HE 35/2019 vp

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2020.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta” tavoitteena on vahvistaa lukiokoulutuksen laatua ja uuden lukiolain toimeenpanoa. Hallituksen esityksellä osaltaan toteutetaan edellä mainittua hallitusohjelman tavoitetta.

Hallituksen esityksen suppeuden ja kiireisen aikataulun vuoksi lausuntoja pyydettiin vain muutamalta taholta. Lausunto pyydettiin valtionvarainministeriöltä ja Suomen Kuntaliitto ry:ltä.

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Esitys on 25 päivänä syyskuuta 2019 käsitelty kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa. Esitysehdotus on tarkastettu oikeusministeriön lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus –yksikössä.

2 Nykytila ja sen arviointi

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009), jäljempänä rahoituslaki, säädetään mm. opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoiman esi- ja perusopetuksen rahoituksesta, aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjaustuntikohtaisesta rahoituksesta, taiteen perusopetuksen opetustuntikohtaisesta rahoituksesta, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoituksesta sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden rahoituksesta. Rahoituslaissa säädetään esi- ja perusopetuksen sellaisten toimintojen rahoituksesta, joita ei rahoiteta valtionvarainministeriön ikäluokkapohjaisella valtionosuudella.

Rahoituslain 23 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteina käytettävät lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräiset yksikköhinnat arvioidun kustannustason mukaiseksi siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 54 §:n 2 momentissa ja 57 §:ssä säädetään.

Lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräiseen yksikköhintaan tehtävästä koulutusmuodoittain lasketusta vähennyksestä säädetään rahoituslain 23 b §:ssä. Lukiota koskeva vähennys muodostuu vuosien 2014 ja 2015 säästöjen lisäksi vuoden 2013 ja vuoden 2014 arvioidun kustannustason tarkistusten tekemättä jättämisestä ja vuosien 2016, 2018 ja 2019 indeksikorotusta vastaavasta säästöstä. Vähennys on lukiokoulutuksen osalta 1 182,19 euroa ja taiteen perusopetuksen osalta 3,92 euroa. Pykälän 2 momentissa säädetään lukiokoulutuksen ja taiteen perusopetuksen keskimääräisten yksikköhintojen vähimmäistasosta.

Lukiokoulutuksen rahoitukseen on vuosina 2014—2019 kohdistunut säästöjä, joiden kokonaismäärä nousee noin 120 miljoonaan euroon. Hallituksen selvityksessä eduskunnalle valtiontalouden säästöjen 2011—2015 vaikutuksista sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen (EDK-2018-AK-169749) todetaan mm., että opiskelijaryhmien vähimmäiskoot ovat kasvaneet neljäsosalla järjestäjistä ja itsenäisen opiskelun ja etäopiskelun määrä on lisääntynyt reilulla kolmasosalla järjestäjistä. Selvityksen mukaan vajaalla kolmasosalla järjestäjistä paikallisesti tarjottavien syventävien kurssien määrä on vähentynyt sekä soveltavien kurssien määrä on vähentynyt reilulla kolmasosalla järjestäjistä. Ne järjestäjät, jotka ovat kohdistaneet lukiokoulutukseen säästötoimenpiteitä vuosina 2010—2016 arvioivat kurssitarjonnan supistamisen vaikuttavan eniten opetuksen ja oppimisen edellytyksiin.

Tehtyjen säästöpäätösten vaikutuksia lukiokoulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten toiminta-edellytyksiin on vaikea arvioida täysimääräisesti, mutta lukiokoulutuksessa kumuloituneet rahoituksen leikkaukset ovat saattaneet vaikuttaa koulutuksen järjestäjien mahdollisuuteen tarjota erilaisia kursseja sekä lisäksi myös ryhmäkokojen kasvamiseen.

Sivistysvaliokunta on mietinnössään (SiVM 9/2018) arvioinut koulutuksen ja kulttuurin rahoitukseen kohdistuneita säästöjä ja todennut, että tulevan vaalikauden eräänä merkittävänä painopisteenä tulee olemaan koulutuksen, tutkimuksen ja kulttuurin perusrahoituksen riittävyyden turvaaminen vastaamaan näille toimialoille asetettavia kasvavia laatu- ja tuloksellisuusvaatimuksia. Sivistysvaliokunta mietinnössään myös korosti, että tulevalla vaalikaudella tarvitaan valtionosuusrahoitus, joka takaa vakaan ja ennustettavan toiminnan.

