

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokeilusta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Kainuun hallintokokeilusta (HE 198/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kehittämispäällikkö Teemu Eriksson ja hallitusneuvos Arto Sulonen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Matti Lahtinen ja opetusneuvos Ari Saarinen, opetusministeriö
- hallintojohtaja Kari Pitkänen, Opetushallitus
- lääninsivistysneuvos Pertti Kokkonen, Oulun lääninhallitus
- maakuntajohtaja Hannes Kempainen, Kainuun liitto

- kunnanjohtaja Juhani Vähähyppä, kunnanhallituksen puheenjohtaja Tapani Kempainen ja sivistystoimen osastopäällikkö Kimmo Mikkola, Hyrynsalmen kunta
- sivistysjohtaja Risto Brunou, Kajaanin kaupunki
- rehtori Seppo Rimpinen, Puolangan kunta
- rehtori Aulikki Moisio, Kainuun ammatillisen koulutuksen neuvottelukunta
- kirjastotoimenjohtaja Elina Sarapisto, Kajaanin kaupunginkirjasto - Kainuun maakuntakirjasto
- rehtori Marja-Liisa Rantonen, Linnan lukio, Kajaani
- rehtori Raili Kempainen, Paltamon viestintälukio
- rehtori Ari Kontro, Sotkamon lukio
- erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Olavi Arra, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kainuun hallintokokeilusta, jota sovellettaisiin Kajaanin ja Kuhmon kaupunkien sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen kuntien alueella. Kokeilun tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistami-

sen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskuhallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan.

Esityksen mukaan maakunta huolehtisi pääosasta nykyisin kuntien vastuulla olevista so-

siaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä. Maakunta vastaisi myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan suunnittelusta ja maakunnan alueen kehittämisestä.

Terveydenhuollossa maakunta vastaisi erikoissairaanhoidosta, perusterveydenhuollosta ja osasta ympäristöterveydenhuoltoa. Sosiaalihuollossa maakunnan tehtävä kattaisi osan kehitysvammaisten erityishuollon tehtävistä, päihdehuollon, lastensuojelutehtävät, lastenvalvojan tehtävät ja kasvatusta- ja perheneuvolatoiminnan kokonaisuudessaan sekä vanhusten laitoshuollon. Opetustoimessa maakunta toimisi lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjänä.

Ylintä päätösvaltaa maakunnan toimialaan kuuluvissa tehtävissä käyttäisi kokeilualan asukkaiden kunnallisvaalien yhteydessä yleisillä vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto, jossa olisivat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti

edustettuina maakunnassa toimivat poliittiset puolueet ja valitsijayhdistykset. Maakuntavaltuustossa olisi myös edustus kaikista kokeilualueen kunnista. Maakuntavaltuusto valitsisi päätösten valmisteluista ja toimeenpanosta vastaavan maakuntahallituksen. Maakuntahallituksen kokoonpano vaihtelisi eri asiaryhmissä.

Maakuntavaltuusto käyttäisi ylintä päätösvaltaa aluekehitysviranomaisena toimivassa Kainuun liitossa sekä maakunnan vastuulle tulevia peruspalveluita varten perustettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä ja koulutuskuntayhtymässä. Maakunnalle kuuluvien peruspalvelutehtävien edellyttämä kuntien henkilöstö siirretään kokeilun ajaksi näitä palveluita järjestävien kuntayhtymien palvelukseen. Henkilöstön oikeudet ja edut eivät siirron yhteydessä muutu.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2003, ja se olisi voimassa vuoden 2012 loppuun.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sivistysvaliokunta on tässä lausunnossa keskittynyt käsittelemään opetustointia sekä toimialaansa kuuluvana erityisesti myös kirjastotoimien järjestämistä.

Kainuun hallintokokeilua koskevan esityksen tavoitteena on edistää Kainuun alueen kehitystä ja vahvistaa sen tulevaisuutta lisäämällä maakunnallista itsehallintoa ja kuntien välistä yhteistyötä. Maakunnallinen päätöksenteko koostuu yhteen päätöksentekuelimeen, minkä tavoitteena on mahdollistaa nykyistä paremmin Kainuun sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen. Kunnallisia peruspalveluja koskevan päätöksenteon ja rahoituksen koamisella pyritään turvaamaan palvelujen laatu ja saatavuus Kainuussa väestöennusteiden toteutumisesta huolimatta. Samalla on tarkoitus turvata eri kunnissa asuvien kansalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet saada julkisia peruspalveluja.

Maakunta vastaisi hallituksen esityksen mukaan muun muassa merkittävästä osasta kuntien vastuulla olevista opetustoimen tehtävistä. Näiden tehtävien hoitamista varten perustetaan koulutuskuntayhtymä, josta säädetään lakiehdotuksen 22 §:ssä. Ylintä päätösvaltaa koulutuskuntayhtymässä käyttäisi maakuntavaltuusto. Kuntayhtymän muusta hallinnosta määrättäisiin maakuntavaltuuston päättämissä johtosäännöissä. Kuntayhtymä vastaisi käytännössä Kainuun maakunnan vastuulla kokeiluun otettavien koulutuspalveluiden järjestämisestä kokeilualan asukkaille. Kaikki maakunnan kunnat kuuluisivat lain nojalla kuntayhtymään.

