

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 23 b ja 60 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 23 b ja 60 §:n muuttamisesta (HE 35/2019 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- budjettineuvos Merja Leinonen, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Heikki Blom, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitusneuvos Kirsti Kotaniemi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kouluneuvos Antti Markkanen, Opetushallitus
- erityisasiantuntija Päivi Väisänen-Haapanen, Suomen Kuntaliitto
- kunniapuheenjohtaja Aulis Pitkälä, Opetus- ja sivistystoimen asiantuntijat OPSIA ry
- erityisasiantuntija Tuomo Laakso, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- puheenjohtaja, rehtori Jussi Sutinen, Pro Lukio ry
- johtaja Laura Rissanen, Sivistystyönantajat ry
- puheenjohtaja Roosa Pajunen, Suomen Lukiolaisten Liitto
- rehtori Pertti Tuomi, Suomen Rehtorit ry
- toiminnanjohtaja Markku Moisala, Yksityiskoulujen Liitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia.

Valtioneuvosto on päättänyt lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistamisesta 18 miljoonalla eurolla. Määrärahalisäys lukiokoulutuksen rahoitukseen toteutettaisiin pienentämällä lukiokoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta tehtävän vähennyksen määrää. Määrärahalisäys ehdotetaan tehtäväksi pysyväksi.

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2019 vp

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2020.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Sivistysvaliokunta pitää erittäin hyvänä, että hallituksen esitys vahvistaa lukioiden rahoitusta pyyväisluonteisesti 18 miljoonalla eurolla. Teknisesti lisäys toteutetaan pienentämällä lukiokoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta tehtävää vähennystä. Valtion menoja lukion yksikköhinnan vahvistaminen lisää vuosittain noin 7,5 miljoonaa euroa. Kuntien omarahoitusosuus lukion yksikköhinnan vahvistamisen määrärahalisäyksestä on noin 10,5 miljoonaa euroa, kunnan osuus kasvaa 1,92 eurolla asukasta kohden.

Hallituksen esityksellä toteutetaan pääministeri Rinteen hallituksen hallitusohjelman tavoitetta vahvistaa lukiokoulutuksen laatua sekä uuden lukiolain toimeenpanoa. Hallituksen esityksellä tavoitellaan sitä, että korotuksen jälkeen lukiokoulutuksen järjestäjät voivat tarjota ja toteuttaa nykyistä laajemmin lukion syventäviä ja soveltavia kursseja ja siten vahvistaa opiskelijoiden osamispohjaa.

Nyt ehdotettu rahoituksen lisäys on valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan hyvin kannatettava, mutta valitettavasti edelleen riittämätön. Aikaisemmin tehtyjen säästöpäätösten vuoksi lukion kokonaisrahoituksesta vähenee edelleen noin 100 miljoonaa euroa vuosittain.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää esitystä oikean suuntaisena, tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Keskeinen ehdotus

Lukioiden yksikköhinnan vahvistaminen toteutetaan siten, että rahoituksen lisäys 18 miljoonaa euroa otetaan huomioon lukiokoulutuksen keskimääräiseen yksikköhintaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009, jäljempänä rahoituslaki) 23 b §:n 1 momentin mukaan tehtävässä vähennyksessä. Uudistuksen tekninen toteutustapa on saanut asiantuntijoilta kiitosta.

Edellä tarkoitettu vähennys muodostuu vuosina 2014 ja 2015 tehdyistä julkisen talouden säästöpäätöksistä, vuoden 2013 ja vuoden 2014 arvioidun kustannustason tarkistusten tekemättä jättämisestä ja vuosien 2016, 2018 ja 2019 indeksikorotusta vastaavista säästötoimista. Lukiokoulutuksen rahoitukseen on vuosina 2014—2019 kohdistunut kaiken kaikkiaan vuosittain noin 120 miljoonan euron säästötoimet. Valtionosuusrahoituksen perusteena olevien keskimääräisten yksikköhintojen ja keskimääräisten vuosikustannusten välillä on useamman vuoden ajan ollut noin tuhannen euron ero.

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2019 vp

Vähennysten merkitys lukiokoulutuksen rahoitukselle

Lukiokoulutuksen vos-kustannukset ovat vuonna 2017 olleet vajaat 700,7 miljoonaa euroa. Näiden kustannustietojen pohjalta on muodostettu rahoituslain 23 §:n mukainen lukiokoulutuksen keskimääräinen vuosittainen yksikköhinta 6 305,44 euroa vuodelle 2020. Hallituksen esityksen 23 b §:n mukainen opiskelijakohtaisen yksikköhinnan vähennys vuonna 2020 on 996,13 euroa. Tämän suuruinen vähennys yksikköhinnasta tarkoittaa kokonaisuudessaan edelleen laskennallisesti 100 miljoonan euron rahoitusleikkausta lukiokoulutukseen vuonna 2020 verrattuna tilanteeseen ilman edellä todettuja säästöluonteisia vähennyksiä.

Kunnat ovat suurin lukiokoulutuksen järjestäjä, sillä 87 % lukio-opiskelijoista opiskelee kunnallisissa lukioissa. Lukiokoulutuksen kokonaiskustannukset olivat 784 milj. euroa vuonna 2018. Asiantuntijalausannon mukaan valtion yksikköhinnasta tekemien vähennysten jälkeen kunnat vastaavat jo kolmesta neljäsosasta järjestämänsä lukiokoulutuksen kokonaisrahoituksesta valtion rahoitusosuuden ollessa enää neljänneksen.

Kuntien rahoitusosuutta lisää se, että valtionosuuden laskentaan ei oteta mukaan esimerkiksi Aurinkorannikon lukiokoulutuksen kustannuksia, lukiokoulutuksen erityisen tehtävän kustannuksia, sisäisiin vuokriin sisältyviä pääomakustannuksia eikä arvonlisäveroa.

Lukion rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet

Uusi lukiolaki (714/2018) on tullut voimaan 1.8.2019. Lukiokoulutuksessa tapahtuvat muutokset, kuten uudistuneet opetussuunnitelman perusteet, panostaminen opiskelijoiden hyvinvointiin ja opinto-ohjaukseen sekä yhteistyön toteuttaminen korkeakoulujen ja työelämän kanssa, edellyttävät riittäviä resursseja järjestäjiltä ja tämän mahdollistavan rahoitusjärjestelmän. Ylioppilastodistuksen painoarvon nostaminen korkeakoulujen valinnoissa lisää osaltaan myös paineita lukiokoulutuksen laadukkaalle järjestämiselle, jotta opiskelijoille voidaan taata koko maassa tasaveritaiset mahdollisuudet jatko-opintoihin.

Sivistysvaliokunta korostaa, että valtionosuusrahoituksen perustana olevien yksikköhintojen tulee olla sellaisella tasolla, että ne takaavat riittävän perusrahoituksen ja sitä kautta vakaan ja laadukkaan lukiokoulutuksen sekä mahdollisuuden toteuttaa edellä esitetyt koulutuksen laadulliset kehittämistarpeet aikaisempien vaatimusten lisäksi. Valiokunta pitää ensiarvoisen tärkeänä, että tulevina vuosina voidaan kokonaan luopua lukiokoulutuksen yksikköhintoihin tehtävistä vähennyksistä, mikä edellyttää noin 100 miljoonan euron suuruista rahoituslisää lukiokoulutukseen.

Hallituskauden merkittävin uudistustavoite on oppivelvollisuusiän nosto 18 ikävuoteen. Siinä yhteydessä joudutaan arvioimaan tasapuolisesti koko toisen asteen koulutuksen kehittämistarpeita ja koulutuksen kustannusrakennetta hyvin tarkkaan. Oppivelvollisuuden pidentäminen tulee niin lukiokoulutuksen kuin ammattikoulutuksen kohdalla edellyttämään merkittäviä lisäpanostuksia koulutuksen rahoitukseen.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että lukiokoulutuksen nykyinen selkeä rahoitusvaje korjataan poistamalla yksikköhinnasta tehtävät vähennykset, ennen kuin lähdetään sitovasti arvioimaan oppivelvollisuus uudistukseen tarvittavaa lisärahoitusta. Vaarana on muutoin, että liian

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2019 vp

nopeasti toisiaan seuraavien muutosten toimeenpanon myötä rahoitusvaje jää korjaamatta ja voi jopa tosiasiallisesti kasvaa, kun otetaan huomioon toiminnalle asetetut kasvavat laadulliset vaatimukset.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama lukiokoulutuksen rahoitusvaihtoehto -työryhmä (OKM/52/040/2018) toteaa 8.10.2019 julkaisemassaan raportissa, että lukiokoulutuksen rahoituksen tulee olla vakaa ja ennakoitava. Työryhmän mukaan lukiokoulutukseen tulee suunnata riittävät taloudelliset voimavarat lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Rahoituksen jakojärjestelmän tulisi työryhmän näkemyksen mukaan perustua jatkossakin selkeisiin laskennallisiin kriteereihin, olla läpinäkyvää ja ylläpitäjäneutraali. Raportissa todetaan, että lukiokoulutuksen rahoitusmallia olisi mahdollista kehittää siten, että se ottaisi huomioon nykyistä paremmin erilaiset toimintaympäristöt.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että lukion rahoitusmallin tarkastelua jatketaan edelleen.

Asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin ajatus siirtymisestä nykyisestä pienlukiolisän käytöstä kohti järjestelmää, jolla turvataan lukiokoulutuksen valtakunnallinen ja alueellinen saatavuus. Asiantuntijalausunnoissa on esitetty, että nykyinen pienlukioiden rahoitusmalli voi osin vaikeuttaa perusteltujen rakennemuutosten tekemistä varsinkin alueilla, joissa väestökehitys on ikäluokkien pienenemisen tai poismuuton vuoksi haastavaa. Pienissä kunnissa yläaste ja lukio toimivat usein yhdessä, jolloin samat opettajat opettavat molemmissa. Saavutettavuutta arvioitaessa on tällöin voitava ottaa huomioon lukion merkitys alueen koko koulutustarjonnalle.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että saavutettavuuskriteeri sisällytetään osaksi lukion rahoitusjärjestelmää, ja pitää toivottavana, että tämän suuntainen uudistus toteutetaan jopa ennen laajempaa rahoitusjärjestelmän uudistusta.

Rahoituslain 24 §:n 2 momentti mahdollistaa yksikköhinnan harkinnanvaraisen korottamisen. Korotuksen on saanut vuosittain noin 30 koulutuksen järjestäjää. Ne ovat olleet erityisesti pieniä harvaan asutuilla alueilla sijaitsevia koulutuksen järjestäjiä, lukiokoulutusta järjestäviä kansanopistoja, pieniä suomenkielisten alueiden sisällä sijaitsevia yksityisiä ruotsinkielisiä koulutuksen järjestäjiä tai koulutuksen järjestäjiä, joiden opiskelijamäärät vähenevät. Näiden tahojen todelliset järjestämisen kustannukset ovat usein rahoituksen perusteena olevia keskimääräisiä kustannuksia selvästi korkeammat. Korotuksiin käytettävän rahoituksen kokonaismäärä on ollut noin 2—3 miljoonaa euroa.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että mahdollisuus yksikköhinnan harkinnanvaraiseen korottamiseen säilyy edelleen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 35/2019 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2019 vp

Helsingissä 26.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Marko Asell sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Sari Multala kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr
jäsen Sofia Vikman kok
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2019 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Lukiokoulutuksen rahoituksen yksikköhinnan vahvistaminen on askel oikeaan suuntaan. Lukio-
koulutuksen rahoitusjärjestelmää tulisi uudistaa kokonaisuutena, jotta rahoitusjärjestelmä toimii
tarkoituksenmukaisella tavalla ja pystyy kattamaan paremmin kustannustason noususta johtuvia
kuluja.

Lukiokoulutuksen rahoitusmalleja selvittäneen opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmän rapor-
tissa todetaan, että "lukiokoulutuksen rahoitusmallin tulee olla riittävän vakaa ja ennakoitava. Ra-
hoitusmallista riippumatta lukiokoulutukseen tulee suunnata riittävät taloudelliset voimavarat la-
kisääteisten tehtävien hoitamiseen" ja että "jakojärjestelmän tulee perustua selkeisiin laskennal-
lisiin kriteereihin".

Asiantuntijakuulemisissa esitetyn mukaisesti kuluvalle vaalikaudella jaettavassa lisärahoitukses-
sa tulisi huomioida riittävästi lukioiden tarvitsema tuki uusien opetussuunnitelmien käyttöön-
otosta aiheutuviin lisäkustannuksiin. Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan rahoitusjärjestelmää
tulisi uudistaa siten, että osaksi rahoituksen määräytymisperusteita otettaisiin ns. saavutettavuus-
lisä, jolla tuettaisiin lukiokoulutuksen saavutettavuutta, sekä opiskelijapalaute, jolla voitaisiin pa-
rantaa lukiokoulutuksen laatua.

Lukiokoulutuksen saavutettavuuden turvaaminen on keskeinen tulevaisuuden haaste, joten sii-
hen olisi syytä reagoida mahdollisimman pian. On perusteltua, että jatkossakin lukion rahoitus
pohjautuu pääsääntöisesti perusrahoitukseen, jolla turvataan rahoituksen ennakoitavuus.

Hallituksen esityksessä vahvistetaan lukion yksikköhintoja pysyvästi yhteensä 18 miljoonalla eu-
rolla. Määrärahalisäys on tarpeellinen ja tervetullut. Lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitus ei
vastaa kuitenkaan todellisia koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Esityksessä korostetaan, että kokonaisuudessaan yksikköhintaa vahvistetaan 18 miljoonalla eu-
rolla. On huomioitava, että asiantuntijalausuntojen mukaisesti kunnat vastaavat jo tällä hetkellä
¾:sta koulutuksen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Valtion rahoitustason kehitys ei
ole vastannut jatkuvaa kustannustason nousua, mikä on johtanut järjestäjien aseman eriytymi-
seen.

Viime vaalikaudella uudistettu lukiolaki sekä ensi vuonna voimaan tulevat lukiokoulutuksen uu-
det opetussuunnitelmat edellyttävät koulutuksen järjestäjiltä lisäpanostuksia toimeenpanon tuek-
si. Uusi lukio on avoin, kansainvälinen ja yleissivistävä. Se vahvistaa opiskelijoiden oikeutta hen-
kilökohtaiseen tukeen ja ohjaukseen sekä yksilöllisiin opinpolkuihin. Koulutuksen järjestäjiä vel-
voitetaan yhteistyöhön niin korkeakoulujen kuin työelämän kanssa. On varmistettava, että jatkos-
sakin lukiokoulutus on korkeatasoista ja tarjoaa laajan yleissivistävän pohjan jatko-opintoihin.

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2019 vp
Vastalause

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi mietinnön perustelutekstin sivun 3 kappale 6 muutettuna kuulumaan seuraavasti:

"Hallituskauden merkittävin uudistustavoite on oppivelvollisuuden nosto 18 ikävuoteen. Oppivelvollisuuden pidentäminen ei kuitenkaan ole vaikuttavin tapa puuttua lasten ja nuorten syrjäytymiseen ja koulupudokkuuteen. Tarvitsemme sen sijaan oikea-aikaista tukea sekä panostuksia aina varhaisista vuosista lähtien. Toisen asteen koulutuksen laadun varmistaminen edellyttää lisäresursseja nykyisiin toimintoihin, kuten mietinnössä todetaan. Hallitus on panostamassa 107 miljoonaa uusiin velvoitteisiin korjaamatta vanhoja rahoitusvajeita."

ja että hyväksytään lausuma. (***Vastalauseen lausumaehdotus***)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto valmistelee lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän kokonaisuudistuksen. Valmistelun yhteydessä on muun muassa arvioitava, voidaanko pienten lukioiden lisä muuttaa lukiokoulutuksen saavutettavuuslisäksi. Uuden rahoitusmallin on oltava ennakoitava, ja rahoituksen on vastattava paremmin lukiokoulutuksesta aiheutuvia todellisia kustannuksia.

Helsingissä 26.11.2019

Paula Risikko kok
Sari Multala kok
Sofia Vikman kok

Ari Koponen ps Yhdyn vastalauseen perustelutekstin kpl:een 12 muutosesitykseen.
Sanna Antikainen ps Yhdyn vastalauseen perustelutekstin kpl:een 12 muutosesitykseen.
Juha Mäenpää ps Yhdyn vastalauseen perustelutekstin kpl:een 12 muutosesitykseen.