

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2010 vp

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä marraskuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (VNS 9/2009 vp) valmistelevalle hallintovaliokunnalle samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Päivi Laajala ja hallitusneuvos Arto Sulonen, valtiovarainministeriö
- suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunta ja neuvotteleva virkamies Erkki Norbäck, opetusministeriö

- johtaja Kirsti Mäensivu, Hämeenlinnan hyvinvointipalvelujen kehittämissyksikkö
- erityisasiantuntija Aija Tuimala, Auditor-kehityspalvelut
- erityisasiantuntija Maarit Kallio-Savela ja lakimies Marja Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Markku Hassinen, Valtakunnallinen työpajayhdistys ry
- erityisasiantuntija Laura Andersson, Suomen Liikunta ja Urheilu ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kouvolan kaupunki
- kuntayhtymän johtaja Kari Juntunen, Oulun seudun ammatillisen koulutuksen kuntayhtymä
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Koulutuksen järjestäjien yhdistys ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keskeisenä tavoitteena on ollut turvata kunnan asukkaille perustuslain mukaisiksi perusoikeuksiksi määritellyt kuntien järjestämisvastuulla olevat palvelut. Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset edellyttävät, että lakiin perustuvien palveluiden tulee olla saatavilla tasapuolisesti maan kaikissa osissa, vaikka palvelut voivatkin jossakin

määrin laadullisesti tai määrällisesti poiketa eri kunnissa.

Palvelurakennemuutos on kesken ja monilta osin voidaan tehdä vain alustavia arvioita. Myönteisiä uudistuksia on kuitenkin jo toteutettu. Yhteistyö on laajentunut ja voimavarojen keskittäminen on lisännyt edellytyksiä toiminnan ja työnjaon suunnittelun, osaamisen ja muiden voimavarojen tarkoituksenmukaiselle käytölle. Valiokunta pitää jatkotyössä tärkeänä asukaslähtöistä palvelujen järjestämistä ja asuk-

kaille tärkeiden koulutus- ja kulttuuripalvelujen turvaamista lähipalveluina. On myös välttämättä yksinkertaistaa opetustoimen rahoituksen rakenteita ja läpinäkyvyyttä.

Koulutuspalvelut

Kuten selonteossa todetaan, väestömuutos aiheuttaa merkittäviä haasteita koulutusjärjestelmän kehittämiseksi. Peruskouluikäisten määrä on jo alkanut merkittävästi vähentyä, ja toiselle asteelle siirtyvien ikäluokkien määrä kääntyy laskuun vuoden 2012 jälkeen. Määrällisesti vähiten peruskouluikäisiä ennakoidaan olevan vuonna 2012. Tämän jälkeen nämä ikäluokat lähtevät hitaasti kasvamaan siten, että vuonna 2025 määrän arvioidaan olevan suurin piirtein nykytasolla. Tilannetta oppilaitosverkon osalta hankaloittaa lapsi- ja nuorisoi-ikäluokkien alueellisesti epätasainen kehitys. Aikuisväestön koulutustarpeiden ennakoidaan kasvavan kaikilla koulutusasteilla. Lisäksi on otettava huomioon, että Suomessa eri alueet ja yksittäiset kunnat ovat hyvin erilaisia. Tämä osaltaan vaikuttaa palvelujen järjestämiseen ja muun muassa erilaisten oppimisympäristöjen kehittämiseen.

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 tarkoitukseenmukaisten toimien piiriin. Valiokunta pitää tärkeänä, etteivät rakenteet estä moniammatillisen ja toimivan yhteistyön kehittämistä.

Esi- ja perusopetus. Selonteon mukaan tavoitteena on koulutuspalvelujen järjestäminen siten, että opetuksen korkea laatu ja monipuolinen palvelutarjonta pystytään turvaamaan kaikille lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Rakenteiden uudistaminen on hyvä lähtökohta, mutta ei automaattisesti tuo hyötyjä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että rakenteita koskevat ratkaisut tukevat koulutuspalveluiden saatavuuden ja laadun turvaamista.