Lukiokoulutus. Hallitus ehdottaa lukiokoulutuksen liittämistä kokeilun piiriin. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että erityisesti lukiokoulutuksen järjestelyt joutuvat lähitulevaisuudessa muutoksiin oppilasmäärien vähentyessä ja koulutukseen kohdistuvien vaatimusten kasvaessa. Usean ylläpitäjän mallissa Kainuus-

sa joudutaan tilanteeseen, jossa palveluverkko supistuu hallitsemattomasti. Hallitus perustelee ehdotustaan myös siten, että lukioiden ja muiden kuntayhtymän oppilaitosten kehittämisedellytykset paranevat niiden ollessa yhden järjestäjän vastuulla.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on laajasti esitetty, myös Kainuun kuntien taholta, ettei lukiokoulutuksen liittämistä kokeiluun ole riittävästi valmisteltu ja sen vuoksi sitä ei tulisi liittää kokeiluun. Asiantuntijat ovat esittäneet myös huolen siitä, että lukiokoulutuksen siirtäminen kuntayhtymälle olisi myös uhka lukioverkon säilymiselle ja sitä kautta koulutuspalvelujen saatavuudelle. Sivistysvaliokunta painottaa kuitenkin sitä, että lukiokoulutuksen liittäminen kokeiluun ei sinänsä poista Kainuun lukioiden ongelmia. Hallituksen esittämä malli sinänsä ei tarkoita lukioiden lakkauttamista. Lukiolain 5 §:n 2 momentti mahdollistaa nimittäin lukiokoulutuksen järjestämisen ostopalveluna, jolloin kuntayhtymä voisi ostaa kunnilta lukiopalveluita.

Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että lähtökohtana Kainuun hallintokokeilussa on koko opetustoimen tarkoituksenmukainen järjestäminen. Valiokunta on ennen kaikkea huolestunut perusopetuksen ja lukiokoulutuksen yhteistyön vaarantumisesta, jos lukiokoulutus liitetään kokeiluun. Valiokunnalle on todettu, että pienet lukiot myös Kainuussa saavat toimintaedellytyksensä kiinteästä yhteydestä peruskoulun yläasteen sekä muun opetustoimen kanssa ja päin vastoin. Lukioiden siirtyminen kuntayhtymälle voisi vaarantaa tämän hyvin toimivan yhteistyön ja vaikeuttaa kohtuuttomasti sekä peruskoulutuksen että lukiokoulutuksen paikallista järjestämistä. Hallinto ei myöskään kevenisi niin, että järjestely tulisi nykyistä edullisemmaksi. Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että erityisesti pienissä kunnissa suuri osa lukion opettajista on yhteisiä peruskoulun kanssa. Valiokunta onkin päättänyt ehdottamaan hallintovaliokunnalle, että lukiokoulutus poistettaisiin 22 §:n 2 momentista, mutta samalla lisättäisiin 22 §:ään uusi 3 momentti, joka mahdollistaa myös muiden tehtävien antamisen kuntayhty-

mälle. Tällöin Kainuussa voitaisiin vielä selvittää, onko tarkoituksenmukaista liittää lukiokoulutus kokeiluun, ja tehdä se tarvittaessa pykälän 3 momentin nojalla.

Lakiehdotuksen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää koskevassa 21 §:ssä on momentti, jonka mukaan kokeilualan kunnat voivat antaa kuntayhtymälle myös muita tehtäviä. Koulutuskuntayhtymää koskevassa 22 §:ssä ei vastaavaa säännöstä ole ehdotettu. Sivistysvaliokunnan mielestä vastaava momentti tulisi säätää myös koulutuskuntayhtymää koskevaan pykälään. Kuten edellä on todettu, tämä mahdollistaisi lukiotoimen ottamisen kokeiluun. Samoin kuntayhtymän tehtäväaluetta voitaisiin niin haluttaessa laajentaa antamalla kuntayhtymän hoitettavaksi esimerkiksi kirjastotoimen sekä kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntatoimen tehtäviä.

Ammatillinen aikuiskoulutus. Lakiehdotuksen mukaan kuntayhtymän järjestämä ammatillinen aikuiskoulutus jäisi kokeilun ulkopuolelle. Ammatillinen aikuiskoulutus kuitenkin toimii kiinteässä yhteistyössä ammatillisen koulutuksen kanssa. Ammatillisella aikuiskoulutuksella on myös vahva perusta Kainuun elinkeinoelämän kehittämisessä. Nuorten ikäluokkien vähetessä panostus erityisesti ammatilliseen aikuiskoulutukseen tulee entistä ajankohtaisemmaksi aikuisten osaamistason nostamisessa elinkeinoelämän tarpeita vastaavaksi. On myös otettava huomioon, että Kainuussa suurin osa oppisopimuskoulutuksesta on aikuiskoulutusta. Ammatillisen aikuiskoulutuksen jättäminen kokeilun ulkopuolelle vaarantaisi myös oppisopimuskoulutuksen suurelta osin. Hallituksen esityksen mukainen järjestely hajauttaisi oppisopimuskoulutuksen voimavarat epätarkoituksenmukaisesti. Edellä todetuista syistä valiokunta ehdottaa ammatillisen aikuiskoulutuksen liittämistä kokeilun piiriin kuitenkin niin, ettei se koskisi muiden kuin kuntien järjestämää, eli vapaan sivistystyön laitosten maakunnassa mahdollisesti järjestämää ammatillista aikuiskoulutusta.

