

Sivistysvaliokunnan mietintö 4/1995 vp

Hallituksen esitys laeiksi peruskoululain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 30 päivänä toukokuuta 1995 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi otsikossa mainitun hallituksen esityksen 35/1995 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Matti Lahtinen opetusministeriöstä, pääjohtaja Jukka Sarjala opetushallituksesta, taloussuunnittelija Mirjam Niemi Jyväskylän kaupungista, koulutoimenjohtaja, virastopäällikkö Håkan Storbacka Pietarsaaren kaupungista, kunnanjohtaja Antti Korhonen Inarin kunnasta, kunnanjohtaja Erik Westerback Korppoon kunnasta, koulutoimenjohtaja Solveig Lindstedt ja talousjohtaja Peter Kjällman Porvoon maalaiskunnasta, kehityspäällikkö Simo Juva Suomen Kuntaliitosta, johtaja Liisa Souru Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:stä, varapuheenjohtaja Antero Lahtinen Suomen Rehtorit ry:stä ja erityisopettaja Ole Gustafsson Suomen erityiskasvatuksen liitosta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi peruskoululakia sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia.

Kunnille peruskoulun käyttökustannuksia varten myönnettävien valtionosuuksien opetuksen laskennalliseen tuntimäärään eli tuntikehykseen perustuva laskentatapa ehdotetaan korvattavaksi järjestelmällä, jossa valtionosuudet porrastetaan kunnille määritettävän peruskoulun rakennetta ja opetuksen järjestämistapaa kuvaavan tunnusluvun avulla. Tunnusluvun laskentatapa olisi tuntikehyksen laskentatapaa yksinkertaisempi ja selkeämpi.

Kuntakohtaista tunnuslukua määritettäessä otettaisiin huomioon valtionosuuden määrää korottavana tekijänä yläasteen ylläpitäminen,

oppilasmäärältään pienet ala-asteen koulut ja kunnan ainoa oppilasmäärältään pieni samankielinen yläasteen koulu. Lisäksi otettaisiin huomioon erityisopetusta saavien oppilaiden määrä.

Ruotsinkielisten, kaksikielisten ja saamelaisien kotiseutualueen kuntien korkeammat peruskoulun käyttökustannukset otettaisiin huomioon korottamalla valtionosuuden perusteena olevaa yksikköhintaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetyllä prosenttimäärällä. Lisäksi opetusministeriö voisi erityisestä syystä muissakin tapauksissa hakeuksesta korottaa kuntakohtaista yksikköhintaa.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 1995. Lakeja sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 1996 valtionosuuksia määrättäessä.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä.

Voimassa olevat peruskoulun tuntikehyssäänökset ovat vaikeasti sovellettavia ja tulkinnanvaraisia. Tästä on muun muassa seurannut runsaasti virheitä kuntien valtionosuushakemuksissa. Säännösten sisältyminen peruskoululain työaikaa ja opetusta koskevaan lukuun on aiheuttanut myös sen, että säännöksiä ei käytännössä aina ole pidetty pelkkinä valtionosuuden laskemista koskevinä normeina. Niitä tulkitaan edelleen myös niin, että niissä säädellään peruskoulussa annettavan opetuksen määrää ja ala-asteella myös virkojen määriä koulukohtaisesti.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että ehdotettu tunnuslukujärjestelmä on nykyistä tuntikehysjärjestelmää selkeämpi ja yksinkertaisempi. Näin voitaneen myös välttää lukuisat virheet, joiden takia valtionosuuksien määriä on jouduttu myös jälkikäteen oikaisemaan.

Uuden tunnusluvun laskemista koskeva säännös ei nykyisten tuntikehyssäännösten tapaan enää määrittele sitä, mistä eri tekijöistä tunnusluku muodostuu. Ehdotettu uusi säännös tuo porrastustekijöinä esille ainoastaan kouluverkoston ja erityisopetukseen siirretyt oppilaat. Valiokunta korostaa kuitenkin sitä, että säätämistavasta huolimatta uudella tavalla määräytyvät kunta-kohtaiset yksikköhinnat kattavat kaikki ne samat peruskoulun opetuksesta ja opetukseen liittyvistä toiminnoista aiheutuvat kustannukset, jotka kuuluvat nykyisin tuntikehykseen pohjautuvan järjestelmän piiriin. Näin ollen huomioon otetaan esimerkiksi peruskoulun ala-asteen ja yläasteen opetuksesta laajan kieliohjelman toteuttaminen, esiopetus, lisäopetus, sairaalaopetus, oppilaanohjaus, kerhotoiminta ja opettajille määrätty erityistehtävät.

Vaikka lakiehdotuksessa otetaan huomioon erityisenä porrastustekijänä erityisopetukseen siirretyt oppilaat, se tapahtuu huomattavasti yleisemmässä muodossa kuin nykyisissä säännöksissä. Valiokunta on huolestunut muutoksen vaikutuksista erityisopetuksen järjestämiseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viime vuosina tapahtuneet säästöt ovat osoittaneet, että kuntien erityisopetus joutuu herkästi säästöjen kohteeksi. Valiokunta korostaa sitä, että myös uuden järjestelmän aikana erityisopetuksen järjestämistapaa ja voimavaroja koskevat päätökset kunnissa tulee tehdä erityisopetusta saavien lasten edun ja todellisten tarpeiden mukaan.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että lain vaikutusta kuntien erityisopetuksen järjestämiseen seurataan ja selvitetään muun muassa,

— turvataanko peruskoulun yleisopetuksen osana annettava erityisopetus niin, että päätökset perustuvat erityisopetusta saavien lasten etuun ja todellisiin tarpeisiin, sekä

— turvataanko kunnissa vammaisten koulutuksen järjestäminen niin, että opetus järjestetään peruskoululain 3 §:n edellyttämällä tavalla.

Hallituksen esityksen mukaan ruotsinkielisissä ja kaksikielisissä kunnissa kuntakohtaisia yks-

sikköhintoja korotetaan viidellä prosentilla ruotsinkielisten oppilaiden ja saamelaisten kotiseutualueen kunnissa vastaavalla prosenttimäärällä saamenkieliseen opetukseen osallistuvien oppilaiden osalta. Opetusministeriö voi lisäksi erityisesti syystä hakemuksesta korottaa kunnan yksikköhintoja. Tehtyjen koelaskelmien mukaan eräät kunnat menettävät valtionosuuksia huomattavastikin nykyiseen verrattuna. Monissa kunnissa harvaan asutuilla alueilla, ruotsinkielisissä, kaksikielisissä ja saamelaisten kotiseutualueen kunnissa sekä muuallakin niissä kunnissa, joissa on välttämätöntä ylläpitää pieniä yläasteen kouluja, peruskoulun valtionosuuden muutos on niin suuri, että kunnilla tulee olemaan ilmeisiä vaikeuksia ylläpitää kouluverkkoa, joka turvaisi kielestä ja asuinpaikasta riippumatta kohtuulliset koulumatkat oppilaille.

Valiokunta edellyttää, että opetusministeriö käyttää opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 12 §:ssä säädettyä mahdollisuutta korottaa kunnan peruskoulun valtionosuuden perusteena olevaa yksikköhintaa, jos kunnan peruskoulumenot ovat esimerkiksi kunnan koosta ja harvasta asutuksesta, saaristoisuudesta, kaksikielisyydestä, saamenkielisestä opetuksesta tai muusta niihin verrattavasta erityisestä syystä keskimääräistä korkeammat eikä kunta muutoin pysty turvaamaan asianmukaisen opetuksen antamista. Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä, että päätökset korotetusta valtionosuudesta voidaan tehdä useammaksi vuodeksi kerrallaan, jolloin kunnat pystyvät arvioimaan niille tulevia valtionosuuksia pidemmällä aikavälillä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että koulujen perustaminen, lakkauttaminen ja yhdistäminen on vastaisuudessa kuntien päätösvallassa. Opetuksen järjestäminen on arvioitava vastaisuudessa paikallisten olosuhteiden mukaan.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että uudistuksen vaikutuksia opetuksen järjestämiseen kunnissa ja siten esimerkiksi kouluverkostoon, koulukohtaisten voimavarojen jakoon, opetuksen ja opetukseen liittyvien toimintojen järjestämiseen sekä erityisopetuksen asemaan seurataan ja mahdolliset epäkohdat korjataan.

Valiokunta edellyttää hallituksen seuraavan peruskoulun käyttökustannuksia varten myönnettävien valtionosuuksien uudistusta koskevan lainsäädännön vai-

kutuksia opetuksen järjestämiseen kunnissa ja antavan asiaa koskevan selvityksen sivistysvaliokunnalle uudistuksen vaikutuksista kahden vuoden kuluttua sekä tarvittaessa ryhtyvän toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ala-Harja, varapuheenjohtaja Gustafsson ja jäsenet Karjalainen, Korteniemi, Krohn, U-M. Kukkonen,

Laakso (osittain), Lapintie, M. Markkula, A. Ojala, Räsänen, Suhola, Takkula, Tahvanainen, Tulonen ja Vehviläinen sekä varajäsen J. Kukkonen.