Selonteossa arvioidaan, että kunta- ja palvelurakennemuutos on osaltaan edistänyt kuntien välistä yhteistyötä perusopetuksessa. Toistaisek-

si ei kuitenkaan ole olemassa seurantatietoja siitä, millä tavoin kunta- ja palvelurakennemuutos on parantanut tai huonontanut perusopetuksen yhdenvertaista toteutumista. Valiokunnan mielestä selkeästi kielteisiä ratkaisuja ovat mm. liian suuret opetusryhmät, opettajien lomautukset ja oppilashuollon epätasainen saatavuus. Nämä osaltaan vaarantavat laadukkaan perusopetuksen ja siihen liittyvät tukipalvelut. Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmään kohdistuneessa tuloksellisuustarkastusta (2009) koskevassa kertomuksessaan Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut, että opettajien lomautukset ja niiden aikaiset poikkeusjärjestelyt opetuksessa saattavat vaarantaa perusopetuslain 30 §:n takaaman oppilaan oikeuden opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen sekä perusopetuslain 29 §:n mukaisen oppilaan oikeuden turvalliseen oppimisympäristöön.

Valiokunta painottaa selonteon linjaukseen yhtyen esi- ja perusopetuksen turvaamista lähipalveluna. Opetuksen järjestämisessä tulee olla ensisijaisena lapsen etu. Lähtökohtana tulee olla varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen yhteys siten, että ne muodostavat yhteisen oppimisen ja kasvamisen polun. Perusopetuksen kansallisten laatukriteerien avulla voidaan turvata opetuksen korkeaa laatua ja monipuolista tarjontaa. Käytännössä toiminnan laatua turvataan perusopetuslain mukaisella lähikouluperiaatteella, tarkoituksenmukaisilla opetusryhmillä, yhtenäisillä opetussuunnitelmilla, erikoisosaamisen hyödyntämisellä ja oppilaiden yhdenvertaisuudella.

Lukiokoulutus. Lukioiden osalta valiokunta pitää tärkeänä kattavaa lukioverkkoa, jossa malleina voivat olla myös seudulliset tai alueelliset ratkaisut. Tavoitteena tulee kuitenkin olla koulutuksen järjestäminen niin, että nuorelle on mahdollista suorittaa lukio kotona asuen. Tukitoimenpiteenä voidaan kehittää tietoliikenteen ja teknologian sekä verkko-opetuksen mahdollisuuksia.

Selonteon mukaan pienten kuntien lukiokoulutuksen yksikköhinnan korotuksen säilyttäminen kuntien yhdistyessä tai lukion siirtyessä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle on edistänyt

kuntaliitosten syntymistä ja lukiokoulutuksen uudelleenjärjestelyjä ja siten tukenut uudistuksen tavoitteiden saavuttamista. Yksikköhintojen korotusta koskeva säännös on voimassa 31.12.2012 saakka. Koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiseksi tukea tulee jatkaa.

Ammatillinen koulutus. Puitelakiin sisällytettiin ammatillisen peruskoulutuksen järjestämistä koskeva säännös, jossa väestöpohjavaatimuksena on vähintään noin 50 000 asukasta. Asetettu väestöpohjavoite on tukenut ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kehittämistä. Toisaalta on todettava, että ammatilliseen koulutukseen on vapaa hakeutumisoikeus.

Selonteon mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon kokoamista jatketaan. Järjestämislupatoimenpitein voidaan tukea koulutuksen pysymistä ja saatavuutta alueilla, joissa pitkät etäisyydet koetaan järjestäjäverkon kokoamisen esteiksi. Suunniteltujen fuusioiden kautta vuoden 2010 jälkeen enää 3—4 kunta- ja 1—2 kuntayhtymäjärjestäjää jäisi alle vaaditun väestöpohjan. Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon palvelukykyä vahvistetaan ammattiopistostrategian mukaisesti.

Valiokunta yhtyy selonteon linjaukseen siitä, että painopistettä tullaan suuntaamaan rakenteiden kehittämisen ohella palvelukyvyn vahvistamiseen sekä asiakas- ja työelämälähtöisyyden lisäämiseen. Osaltaan koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta lisää se, että tuloksellisuuden osuutta koulutuksen järjestäjien valtionosuudessa kasvatetaan. Tuloksellisuuden vaikutusten lisääntyessä myös sen mittaamisen kriteeristöjä tulee edelleen kehittää.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että opiskelijapaikkoja ei voida joustavasti siirtää alueiden sisällä sinne, missä on koulutustarvetta. Vapaiden aloituspaikkojen siirto koulutuksenjärjestäjien kesken tulee olla joustavaa.

Kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalvelut

Kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalveluissa on myös kysymys asukkaille tärkeiden

palvelujen tasavertaisesta saatavuudesta ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisesta.