Edellä todetun perusteella sivistysvaliokunta esittää lakiehdotuksen 22 §:n muuttamista seuraavasti:

22 §

Kainuun koulutuskuntayhtymä

(1 mom. kuten HE)

Kuntayhtymä toimii *2 §:ssä mainittujen kuntien sijasta* ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) mukaisena koulutuksen järjestäjänä. *Lisäksi kuntayhtymä toimii ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) mukaisena koulutuksen järjestäjänä silloin, kun ammatillista koulutusta järjestänyt kunta on järjestänyt myös ammatillista aikuiskoulutusta.* Kainuun koulutuskuntayhtymään sovelletaan *kuntayhtymään kuuluville kunnille myönnettyihin* koulutuksen järjestämislupiin sisältyviä määräyksiä, lukuun ottamatta määräyksiä kunnista, joissa koulutusta järjestetään. *Koulutuksen järjestämislupien muuttamisesta kokeilun aikana on voimassa, mitä edellä mainituissa laeissa säädetään.*

Kokeilun alueen kunnat voivat antaa kuntayhtymälle myös muita kuin 2 momentissa säädettyjä opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviä. (Uusi)

Jos lakiehdotuksen 22 § hyväksytään sivistysvaliokunnan esittämässä muodossa, tulisi tällöin poistaa maininnat lukiokoulutuksesta 23 §:n 2 momentista.

Riippumatta siitä, liitetäänkö lukiokoulutus kokeilun piiriin vai ei, valiokunta korostaa etäopetuksen merkitystä lukiokoulutuksen kehittämisessä Kainuussa. Lukioiden on tarkoituksenmukaista muodostaa yhteistoiminnallinen verkosto, ja ne voivat suunnitella koko Kainuun lukio-opintojen opiskelutarjonnan yhteistyössä ja niin, että kunkin lukion erityisosaaminen voidaan hyödyntää. Valiokunta pitää tärkeänä myös eri koulutusmuotojen yhteistyön tehostamista

Kainuussa. Yhteistyöllä aikaansaatuihin maakunnallisiin lukiokoulutuspalveluihin on tarkoituksenmukaista liittää myös ammatillisen koulutuksen kanssa tehtävä yhteistyö eli lukiot voivat esimerkiksi tarjota yleissivistäviä tukitoimia ammatillisille oppilaitoksille. Koulutuspalvelujen kehittämistä voidaan tukea myös lukion ja vapaan sivistystyön järjestäjien yhteistyöllä.

Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena myös kokeilla virtuaalisten koulutuspalvelujen tarjontaa läpi vuoden, koska Kainuussa on puutetta opiskelijoiden kesätyöpaikoista. Näin opiskelijoilla olisi myös mahdollisuus lyhentää lukion suorittamisaikaa.

Kirjastotoimi. Lakiehdotuksessa ei esitetä, että maakuntahallinto koskisi kirjastotointa. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Kainuun kirjastoissa on viime vuosina ollut maan suurimmat lainausluvut asukasta kohti sekä keskimääräistä enemmän lainaajia. Suunnitellun hallintokokeilun aikana kuitenkin noin neljännes kirjastoammatillisesta henkilökunnasta Kainuussa jää eläkkeelle. Pätevän kirjastohenkilökunnan saaminen kirjastonhoitajan virkoihin on vaarantumassa. Kirjastopalvelujen saatavuuden kannalta on tarkoituksenmukaista, että Kainuussa vielä tutkitaan mahdollisuudet siirtyä myös kirjastotoimen osalta yhden järjestäjän malliin. Tällä voitaisiin turvata yhdenvertainen ja ammattitaitoinen kirjastopalvelujen tarjoaminen ja kehittäminen Kainuussa. Se voitaisiin toteuttaa, jos lakiehdotuksen 22 §:ään lisätään edellä selostettu uusi 3 momentti.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 14 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Suvi Lindén /kok	Margareta Pietikäinen /r
vpj.	Jukka Gustafsson /sd	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Tapio Karjalainen /sd	Leena Rauhala /kd
	Tanja Karpela /kesk	Säde Tahvanainen /sd
	Jyrki Katainen /kok	Ilkka Taipale /sd
	Inkeri Kerola /kesk	Unto Valpas /vas
	Timo E. Korva /kesk	Pia Viitanen /sd
	Irina Krohn /vihr (osittain)	vjäs. Lauri Oinonen /kesk (osittain).
	Markku Markkula /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.