3 Tavoitteet

Tällä esityksellä toteutettaisiin Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman tavoitetta vahvistaa lukiokoulutuksen laatua sekä uuden lukiolain toimeenpanoa. Ehdotetulla määrärahalisäyksellä lukiokoulutuksen rahoitukseen tuettaisiin lukiokoulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia tarjota ja toteuttaa nykyistä laajemmin lukion syventäviä ja soveltavia kursseja, ja siten pystyttäisiin vahvistamaan opiskelijoiden osaamispohjaa jakamalla erityisesti pakollisia ja syventäviä kursseja opiskelijamääriltään nykyistä pienempiin ryhmiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistaminen ehdotetaan toteutettavaksi siten, että määrärahalisäys 18 miljoonaa euroa otettaisiin huomioon lukiokoulutuksen keskimääräiseen yksikköhintaan rahoituslain 23 b §:n 1 momentin mukaisesti tehtävässä vähennyksessä. Määrärahalisäys pienentäisi vuodesta 2020 lukien 23 b §:n 1 momentin mukaan lukiokoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta tehtävää vähennystä 186,06 eurolla, eli lukiokoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta vähennettäisiin 996,13 euroa.

Rahoituslain 60 §:n oikaisumenettelyä ja muutoksenhakua koskevan pykälän 2. momentin viittaus hallintolainkäyttölakiin päivitettäisiin viittaamaan 1.1.2020 voimaan tulevaan lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä pysyväksi tarkoitettu määrärahalisäys lukion yksikköhinnan vahvistamiseksi lisäisi julkistalouden menoja yhteensä 18 miljoonalla eurolla. Valtion menoja lukion yksikköhinnan vahvistaminen lisäisi vuosittain noin 7,5 miljoonalla eurolla. Kuntien omarahoitusosuus lukion yksikköhinnan vahvistamisen määrärahalisäyksestä olisi noin 10,5 miljoonaa euroa, joten lukiokoulutuksen kunnan omarahoitusosuus kasvaisi 1,92 euroa asukasta kohden.

4.2.2 Henkilöstövaikutukset

Ehdotetulla määrärahalisäyksellä lukioiden rahoitukseen olisi todennäköisesti vain vähäisiä henkilöstövaikutuksia. Määrärahalisäyksen voidaan arvioida lisäävän ensisijaisesti lukioiden kurssitarjontaa ja opettajien opetustuntien määrää.

4.2.3 Vaikutukset nuoriin

Lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistamisella voidaan muun muassa vahvistaa opiskelijoiden osaamispohjaa jakamalla erityisesti pakollisia ja syventäviä kursseja opiskelijamääriltään nykyistä pienempiin ryhmiin. Tällä tavoin voitaisiin ottaa paremmin huomioon oppilaiden erilaisuus ja edistää koulutuksen tasa-arvoa. Määrärahalisäyksellä lukiokoulutuksen käyttökustannusten rahoitukseen lisättäisiin osaltaan nuorten hyvin vointia.

5 Lausuntopalaute

Lausunnot on annettu hallituksen esitysluonnoksesta, jossa ehdotettiin lukion yksikköhinnan vahvistamisen lisäksi lisäystä perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan valtionosuusprosenttiin.

Kuntaliitto pitää lausunnossaan perusteltuna ja välttämättömänä vahvistaa lukiokoulutuksen rahoitusasemaa, ja parhaiten se tapahtuu yksikköhintarahoituksen vahvistamisen avulla. Kuntaliiton lausunnon mukaan esitysluonnoksessa ehdotettu tekninen toteutustapa on oikea eli keskimääräisestä yksikköhinnasta tehtävään vähennykseen puuttuminen, mutta lausunnolla oleva esitysluonnos on pieni ja vaatimaton parannus nykytilanteeseen. Kuntaliiton näkemyksen mukaan on kiireellistä palauttaa lukiokoulutuksen rahoitus todellisia kustannuksia vastaavaksi. Kuntaliiton käsityksen tämä on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa poistamalla kokonaan rahoituslain 23 b §, jossa määrätään keskimääräisestä yksikköhinnasta tehtävästä vähennyksestä. Tällä toimenpiteellä lukiokoulutuksen rahoitus palautettaisiin vastaamaan todellisia kustannuksia ja vasta tämän jälkeen tehtävillä lisäpanostuksilla voitaisiin sanoa vahvistettavan lukiokoulutusta.

