Valiokunnan mietintö SiVM 1/2017 vp─ HE 20/2017 vp

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lukiolain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lukiolain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 20/2017 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Janne Öberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Tiina Tähkä, Opetushallitus
- rehtori, kouluneuvos Taina Lehtonen, Kaustisen musiikkilukio
- erityisasiantuntija Lieselotte Eskelinen, Suomen Kuntaliitto
- erityisasiantuntija Olavi Arra, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- puheenjohtaja Kyösti Värri, Pro Lukio ry
- puheenjohtaja Pietu Heiskanen, Suomen Lukiolaisten Liitto
- rehtori Jyrki Rosti, Suomen Rehtorit ry
- rehtori Jukka Tanska, Yksityiskoulujen Liitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Svenska Finlands folkting
- Helsingin kuvataidelukio
- Kuusamon lukio
- Mäkelänrinteen urheilulukio
- Sotkamon urheilulukio
- Kouluyhdistys Pestalozzi Schuleverein Skolföreningen ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lukiolakia ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi säännöksiä lukion erityisen koulutustehtävän ja sitä koskevan rahoituksen myöntämisestä. Erityisen koulutustehtävän lisäksi osalle lukiokoulutuksen järjestäjistä voitaisiin määrätä valtakunnallinen kehittämistehtävä. Mahdollisuudes-

ta korottaa lukiokoulutuksen yksikköhintaa erityisen koulutustehtävän perusteella luovuttaisiin. Laissa säädettäisiin erityisen koulutustehtävän lisästä, joka olisi suuruudeltaan laissa säädetty prosenttiosuus kulloisenkin varainhoitovuoden valtionosuuden laskennan perusteena olevasta lukiokoulutuksen kustannuspohjasta. Erityisen koulutustehtävän lisärahoitus jakautuisi erityisen koulutustehtävän saaneiden kesken näiden laskennallisen osuuden mukaisesti. Lisäksi säädettäisiin valtuutus säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella erityisen koulutustehtävän ja valtakunnallisen kehittämistehtävän myöntämisen edellytyksistä sekä valtakunnallisen kehittämistehtävän sisällöstä sekä erityisen koulutustehtävän lisärahoituksen suoritteiden laskennassa käytettävistä painokertoimista ja niiden korottamisen perusteista valtakunnallisen kehittämistehtävän perusteella.

Laki lukiolain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2018 ja laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta 1 päivänä tammikuuta 2019.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esitys pohjautuu 18.11.2016—10.1.2017 toimineen lukion erityisen koulutustehtävän säädösmuutoksia valmistelleen työryhmän tekemiin säädösehdotuksiin (OKM, julkaisuja 2017:2). Hallituksen esityksessä lukiolakia esitetään täsmennettäväksi siten, että siinä säädetään erityisen koulutustehtävän sisällöstä ja ministeriöön kohdistuvasta seurantavelvoitteesta. Ehdotettu muutos antaa valiokunnan arvion mukaan nykyistä täsmällisemmän perusteen erityistehtävälle. Erityisen koulutustehtävän toteuttamisen ydin on erillisrahoituksen lisäksi mahdollisuus poiketa voimassaolevasta tuntijaosta. Tällöin opiskelija pystyy yhdistämään lukio-opinnot oman vaativan harrastuksensa tai ammattiorientaationsa harjoittamiseen. Säännökset tarjoavat nuorille merkittävän mahdollisuuden ns. kaksoisuraan.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on korostettu, että onnistuessaan nyt esitetty toimintamalli veisi koko erityisen koulutustehtävän uudelle ja aiempaa vaativammalle tasolle. Hallituksen esitys on muotoiltu siten, että se ei rajaa mitään nykyisistä erityisen tehtävän saaneista lukioista tulevien erityislukioiden ulkopuolelle. Valiokunta pitää tärkeänä, että lakiehdotusten siirtymäsäännökset mahdollistavat voimassa olevien säännösten mukaan aloitettujen opintojen loppuunsaattamisen säädetyn opiskeluajan puitteissa.

Osalle lukiokoulutuksen järjestäjistä voidaan esityksen mukaan myöntää hakemuksesta valtakunnallinen kehittämistehtävä. Valiokunta korostaa, että tämä velvoittaa koulutuksen järjestäjiä kehittämään ja levittämään opetuspainotuksen mukaisia toimintamalleja erityisen koulutehtävän lukioiden lisäksi myös muihin lukioihin. Tehtävänä on myös edistää lukioiden ja korkeakoulujen sekä muiden erityisen koulutustehtävän alaan liittyvien toimijoiden yhteistyötä.

Sivistysvaliokunta korostaa tarvetta vahvistaa yhdenvertaisuutta ja läpinäkyvyyttä lukioiden ja lukiokoulutuksen järjestäjien kohtelussa. Erityiseen tehtävään perustuvan korkealaatuisen lukiokoulutuksen toteuttaminen edellyttää päätöksenteolta ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä. Valiokunta korostaa selkeyden vuoksi, että ammatilliset ja taloudelliset edellytykset täyttävälle ha-

kijalle ei synny oikeutta saada erityisen koulutustehtävän lupaa, vaikka alueellinen ja valtakunnallinen tarve olisi osoitettavissa, vaan kyseessä on aina luvan myöntäjän koulutuspoliittinen kokonaisharkinta. Esityksen tarkoituksena ei myöskään ole laajentaa erityisen koulutustehtävän tuntijakopoikkeamaa koskemaan aikuisille tarkoitetun lukiokoulutuksen tuntijakoa.

Asiantuntijakuulemisessa on korostettu tarvetta arvioida kansallisesti erityisen koulutustehtävän saaneiden lukioiden työtä. Valiokunta kannattaa tämän arvioinnin tekemistä esimerkiksi siinä vaiheessa, kun lukion tuntijakoa seuraavan kerran uudistetaan.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Sivistysvaliokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Jousto tuntijaosta

Mahdollisuus poiketa valtakunnallisesta tuntijaosta on keskeinen edellytys lukiokoulutuksen erityisen koulutustehtävän toteuttamiselle. Poikkeaminen kohtuullistaa opiskelijoiden työmäärää, joka erityistehtäväopintojen vuoksi nousisi muutoin useasti hyvin suureksi. Valiokunta pitää tätä joustomahdollisuutta jatkossakin erittäin tärkeänä, sillä se mahdollistaa käytännössä opintojen suorittamisen kolmessa vuodessa.

Erityinen koulutustehtävä tarkoittaa nimenomaisesti lupaa poiketa lukiolain 7 ja 10 pykälistä opetuksen sisältöä sekä tuntijakoa koskevien säännösten osalta. Muu oppiaineiden tai ainekokonaisuuksien painottaminen ei ole hallituksen esityksessä tarkoitettu erityinen koulutustehtävä eikä mahdollista täysin vastaavaa joustoa. Asiantuntijakuulemisessa on tästä syystä huomautettu, että esitys ei kohtele koulutuksen järjestäjiä yhdenvertaisesti. Konkreettisesti edellä tarkoitettu eroavuus ilmenee opiskelijoiden valinnanmahdollisuuksien erilaisuutena esimerkiksi sellaisissa vertailukelpoisissa lukioissa, jotka tekevät yhteistyötä urheiluakatemian puitteissa, mutta joista vain toisella on erityistehtävään liittyvä lupa.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkossa tarkastellaan kysymystä tuntijaon joustosta myös koko lukiokentän yhdenvertaisuuskysymyksenä. Samalla on tarpeen arvioida lukiokoulutusta koskevan ohjausjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus ja siinä tarvittavat kehittämistoimet osana tarvittavia laajempia lukion kehittämistoimia.

Saatavuus ja saavutettavuus

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että erityisen koulutustehtävän lupaharkinnassa toimitaan siten, että alueelliset tarpeet ja eri painotusten tarpeet toteutuvat koulutuksen tasa-arvon periaatteita järkevästi tukien. Erityisen tehtävän saaneiden lukioiden on monipuolisesti edustettava eri aloja, ja erityisen tehtävän saaneita lukioita on oltava eri puolilla maata ja myös muissa kuin isoissa kaupungeissa, kuten nykyisinkin. Esityksen mukaan on tarkoitus huolehtia siitä, että myös ruotsinkielistä erityisen tehtävän lukiokoulutusta on tarjolla.

Hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka erityistä koulutustarvetta arvioidaan ensisijaisesti valtakunnallisesta tarpeesta käsin, koulutus voi vastata samalla myös alueellisiin tarpeisiin. Eh-

dotuksessa on taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todettu, että lupakäytännöllä voidaan nykyistä lainsäädäntöä vastaavasti vaikuttaa erityisen koulutustehtävän mukaisen opetuksen saavutettavuuteen.