Kirjastopalvelut. Valiokunta toteaa, että kirjastot ovat tärkeitä peruspalvelujen tuottajia. Kirjastolain 2 §:n mukaan yleisten 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. Myös kirjastojen käyttö Suomessa on kansainvälisesti tarkasteltuna korkea. Valiokunta pitää tärkeänä selonteon linjausta siitä, että kirjasto- ja tietopalvelut tuotetaan asukkaiden lähipalveluina.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kunnat vastaavat kirjastopalveluista pääsääntöisesti edelleen itsenäisesti eikä tavoite seudullisista kirjastoista ole toteutunut. Käytettävissä olevien tietojen mukaan liitoksilla ei ole ollut vaikutusta kirjastojen toimipisteiden lakkauttamisiin. Kirjasto- ja tietopalvelujen riittävää ja laadukasta järjestämistä edesauttaa rakenteellisesti ja taloudellisesti riittävän vahvojen kuntien muodostuminen ja yhteistyön voimakas lisääminen. Saadun selvityksen mukaan kirjastopalvelut kehittyvät jo nykyisin eniten verkkokirjastopalveluissa, kuten kirjastojen sähköisissä asiointipalveluissa ja aineistopalveluissa, mutta myös kirjastojen tietopalveluissa. Verkkokirjaston kehittämistä on syytä jatkaa myös kansallisella tasolla.

Kulttuuripalvelut. Selonteossa todetaan, että kuntaliitosten myötä kulttuuripalvelujen järjestämispohja ja palveluiden tarjonta näyttää laajenevan ja kunnat esittävät suunnitelmissaan yhteistyön lisääntymistä. Valiokunta painottaa, että laadukkaat kulttuurin lähipalvelut tulee turvata samalla, kun yli kuntarajojen tapahtuvaa palveluiden käyttöä ja alueellista tarjontaa lisätään.

Liikuntapalvelut. Valtioneuvoston vuonna 2008 hyväksymän liikunnan edistämistä koskevan periaatepäätöksen mukaan liikunta on yksi kunnan peruspalveluista. Selonteon mukaan liikuntapal-

veluiden osalta uudistuksen myötä syntyvät laajemmat palvelualueet mahdollistavat palveluiden kehittämisen. Välttämätöntä on lisätä erityisesti lasten ja nuorten liikuntaa.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on lisätä hallintokuntien yhteistyötä. Liikuntatoimessa poikkihallinnollisella yhteistyöllä voidaan nykyistä paremmin edistää hyvinvointia ja hyviä toimintamalleja. Esimerkiksi liikuntatoimen ja kaavoituksen hyvä vuoropuhelu tuottaa arkiliikuntaa lisääviä ratkaisuja eri väestöryhmien tarpeisiin.

Nuorisotyö. Kuntia tuetaan kokonaisvaltaisen lapsi- ja nuorisopolitiikan toteuttamisessa. Valiokunta toteaa, että sen käsiteltävänä on parhailaan hallituksen esitys nuorisolaiksi (HE 1/2010 vp), jonka tavoitteena on parantaa nuorten mahdollisuuksia saada tarvitsemansa julkiset palvelut ja tehostaa nuorille tarjottavaa varhaista tukea mm. koulutukseen ja työelämään pääsyn edistämiseksi.

Selonteon linjausten mukaan nuorten työpaja-palvelujen ja etsivän työparitoiminnan kattavuutta parannetaan ja nuorten tieto- ja neuvontapalveluja ja vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmiä kehitetään. Työpajat edustavat jo nyt moniammatillisen viranomaisyhteistyön perusyksiköitä Suomessa, ja työpajojen voima on edelleenkin toiminnallisuudessa ja ihmisten kohtaamisen taidossa. Kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen jatkossa on huolehdittava siitä, että myös työllisyyden hoidon nimikkeen alla olevat monialaiset palvelut huomioidaan tasapuolisesti muiden palvelujen rinnalla kunnissa ja uusissa yhdistelmäkunnissa.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Tuomo Hänninen /kesk
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Paavo Arhinmäki /vas
Merikukka Forsius /kok
Timo Heinonen /kok (osittain)
Anneli Kiljunen /sd
Sanna Lauslahti /kok
Jukka Mäkelä /kok

Håkan Nordman /r (osittain)
Lauri Oinonen /kesk
Tuula Pelttonen /sd
Tuomo Puumala /kesk (osittain)
Leena Rauhala /kd
Mirja Vehkaperä /kesk
Pauliina Viitamies /sd
vjäs. Ilkka Kantola /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Sivistysvaliokunnan lausunnossa kunta- ja palvelurakennusuudistuksesta ei mielestämme puututa kaikkiin keskeisiin ongelmiin. Siksi emme voi kaikilta osin yhtyä lausuntoon.

Uudistushankkeen alussa kuntien yhdistyminen oli melko nopeaa, mutta uudistuksen vauhti on nyt hiipunut. Tarvitaankin uusia kannustimia, jotta kuntakentän rakenteellinen uudistus voisi jatkua. Kuntatalouden kriisi pakottaa kunnat usein varsin lyhytnäköisiin säästötoimiin. Valtion on tultava vahvemmin kantamaan vastuuta kansalaisten palveluiden turvaamisesta vahvistamalla kuntien toimintaedellytyksiä.

Tällä hetkellä kokonaisuudesta on muodostunut pirstaleinen ja vaikeasti hahmotettava. On synnytetty paljon väliportaan rakenteita, erilaisia yhteistoiminta-alueita, sen sijaan että olisi vahvistettu peruskuntia ja niiden edellytyksiä toimia palveluiden järjestäjinä. Yhteistoiminta-alueilla päätöksenteko ja vastuu saattavat etäännyä kansalaisista, vaikutussuhteet hämärtyvät ja palveluiden todellisia kustannuksia on vaikea hahmottaa. Esimerkiksi lukioden ja muun toisen asteen koulutuksen yhteistyössä kaivataan ohjausta, miten rahoitusta hoidettaisiin. Rahoituksen pitäisi olla läpinäkyvää, rahoitusjärjestelmää tulisi selkeyttää ja yksinkertaistaa. Nyt monesta kanavasta tuleva rahoitus murentaa julkista palvelu- ja rahoitusjärjestelmää ohjaten yhä useamman palvelunkäyttäjän yksityisen palvelun piiriin.

Kuntalaisten palveluiden laatu ja saatavuus ovat unohtuneet, ja kuilu eri lailla pärjäävien kuntien välillä on syventynyt. Kuitenkin opetus- ja sivistyspalveluiden pitää olla tasavertaisesti kaikkien saatavilla, kaikissa maan osissa. Myös liikuntapalvelujen peruspalveluasemaa on vahvistettava.

Kunta- ja palvelurakennusuudistus ei ole tukenut kuntatalouden vahvistumista. Opetus- ja

sivistyspuolella se näkyy muun muassa opettajien lomautuksina, oppilashuollon merkittävänä heikkenemisenä ja liian suurina opetusryhminä. Esimerkiksi oikeuskansleri Jonkka pitää hälyttävänä, että oppilashuollon saatavuus ei toteudu yhdenvertaisesti. Hänen mukaansa asia on huolestuttava perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Samaan aikaan hallitus haluaa toteuttaa esimerkiksi erityisopetusuudistuksen, jonka rahoitusta ei ole kuitenkaan varmistettu.

Sosialidemokraattien mielestä uudistusta tulisi edelleen jatkaa vahvojen peruskuntien synnyttämisen suuntaan. Tällöin voidaan turvata palveluille riittävä väestöpohja sekä ennakoitava ja riittävä rahoitus. Vahvan peruskunnan mallissa voidaan myös parhaiten turvata rahoituksen läpinäkyvyys ja kansalaisten suora vaikutusmahdollisuus. Riittävän vahva peruskunta mahdollistaa myös osaavan henkilöstön saannin ja työn tehokkaan organisoinnin. Hallinnon ja rakenteen kehittämisestä on siirryttävä yhä vahvemmin myös palveluiden sisällön kehittämiseen.

Kuntien oman palvelutuotannon resursointiin sekä johtamisen ja prosessien kehittämiseen onkin satsattava nykyistä enemmän. Kunta- ja palvelurakennehanke ei yksinään takaa riittävää rakenteiden ja palveluprosessien uudistumista, vaan sitä tulee tehostaa kehittämällä kuntien omaa verotulopohjaa takaamalla riittävät valtionosuudet sekä tarvittaessa selkeämpi rahoitusohjaus. Riittävä rahoitus takaa parhaiten palveluiden laadullisen kehittämisen, muutosprosessien onnistumisen ja uusien rakenteiden kestävyys tulevaisuudessa.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19 päivänä maaliskuuta 2010

Tuula Peltonen /sd
Anneli Kiljunen /sd

Pauliina Viitamies /sd
Ilkka Kantola /sd