Vastalause

Käsittelyssä olevat lait peruskoululain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta ovat perusteltuja ja oikeansuuntaisia uudistuksia. Esitetyt muutokset yksinkertaistavat ja selkeyttävät aikaisempaa valtionosuusjärjestelmää.

Kuten mietinnössäkkin todetaan, koelaskelmat ovat kuitenkin osoittaneet, että eräät kunnat menettävät valtionosuuksia kohtuuttomasti nykyiseen verrattuna. Tämä vaarantaisi oppilaiden mahdollisuuden saada koulutusta tasavertaisesti.

Lain mukaan opetusministeriö voi erityisestä syystä korottaa valtionosuuden perusteena olevaa kunnan yksikköhintaa.

Laissa tulisi tarkentaa, mitkä voivat olla niitä erityisiä syitä, joiden perusteella opetusministeriö voi korottaa kuntakohtaista yksikköhintaa. Mielestämme muun muassa vähemmistökielillä annettavasta opetuksesta ja pitkistä tai hankalista koulumatkoista aiheutuvat ylimääräiset kustannukset ovat tällaisia erityisiä syitä. Myös pienten yläasteen koulujen ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset niissäkin tapauksissa, joissa kunnassa on useampia yläasteen kouluja, ovat tällaisia erityisiä syitä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

1.

Laki

peruskoululain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 27 päivänä toukokuuta 1983 annetun peruskoululain (476/83) 31 ja 31 a—31 c §, sellaisina kuin ne ovat 3 päivänä elokuuta 1992 annetussa laissa (707/92), sekä

lisätään lakiin uusi 84 d § seuraavasti:

10 a luku

Rahoitus

84 d §

(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Edellä 2 momentissa tarkoitettua oppilaskohtaista lukua korotetaan:

(1 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

2) kunnan (*poist.*) yläasteen koulua, jossa oppilasmäärä on alle 180, käyvän oppilaan osalta

luvulla, joka saadaan, kun luvun 180 ja koulun oppilasmäärän erotuksella kerrotaan luku 0,01, kuitenkin enintään luvulla 1,0; sekä
(3 kohta kuten valiokunnan mietinnössä)

(4 ja 5 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2.

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 3 päivänä elokuuta 1992 annetun lain (705/92) 12 § seuraavasti:

12 §

Peruskoulun yksikköhinnan laskeminen

Peruskoulun ja peruskoulua korvaavan koulun oppilasta kohden määräytyvä yksikköhinta lasketaan kutakin kuntaa varten joka neljäs vuosi kunnille näistä kouluista koko maassa yksikköhinnan määräämistä edeltäneenä vuonna aiheutuneiden kokonaiskustannusten perusteella. Kuntakohtaisia yksikköhintoja laskettaessa otetaan huomioon, sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädetään, peruskoululain 84 d §:n mukaan laskettu kunnan peruskoulujen rakennetta ja opetuksen järjestämistapaa kuvaava tunnusluku, yläasteen ylläpitäminen ja kunnan asukastiheys. Yksikköhinnat on määrättävä sellaisiksi, että ne markkamäärät, jotka saadaan kertomalla kuntakohtaiset yksikköhinnat kuntien peruskoulujen ja kunnissa sijaitsevien peruskou-

lua korvaavien koulujen oppilasmäärillä, yhteenlaskettuina vastaavat kokonaiskustannuksia. Ruotsinkielisissä ja kaksikielisissä kunnissa kuntakohtaisia yksikköhintoja korotetaan viidellä prosentilla ruotsinkielisten oppilaiden ja saamenlaisten kotiseutualueen kunnissa vastaavalla prosenttimäärällä saamenkieliseen opetukseen osallistuvien oppilaiden osalta. Opetusministeriö voi lisäksi erityisestä syystä hakemukselta korottaa kunnan yksikköhintaa. *Tällaisiksi erityisiksi kustannuksiksi katsotaan muun ohella vähemmistökielillä annettavasta opetuksesta sekä pitkistä tai hankalista koulumatkoista aiheutuvat kustannukset.*

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 1995

Ossi Korteniemi
Anu Vehviläinen

Päivi Räsänen
Hannu Takkula

Aino Suhola