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten vaikutuksia käsittelevässä luvussa on todettu yleisesti lukiokoulutuksen yksikköhinnasta tehtävän muutoksen vaikutus kunnan omarahoitusosuuteen, mutta arvioinnissa ei kuitenkaan ole tarkasteltu sitä, lisääkö muutosehdotus kuntien velvoitteita pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa tai kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi valtiovarainministeriön mukaan esitysluonnoksesta puuttuu tarkastelu yhtäältä vaihtoehtoisista määrärahalisäysten toteuttamistavoista lukiokoulutuksen yksikköhinnan sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan vahvistamiseksi ja toisaalta niistä perusteista, joiden mukaan on päädytty esitysluonnoksesta ehdotettuun toteuttamistapaan.

Tältä osin todetaan, että lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistaminen ei lisää kuntien velvoitteita. Lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistaminen tukee lukiokoulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia parantaa ja edistää oppimisen edellytyksiä lukioissa. Todettakoon vielä, että lukiokoulutuksen järjestämistä ei ole säädetty kuntien tehtäväksi kuten perusopetuksen ja esiopetuksen järjestäminen. Lukiolain 3 §:n 1 momentin mukaan lukiolaissa tarkoitetun koulutuksen järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää koulutuksen järjestämislupaa. Lupa lukiokoulutuksen järjestämiseen voidaan myöntää hakemuksesta kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Hallituksen esityksessä ehdotettu tekninen toteutustapa lukiokoulutuksen yksikköhinnan vahvistamiseksi takaa parhaiten, että määrärahalisäys lukiokoulutuksen rahoitukseen säilyy jatkossakin pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelman tarkoittamalla tasolla, vaikka lukiokoulutuksen kustannuspohjassa tapahtuisi muutoksia. Mikäli vastaavan suuruinen lisäys vietäisiin kustannuspohjaan, mahdollisesti alenevat kustannukset pienentäisivät lukiokoulutuksen rahoituksen vahvistamiseen tarkoitettua määrärahaa.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2020. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelle 2020 myönnettävään rahoitukseen ja valtionosuuksiin.

7 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2020 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotettu pysyväksi tarkoitettu määrärahalisäys lukion yksikköhinnan vahvistamiseksi lisäisi valtion menoja vuosittain noin 7,5 miljoonaa euroa.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Hallituksen esityksessä ehdotetulla rahoituslain muutoksella vahvistettaisiin lukiokoulutuksen rahoitusta keskimääräisestä yksikköhinnasta tehtävää vähennyksen määrää pienentämällä. Hallituksen esityksessä ehdotettu määrärahalisäys lukiokoulutuksen käyttökustannuksiin lisää koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia parantaa opetuksen ja oppimisen edellytyksiä lukioissa ja siten voidaan edistää perustuslain 16 §:n 2 momentissa asetettujen sivistyksellisten oikeuksien toteutumista.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 23 b ja 60 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 23 b §:n 1 momentti ja 60 §:n 2 momentti,

sellaisena kuin niistä on 23 b §:n 1 momentti laissa 1094/2018, seuraavasti:

23 b §

Keskimääräisestä yksikköhinnasta tehtävät vähennykset

Laskettaessa edellä 23 §:n 1 momentin mukaisesti keskimääräisiä yksikköhintoja vähennetään vuosittain seuraavat euromäärät:

1) lukiokoulutuksen osalta 996,13 euroa;

2) taiteen perusopetuksen osalta 3,92 euroa.

— —

60 §

Oikaisumenettely ja muutoksenhaku

— —

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintooikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

— —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2019

Pääministeri

Antti Rinne

Opetusministeri Li Andersson

Liite
Rinnakkaisteksti

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 23 b ja 60 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 23 b §:n 1 momentti ja 60 §:n 2 momentti,
sellaisena kuin niistä on 23 b §:n 1 momentti laissa (1094/2018), seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
23 b §	23 b §
Keskimääräisestä yksikköhinnasta tehtävät vähennykset	*Keskimääräisestä yksikköhinnasta tehtävät vähennykset*
Laskettaessa edellä 23 §:n 1 momentin mukaisesti keskimääräisiä yksikköhintoja vähennetään vuosittain seuraavat euromäärät: 1) lukiokoulutuksen osalta 1 182,19 euroa; 2) taiteen perusopetuksen osalta 3,92 euroa.	Laskettaessa edellä 23 §:n 1 momentin mukaisesti keskimääräisiä yksikköhintoja vähennetään vuosittain seuraavat euromäärät: 1) lukiokoulutuksen osalta *996,13* euroa; 2) taiteen perusopetuksen osalta 3,92 euroa.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
60 §	60 §
Oikaisumenettely ja muutoksenhaku	*Oikaisumenettely ja muutoksenhaku*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.	Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla *hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .