

13.10.2015

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Kuulemistilaisuus 14.10.2015

**Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutus hallituksen valtion
talousarvioesityksessä****JOHDANTO****Kuntatalouden näkymät pysyvät haastavina**

Pitkä taantuma, väestön ikääntymiseen liittyvät kustannuspaineet sekä aikaisempina vuosina kuntatalouteen kohdistetut valtionosuusleikkaukset ja tehtävien lisäykset heikentävät kuntien mahdollisuuksia vastata tulevaisuuden muuttuviin palvelutarpeisiin. Kuntien ja kuntayhtymien kehitysarvion mukaan kuntatalouden tilannekuva pysyy lähivuodet hyvin kireänä hallituksen käynnistämistä sopeutustoimista huolimatta.

Ilman tehtyjä valtionosuusleikkauksia kuntatalous olisi tasapainossa kaikilla mittareilla tarkasteltuna.

Kasvava työttömyys, erityisesti pitkäaikaistyöttömyys, turvapaikkahakijoiden määrän ennätysellinen laajuus sekä perus- ja ansioturvaan tehtävät leikkaukset aiheuttavat lähivuosina menopaineita kuntien palveluihin ja tulonsiirtoihin, erityisesti toimeentulotukeen, jonka kunta-rahoitusosuus säilyy Kela-siirrosta huolimatta. Ikäsidonnaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden kysyntä kasvaa noin prosentin joka vuosi.

Kilpailukyky, talouskasvu ja työllisyys ovat avainasemassa ja ratkaisevat myös kuntatalouden kohtalon. Rakenteelliset uudistukset vaikuttavat onnistuessaankin vasta vuosien päästä.

Kuntaliitto on osaltaan valmis niin kustannus- kuin tuottavuustalkoihin. Kun yli puolet kuntasektorin toimintamenoista on palkkoja ja palkkaperusteisia menoja, niiden hallinta on talouden tasapainon kannalta ensiarvoisen tärkeää.

Samalla kun kustannuksia leikataan, on varmistettava eri työnantajasektorien tasapuolinen kohtelu. Kuntaliitto ei hyväksy tilannetta jossa yksityisen työnantajan tilannetta helpotetaan sotu-maksuja alentamalla, mutta ei kuntatyönantajien. Lisäksi tämä alennus on tarkoitus rahoittaa julkiselle sektorille syntyvistä säästöistä. Tämä aiheuttaa tarpeetonta kilpailun vääristymää yksityisten palvelutuottajien eduksi.

Kuntaliitto kannattaa uudistettua kuntien makro-ohjausta, jossa tasapainotavoitteen asettamisen lisäksi valtio asettaa itselleen myös kuntien toimintoja koskevan menorajoituksen sekä toteuttaa valtio-kuntasuhteen rahoitusperiaatetta.

Kuntataloudelle asetettu rahoitusasematavoite vuodelle 2019 (½ %-yksikköä/BKT) edellyttää toimia kuntien velkaantumisen hillitsemiseksi. Kuntien investointitoimintaa ja niiden järkevää rahoitusta ei kuitenkaan saa vaarantaa. Toisin kuin valtio, kunnat eivät käytä velkaa toimintamenojen, vaan investointien rahoittamiseen. Kuntaliitto tukee kuntien investointien omarahoitusosuuden maltillista nostamista tavoitteen saavuttamiseksi.

Kuntatalouden vakauttamistoimiin liittyvät haasteet

Kuntalohjelman mukaan vuonna 2016 valtion toimenpiteiden kuntalohjetta vahvistava vaikutus olisi noin 295 miljoonaa euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa kuntien menoja ke-

vennetään valtion toimenpiteistä johtuen 540 miljoonalla eurolla vuoden 2019 tasolla. Tämän lisäksi kuntien tehtäviä ja velvoitteita tulisi alentaa yhdellä miljardilla eurolla.

Päätösten toteutus ja kustannusvaikutukset riippuvat pitkälti kuntien omista päätöksistä eikä esitetynkaltaisia menosäästöjä tai tulojen lisäyksiä ole odotettavissa niin nopeassa aikataulussa kuin nyt ennakoitaan.

Kunnille on ohjelman mukaan julkisen talouden kokonaisedun nimissä mahdollista säätää pysyvästi toimintamenoja lisääviä tehtäviä. Mikäli näin menetellään, kuntien rahoitusaseman kiristyminen on tarkoitus estää muun muassa mahdollistamalla kunnallisten palvelujen maksujen korotuksia.