Valiokunnalle on toimitettu myös hallituksen esitykseen liittyvä luonnos valtioneuvoston asetukseksi lukioasetuksen muuttamisesta. Siinä täsmennetään muun muassa, mitä näkökohtia voidaan ottaa huomioon myönnettäessä lupa erityiseen koulutustehtävään. Luonnoksessa ei mainita koulutuksen saatavuutta tai alueellista tarvetta. Sivistysvaliokunta esittää, että koulutuksen saatavuuteen ja alueellisiin tarpeisiin liittyvät näkökohdat otettaisiin huomioon säädettäessä 1. lakiehdotuksen sisältämän valtuutussäännön mukaisesti asetuksella niistä seikoista, joita voidaan ottaa huomioon myönnettäessä lupa erityiseen koulutustehtävään ja myös valtakunnalliseen kehittämistehtävään.

Rahoitus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erityisen koulutustehtävän lisästä, joka lisärahoituksena jakautuisi erityisen koulutustehtävän saaneiden kesken niiden laskennallisen osuuden mukaisesti. Samalla luovuttaisiin mahdollisuudesta korottaa lukiokoulutuksen yksikköhintaa erityisen koulutustehtävän perusteella. Uudistus ei lisää kokonaisuutena lukiokoulutuksen kustannuksia, ja se on näin valtion rahoituksen ennakoitavuuden kannalta vakaa, mutta se muuttaa rahoitusta järjestäjäkohtaisesti.

Uudistuksen tavoitteena on, että lisärahoitus kohdentuu vain ja kaikille erityistä koulutustehtävää toteuttaville lukioille laskennallisen osuuden mukaisesti. Lisärahoitus on osa kunnallisen järjestäjän lukiokoulutuksen valtionosuutta ja kuntayhtymän ja yksityisen järjestämän lukiokoulutuksen lukiokoulutusta varten myönnettyä rahoitusta. Erityisen koulutustehtävän lisärahoituksen osuus (1,57 %) vähentää muiden lukiokoulutuksen järjestäjien yksikköhintoja. Kokonaisuutena esitettyjen muutosten taloudelliset vaikutukset arvioidaan suotuisiksi koulutuksen järjestäjille. Erityisen koulutustehtävän rahoitus on esityksen mukaan jatkossa ylläpitäjäneutraali ja kohtelee kunnallisia ja yksityisiä koulutuksen järjestäjiä yhdenvertaisesti.

Sivistysvaliokunta pitää esitystä rahoituksen uudistamiseksi kannatettavana, sillä se edistää rahoituksen läpinäkyvyyttä ja opetuksen järjestäjien rahoituksellista tasa-arvoa. Uudistuksen seurauksena korotettua rahoitusta ei ohjaudu muuhun lukiokoulutukseen, kuten saman järjestäjän aikuisten lukiokoulutuksen yksikköhintaan tai samassa kunnassa sijaitsevan yksityisen järjestäjän lukiokoulutukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että uuden rahoitusmallin toimivuutta seurataan ja siitä raportoidaan, jotta voidaan varmistua rahoituksen kohdentumisesta oikeudenmukaisesti, ja että rahoituksen uudelleen jakamisen vuoksi eräiden koulutuksen järjestäjien taloudellinen tilanne ei heikkene kohtuuttomasti.

Eräässä asiantuntijalausunnossa on lupien myöntämisen aikataulua pidetty liian kireänä. Tätä on perusteltu sillä, että 1.8.2018 alkava rahoitus toteutettaisiin harkinnanvaraisena korotuksena, jota tulisi hakea syyskuussa 2017. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan siirtymä toteutetaan vuoden 2018 syksyn osalta erityisen tehtävän perusteella tehtävän yksikköhinnan korotuksena, josta määrää hakemuksetta ministeriö loka-marraskuussa 2017. Näin ollen toteuttamisaikataulua ei edellä esitetyllä tavalla rasita syksylle 2017 ajoittuva ylimääräinen hakumenettely.

Valiokunnan mietintö SiVM 1/2017 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomina hallituksen esitykseen HE 20/2017 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.*

Helsingissä 20.4.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Saara-Sofia Sirén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine