sivistysvaliokunnan perussuomalaisia. Vuoden 2014 valtion talousarvioehdotuksessa esi- ja perusopetuksen rahoitusta esitetään vähennettävän 184 miljoonaa euroa kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtävien vähennysten myötä. Vähennyksistä jopa 16 prosenttia kohdistuu esi- ja perusopetukseen. Tätä silmällä pitäen kuntien valtionosuuksien leikkaamisen sekä vastuiden kasvattamisen suhteen tulisi harjoittaa erityisen perusteellista harkintaa.

Tällä hetkellä näyttää siltä, että hallitus on siirtämässä esi- ja perusopetuksen kustannukset kuntien vastuulle. Näin tehtäessä muutoinkin alijäämäiset kunnat joutuvat sopeuttamistoimissaan kohdentamaan leikkauksia myös esi- ja perusopetukseen. Käytännössä kuntatasolla tämä merkitsee pienten turvallisten ja laadukasta opetusta antavien koulujen lakkauttamista sekä koululaisten keskittämistä suurempiin kouluihin. Säästötoimet kohdistuvat luonnollisesti myös henkilöstöön, jos ei suoranaisesti irtisanomisiin niin ainakin jatkuviin ja suunniteltuihin lomautuksiin. Kiertävät lomautukset tulevat osaltaan vaikuttamaan opetusryhmien koon kasvamiseen, mutta ennen kaikkea koulurauhan eheyteen negatiivisella tavalla.

Kuntatalous on yleisesti tarkasteltuna jo tällä hetkellä erittäin tiukoilla, ja peruspalvelujen valtionosuusprosentin alentaminen kasvattaa kuntien omarahoitusosuutta entisestään. Monilla kunnilla on tällä hetkellä harteillaan valtavat säästöpainheet, jotka ovat johtaneet peruspalvelujen saatavuuden ja laadun heikkenemiseen. Kuntien valtionosuuksien lisäleikkaukset vallitsevassa taloustilanteessa ovat kuntalaisille tarjottavien peruspalvelujen näkökulmasta huolestuttava asia. Luonnollisesti leikkaukset kohdistuvat myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituk-

seen ja tätä kautta toiminnan laatuun sekä tarjontaan. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien indeksikorotuksen jäädyttämisen vaikutukset kohdistuvat puolestaan suoraan kyseiseen hallinnonalaan. Hallituksen esitys HE 113/2013 vp ei tältä osin huomioi riittävästi vallitsevaa taloustilannetta kuntakentällä. Varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus ovat tulevaisuuden talouskasvun kannalta avainasemassa. Kirjastot ovat puolestaan suomalaisen sivistyksen tasa-arvon kulmakivi. Myös kulttuuripalvelujen ja taiteen opetuksen edes jossain määrin tasapuolisen tarjonnan turvaamisessa kunnat ovat avainasemassa. Perussuomalaiset eivät ole valmiita karsimaan näistä palveluista, koska uskomme niiden merkitykseen paremman tulevaisuuden rakentamisessa.

Koulutus tulee nähdä investointina tulevaisuuteen, ei pelkkänä pakollisena menoeränä. Oppilas- ja opiskelijahuolto on tärkeässä roolissa oppilaitosten toiminnassa. Se on verrattavissa työterveydenhuoltoon, jonka tehtävä on pitää työntekijät työkykyisinä. Yleinen hyvinvointi on myös opiskelussa ehdoton perusedellytys. Oppilas- ja opiskelijahuolto tähtää nuorten hyvinvoinnin edistämiseen, ja tätä tehtävää ei voida laiminlyödä. Oppilas- ja opiskelijahuoltolakesityksen tavoitteet ovat hyviä, mutta sen käytännön vaikutusten arvioinnissa on puutteita. Lakiuudistuksen kunnille aiheuttamat kustannukset saattavat nousta arvioita korkeammiksi. Lisäksi opetushenkilökunnan tehtäväkentän laajentaminen uudistuksen myötä vaikuttaa osaltaan käytännön toimintaan kouluissa. Opiskelijahuollon palvelujen järjestämisvelvoitteen tulisi kattaa myös muiden kuin kunnallisten koulutuksenjärjestäjien toiminta. Tältä osin rahoituslaskelmat tulee tarkastaa uudemman kerran.

Valtionosuuksien leikkauksista johtuvien talousvaikeuksien vuoksi opetusala on kärsinyt jo useista lomautuksista ja irtisanomisista. OAJ:n lausunnon mukaan ammattikorkeakoulussa on irtisanottu 170 opettajaa ja aikuiskoulutuksesta

450 henkilöä. Kolmetoista kuntaa on lomauttanut opetushenkilöstöään, ja lomautusten piirissä on peräti 3 000 opettajaa sekä 45 000 lasta ja nuorta. On vaarana, että opettajia lomauttavien kuntien määrä kasvaa vielä vuoden 2013 aikana.

Lomautustilanteessa yksi opettaja saattaa huolehtia monesta luokasta, samoin kuin opettajan sairastuessa niissä kunnissa, joissa sijaista ei palkata. Tämä saattaa lapsijoukon tilanteeseen, jossa he työskentelevät itsenäisesti ilman aikuisen valvontaa, mikä on perussuomalaisten mielestä huolestuttava turvallisuusriski, sekä oppituntien että välituntien aikana. Sama koskee päiväkoteja ja esiopetusryhmiä, mikäli kunnat säästävät sijaisen palkkaamisesta. Lakisääteiset rajoitukset yhden pätevän aikuisen vastuulla olevista lapsista ylittyvät vaarallisesti, jos normaalisti 21 lapsen ryhmässä työskentelevistä kolmesta työntekijästä yksi on pois. Näin syntyy useita riskitilanteita, joissa voi olla kyse jopa ihmishengistä. Perussuomalaiset eivät voi hyväksyä päiväkotien tai koulujen henkilökunnan määrään kohdistuvia leikkauksia millään tasolla.

Kymmenet kunnat ovat jättäneet hakematta valtiolta korvamerkittyä määrärahaa luokkakokojen pienentämiseen. Tämä on perussuomalaisten mielestä huolestuttavaa ja kertoo siitä, että opetusryhmiä halutaan todellisuudessa kasvat-

taa. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellyttää valtionavun saajilta, että ryhmiä todella pienennetään, opettajia ei lomauteta ja jakotunteja tai erityisopetusta lisätään. Suurissa opetusryhmissä lapsen ongelmat saattavat jäädä huomiotta ajan ja resurssien puutteen vuoksi. Tämä tulee lisäämään kustannuksia pitemmällä aikavälillä — erityisopetuksen tarvetta, psykiatrisen sairaanhoidon tarvetta tai lisääntyvää oppilashuollon tarvetta.

Perussuomalaiset ovat huolissaan siitä, että perusopetuksessa leikataan jakotunteja, jotka mahdollistavat rauhallisen ja yksilöllisen oppimistilanteen ja ovat olennaisessa asemassa erityisesti äidinkielessä ja matematiikassa. Jakotunnille osallistuminen säästää erityisopetuksen kustannuksia. Kun kuitenkin erityisopetuksesta leikataan, erityiskouluja ja -luokkia lakkautetaan, ollaan sietämättömässä tilanteessa. Jokaisen lapsen ja nuoren oikeus on saada oman tasoistaan opetusta, jossa hän voi saada onnistumisen kokemuksia, oppia ja kasvaa.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2013

Ritva Elomaa /ps
Kimmo Kivelä /ps
Mika Niikko /ps