Kuntaliitto ei tätä hyväksy, vaan mahdollisesti lisääntyvien menojen vastapainona on suoritettava tehtävien ja velvoitteiden vastaavansuuruiset vähennykset tai rahoittamalla ne 100 %:n valtionosuuksilla.

Jotta kuntatalousohjelmassa esitetty kuntatalouden rahoitusasematavoite sekä valtion itselleen asettama kuntatalouden menorajoite voidaan saavuttaa, on kunnille jäätävä merkittävä osa kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen mukanaan tuomista säästöistä. Kuntien maksupolitiikkaa tulee vapauttaa ja maksutulot pitää kuntien tulolähteinä ilman kytkentää muuhun valtio-kuntasuhteeseen.

Kuntaliitto ei myöskään hyväksy valtionosuuksien indeksikorotusten leikkaamista ja vaatii, että yhteisöveron korotettu jako-osuus säädetään pysyväksi.

Kuntaliitto vastustaa jyrkästi esitettyä muutosta jätelakiin kuntien toiminnan rajaamiseksi.

Rakenteelliset talouden- ja hallinnon uudistukset

Valtionosuuslainsäädännön uudistusta tarvitaan valtionosuuksien määräytymisperusteiden tilastollisen pohjan selkeyttämisessä. Tasauksessa käytetyn veropohjan tulisi olla mahdollisimman kattava. Ammatillisen koulutuksen ja mahdollisen lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistus tulee toteuttaa valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä. Esitetty sote-uudistus edellyttää toteutuessaan erittäin merkittäviä muutoksia kuntien valtionosuusjärjestelmän lisäksi kuntien veropohjaan.

On hyvin tärkeää, että tälläkin kertaa valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistus tehdään täytenä ja että kuntien veropohjaan tehtävät verovähennyksistä johtuvat kavennukset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti ja kiinteistöveroa kehitetään. Viime vaalikaudella aloitettua kiinteistöverotuksen uudistamista ja arvostamisperusteiden kehittämistä tulee jatkaa. Hallitusohjelmaan kirjatun selvityksen pääomatuloverotuksesta tulee koskea myös pääomaverotulojen jakautumista eri veronsaajille, myös kunnille.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kunnallisveron korotuspaineiden hillitsemiseksi kuntien veropohjan laajentamista liikenne-, polttoaine- ja ympäristöverojen osalta selvitetään. Sosiaali- ja terveydenhuollon, toisen asteen ammatillisen koulutuksen sekä kuntien työllisyysvastuuseen kaavailut muutokset tulee valmistella perusteellisesti ja laajassa yhteistyössä kuntien ja muiden kuntatoimijoiden kanssa. Kuntaliitto korostaa alueiden erityispiirteitä ja peräänkuuluttaa erilaisten vaihtoehtojen selvittämismahdollisuutta.

Kuntien tehtäviä tulee vähentää ja toimintaa ohjaavia normeja purkaa vähintään esitetyssä tahdissa. Tähän liittyy myös kelpoisuusehtojen ja palveluiden henkilöstörakenteiden merkittävä joustavoittaminen.

Jotta kuntatalouden kiristyminen ja sitä seuraavat veronkorotuspaineet voidaan välttää, tärkeätä on, että kuntatalousohjelman ja rahoitusperiaatteen toteutumista seurataan tiiviisti.

MAAHANMUUTTAJIEN KOTOUTTAMISKOULUTUS

Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrä on noussut huomattavasti. Kuntaliitto korostaa, että Suomen tulee antaa korkeatasoista kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville. Valtiolla on päävastuu maahanmuuttopolitiikasta, johon myös pakolaispolitiikka sisältyy. Myös kunnat ovat keskeisessä asemassa humanitaarisen vastuun kantamisessa. Kunnilla on lisäksi tärkeä tehtävä maahanmuuttajien osallisuuden ja yhdenvertaisuuden sekä eri väestöryhmien välisten hyvien

suhteiden edistämisessä. Maahanmuuttajien kotouttamisen tarkoitus on helpottaa maahanmuuttajan asettumista Suomeen ja edistää hänen osallistumistaan yhteiskuntaan. Maahanmuuttajien määrän kasvaessa myös tarve kotouttamistoimenpiteisiin kasvaa.

Maahanmuuttajien määrän voimakas kasvu tulee lisäämään kuntien kustannuksia merkittävästi. Alkuvaiheessa mm. turvapaikanhakijoiden valmistavan opetuksen järjestäminen asettaa kunnille suuria haasteita, myös taloudellisesti. Turvapaikkapäätöksen jälkeen on kunnilla suuri vastuu kotoutumisen onnistumisesta. Lasten ja nuorten osalta paine kohdistuu ennen kaikkea varhaiskasvatus- sekä esi- ja perusopetuksen palveluihin. Yleissivistävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen palveluissa kuntien tulee saada täysimääräinen valtion rahoitus palveluiden järjestämistä varten.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että nyt esillä olevassa talousarvioesityksessä ei ole varattu riittävästi määrärahoja turvapaikanhakijoiden perusopetukseen valmistavan opetukseen. Uusien arvioiden mukaan on Suomeen olisi tulossa jopa 2500-5000 esi- ja peruskouluikäistä lasta ja näiden arvioiden perusteella määrärahat ovat selkeästi liian pienet.

Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuslain 4 §:n mukaan kunnan on huolehdittava lasten varhaiskasvatusta järjestämisestä asukkaalleen sisällöltään sellaisena ja siinä laajuudessa kuin varhaiskasvatuslaissa säädetään. Varhaiskasvatuslaissa kunnan asukkaalla tarkoitetaan sitä, jonka kotikuntalaisa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on. Jollei henkilöllä ole kotikuntalaisa tarkoitettua kotikuntaa, häntä pidetään sen kunnan asukkaana, jossa hän oleskelee. Varhaiskasvatuslain mukaan kunnan on huolehdittava kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa lasten päivähoiton järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle.

Muiden muassa varhaiskasvatuksen rahoitus sisältyy kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen. Rahoitus perustuu pääosin ikäryhmittäisiin asukasmääriin. Asukasmäärät saadaan väestötietojärjestelmästä. Valtionosuus määräytyy kaikkien niiden henkilöiden mukaan, joille on väestötietojärjestelmään merkitty kotikunta Suomeen. Kunnat saavat valtionosuutta siis kaikista niistä henkilöistä, jotka on väestötietojärjestelmään merkitty ko. kuntalaisiksi. Tilapäisesti maassa oleskelevilla kuten turvapaikanhakijoilla ei ole kotikuntaa Suomessa eivätkä he täten ole mukana kuntien asukasmäärissä eivätkä valtionosuuden perusteena.

Varhaiskasvatukseen sisältyvät päivähoitopalvelut sisältyvät kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään, jolloin valtion rahoitusosuus on noin 25 % ja myönnetään kunnille ikäluokkaperusteisesti. Erillistä rahoitusta maahanmuuttajien palveluiden järjestämiseen ei ole. Päivähoitoa koskeva valtionosuusrahoitus ei tunnista maahanmuuttajien palveluiden järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamista. Päivähoitopalveluiden rahoitus ei myöskään huomioi korvausta vailla kotikuntaa olevien osalta, jolloin esimerkiksi turvapaikanhakijoiden palveluita ei rahoiteta valtion toimesta.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä että tämä epäkohta huomioidaan ja korjataan.

Maahanmuuttajille järjestettävä perusopetukseen valmistava opetus sekä esi- ja perusopetus

Perusopetuslain 5 §:n mukaan kunta voi järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Lakiin perustuvaa velvollisuutta perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestämiseen ei kunnalla ole, mutta kunta voi sitä omalla itsenäisellä päätöksellään järjestää. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaan kunnille ja muille opetuksen järjestäjille myönnetään rahoitusta perusopetuslain 5 §:ssä säädettyyn perusopetukseen valmistavaan opetukseen.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 48 §:n mukaan perusopetukseen valmistavan opetuksen rahoitus varainhoitovuodelle lasketaan varainhoitovuotta edeltävän vuoden syyskuun 20 päivän oppilasmäärän mukaan. Tarvetta turvapaikanhakijan perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestämiseen syntyy pitkin vuotta. Rahoitus ko. opetukseen kuitenkin maksetaan 20.9. tilastointipäivän perusteella. Epäkohtana on se, että rahoitusjärjes-

telmä ei huomioi tilanteita, jossa oppilaan valmistavan opetuksen järjestäminen aloitetaan tilastointipäivän jälkeen. Käytännössä syntyy tilanteita, joissa kunta ei saa järjestämästään opetuksesta rahoitusta lainkaan.

Tilanteessa on huomioitava myös se, että kunnan esi- ja perusopetuksen järjestämisvelvollisuus on laaja. Vaikka kunnalla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestämiseen, on perusopetukseen valmistavan opetuksen järjestäminen maahanmuuttajataustaiselle oppilaalle usein välttämätöntä, jotta oppilas saisi edellytykset osallistua varsinaiseen perusopetukseen.

Kunnille tulee taata riittävät taloudelliset voimavarat, jotta ne pystyvät vastamaan nykyisen tilanteen aiheuttamaan palvelun tarpeisiin. Kuntaliitto panee tyydytyksellä merkille, että opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut lakimuutoksen rahoituksen myöntämisperusteiden muutoksiin ja Kuntaliitto antaa hallituksen ehdotuksesta erillisen lausunnon.

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville esiopetusta ja oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Asumista ei ole perusopetuslaissa tai sen esitoissa tarkemmin määritelty, mutta lapsen oikeuden opetukseen sekä kunnan velvollisuuden järjestää opetusta on katsottu olevan laaja ja koskevan mm. turvapaikanhakijoita.

Esi- ja perusopetuksen osalta valtio maksaa kotikuntaa vailla olevien oppilaiden kotikuntakorvaukset (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 39 §). Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä sisältää keskitetyn kotikuntakorvausten maksatusjärjestelmän, jota hallinnoi valtiovarainministeriö.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että perusopetukseen valmistavan opetuksen lisääntynyt tarve lisää myös valmistavan opetuksen opettajien tarvetta. Jotta kaikille opetukseen osallistuville lapsille voidaan antaa korkealaatua valmistavaa opetusta, on opettajia koulutettava ja opettajille tarjottava riittävästi lisäkoulutusta.

Lisääntyneen maahanmuuton myötä on myös eri uskontojen opetuksen tarve lisääntynyt. Perusopetuslain 13 § mukaan järjestetään oman uskonnon opetusta, jos oppilaan huoltaja sitä pyytää. Tämä lisää opetuksen järjestämisen kustannuksia, varsinkin paikkakunnilla joissa ryhmät ovat pienet. Kuntaliitto ehdottaa oman uskonnon opetuksesta luopumista, niin että peruskoulussa ja lukiossa opetettaisi etiikkaa uskonnon sijaan kaikille oppilaille ja opiskelijoille.

Vapaa sivistystyö

Vapaan sivistystyön puitteissa järjestetään huomattavan paljon koulutustoimintaa, joka on suunnattu maahanmuuttajille. Vapaan sivistystyön puitteissa järjestetään myös maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta.

Kuntaliitto toteaa, että kotoutumiskoulutuksen tulee olla valtion täysimääräisesti rahoittamaa. Riittämättömän kotoutumiskoulutuksen vuoksi vastuuta kotoutumiskoulutuksesta ja sen rahoituksesta on siirtynyt kuntien vastuulle. Opetushallinnon vapaan sivistystyön valtionosuusrahoituksella järjestettävä maahanmuuttajille kohdennettu koulutus tulee olla myös resursoitu riittävästi niin, että koulutus voidaan järjestää osallistujille maksuttomana.

Kotouttamiskoulutuksen määrärahat

Työpoliittinen kotoutumiskoulutus on aikuisten maahanmuuttajien tärkein kotouttamisen väline. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on antaa maahanmuuttajille kielikoulutusta, tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta sekä tukea maahanmuuttajan työllistymistä.

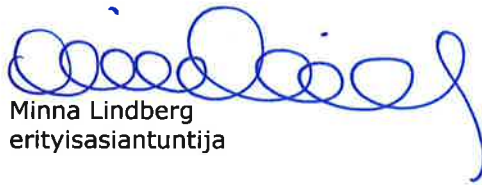
Riittämättömien resurssien vuoksi työpoliittiseen kotoutumiskoulutukseen on usean kuukauden jonot erityisesti pääkaupunkiseudulla ja joissakin muissa kasvukeskuksissa.

Kuntaliitto korostaa, että kotoutumiskoulutuksen resursseja tulee lisätä, jotta koulutusta voidaan järjestää tarvetta vastaavasti koko valtakunnan alueella.

Työpoliittisen kotoutumiskoulutuksen vähäisyyden vuoksi maahanmuuttajia on ohjattu omaehtoisen koulutuksen piiriin. Tästä aiheutuu kunnille kustannuksia.

Kuntaliitto katsoo, että omaehtoista koulutusta voidaan käyttää työpoliittisen kotoutumiskoulutuksen rinnasteisena koulutuksena vain erityisistä syistä. Maahanmuuttajaa ei pidä ohjata omaehtoiseen koulutukseen vain sillä perusteella, että työ- ja elinkeinohallinnon määrärahat työpoliittiseen kotoutumiskoulutukseen ovat riittämättömät.

SUOMEN KUNTALIITTO



Minna Lindberg
erityisasiantuntija

