



## Lausunto

3.6.2024

VN/33945/2023  
VN/33945/2023-VM-53

Opetus- ja kulttuuriministeriö

# Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta lukiolain muuttamiseksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Muutoksissa on kyse oppimisen tuen uudistuksesta, pienten lukioiden huomioimisesta rahoituksessa, englanninkielisestä lukio-opetuksesta, taito- ja taideaineiden ylioppilaskokeesta ja tilauskoulutuksesta. Lait lukiolain, oppivelvollisuuslain ja ylioppilastutkintolain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

## *Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta*

Valtiovarainministeriö pitää esitystä pääosin kannatettavana. Valtiovarainministeriö kannattaa pienten lukioiden lisän poistamista rahoitusperusteista ja siirtymistä saavutettavuusperusteiseen malliin. Esitysluonnoksessa ehdotetussa mallissa korotus ei kuitenkaan perustu yksinomaan syrjäisyyssluvun perusteella ja vähemmistökielellä järjestettävässä opetuksessa, vaan oppilasmäärä säilyisi edelleen yhtenä kriteerinä. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoo, että oppisen tukea koskevaa esitystä olisi vielä tarpeen tarkastella kuntien velvoitteiden näkökulmasta. Pääministeri Orpon hallitus linjasi kevään 2024 kehysriihessä, että kuntien sääntelytaakkaa ei kasvateta tarpeettomasti. Lisäksi vähennetään erilaisten suunnittelu- ja kirjausvelvoitteiden määrää kunnan toiminnassa.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioita olisi tarpeen täydentää. Valtaosa lukiokoulutuksen järjestäjistä on kuntia, minkä takia kuntiin kohdistuvia vaikutuksia olisi hyvä arvioida esityksessä nykyistä laajemmin. Lisäksi taulukkomuotoiset tarkastelut esimerkiksi erikokoisten koulutuksen järjestäjien yksikköhinnan muutoksista olisivat muutoksia havainnollistavia.

Esitys tulee kuntalain (415/2015) 13 §:n mukaisesti käsitellä kuntahallinnon ja talouden neuvottelukunnassa.

## *Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevat säädösehdotukset*

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan oppimisen tukea ja erityisopetusta koskeva esitys lisää jossain määrin lukiokoulutusta järjestävien kuntien velvoitteita. Siltä osin se on erisuuntainen pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisen kuntien toiminnan keventämisen ja kuntakokeilujen ohjelman kanssa. Sen tarkoituksena on karsia kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitusta sekä toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä. Ohjelman puitteissa kunnilta ja muilta toimijoilta kerättiin talvella 2023-24 ehdotuksia kevennettäviksi normeiksi. Niiden joukossa oli kaksi ehdotusta, jotka koskivat toisen asteen oppimisen tukea:

- Tehdään toiselle asteelle suunnitellut oppimisen tuen rakenteet mahdollisimman joustaviksi siten, etteivät ne lisää opettajien kirjaamisvelvollisuutta.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 28  
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

- Toinen aste ja vapaa sivistystyö: Ei oppimisen tukeen liittyviä normituksia (vrt. perusopetuksen kolmiportainen tuki) lukiokoulutukseen.

Valtiovarainministeriö näkee, että esitystä olisi vielä tarpeen tarkastella kuntien velvoitteiden näkökulmasta, etenkin hallinnollisen työn, päätösten ja prosessien sujuvuuden osalta.

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen henkilöstövaikutusten arviointia tulisi tarkentaa. Erityisesti tulisi esittää arvio siitä, kuinka paljon esitys lisäisi erityisopettajien tarvetta ja miten tämä suhteutuu erityisopettajien tarjontaan ottaen huomioon myös sen, että samanaikaisesti ollaan uudistamassa oppimisen ja koulunkäynnin tukea myös perusopetuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa.

#### *Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita koskevat säädösehdotukset*

Valtiovarainministeriö kannattaa pienten lukioiden lisän poistamista ja siirtymistä saavutettavuusperusteiseen rahoitusmalliin. Pienten lukioiden lisä on esityksessä kuvatulla tavalla ylläpitänyt paikoin epätarkoituksenmukaisen tiheää lukioverkkoa ja ollut epätasa-arvoinen järjestäjien kannalta. Paras-hankkeen aikana säädetyistä pienten lukioiden lisän tasosta koulutuksen järjestäjien yhdistyksessä on jo syytä luopua siirtymäajan oltua enemmän kuin riittävä. Esityksessä on hyvin kuvattu väestökehityksen vaikutuksia lukio-opiskelijoiden määrään. On tärkeää, että rahoitusjärjestelmän kannustimet eivät muodosta esteitä lukioverkon kehittämiseksi, mm. vastaamaan paremmin tulevia opiskelijamääriä.

Kuntien lakisääteisten tehtävien rahoituksen lähtökohtana tulisi olla se, ettei tehtävän toteutustapa (esim. yksikkökoko) vaikuta kunnan saaman rahoituksen määrään. Sen sijaan rahoituksessa on mahdollista ja perusteltua huomioida kuntien välisiä olosuhde-eroja. Esitysluonnoksessa ehdotettujen lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän muutosten tarkoituksena on tukea koulutuksen alueellista saavutettavuutta ja nuorten sivistyksellisten oikeuksien toteutumista.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnos on kuitenkin ristiriitainen, sillä esitettyjen muutosten jälkeen lukiokoulutuksen yksikköhinnan korotusperusteissa koulutuksen järjestäjän opiskelijamäärällä on edelleen varsin merkittävä painoarvo. Mikäli muutosten tavoitteena on ensisijaisesti turvata lukiokoulutuksen saavutettavuus ja saatavuus yhdenvertaisesti koko maassa, olisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti johdonmukaista, että yksikköhintaa korotettaisiin yksinomaan syrjäisyysluvun perusteella ja vähemmistökielillä järjestettävässä opetuksessa, mutta ei oppilasmäärän perusteella. Näin rahoitus kohdistuisi selkeämmin kuntien välisten olosuhde-erojen perusteella, eikä järjestäjäverkon perusteella. Samalla poistuisi rahoitusjärjestelmän aiheuttamat esteet lukiokoulutuksen järjestäjäverkon kehittymiselle.

Esitysluonnoksessa todetaan, että jos kunnan tai kuntayhtymän lukiokoulutuksen opiskelijamäärä on alle 200, mutta sitä ei katsottaisi syrjäiseksi eikä sen kansalliskieliin kuuluva opetuskieli ole vähemmistökieli siinä kunnassa, jossa opetusta pääosin järjestetään, sen yksikköhintaa korotettaisiin puolella siihen nähden, paljonko yksikköhintaa nykyisin korotetaan. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulisi kuitenkin harkita sitä, että ko. poikkeus otetaan huomioon vain määräajaksi, jotta opetuksen järjestäjät ehtivät sopeutua uuteen rahoitusjärjestelmään. Näin rahoitusjärjestelmään ei jäisi pysyvästi voimaan tasausmekanismeja, jotka eivät liity itse koulutuksen järjestämiseen, vaan rahoitusmallin muutokseen.

Esityksen mukaan lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmää koskevat muutokset korottaisivat 27 koulutuksen järjestäjän yksikköhintaa nykyiseen nähden. Yksikköhinnan kasvu olisi ehdotettujen muutosten seurauksena prosentuaalisesti suurinta neljällä yksityisellä koulutuksen järjestäjällä, jotka järjestävät lukiokoulutusta ruotsiksi suomenkielisissä kunnissa. Näillä kasvu olisi 40 prosentista 54 prosenttiin. Voidaan perustellusti kysyä, onko näin suuret prosentuaaliset kasvut perusteltuja tai tulisiko muutoksista johtuvaa yksikköhinnan kasvua tältä osin rajata.

Esityksen mukaan yksityiselle koulutuksen järjestäjälle määrättäisiin oma tunnusluku ja yksikköhinta silloin, jos koulutuksen järjestäjän opetuskieli on vähemmistökieli siinä kunnassa, jossa opetusta pääosin järjestetään. Tältä osin valtiovarainministeriö ehdottaa harkittavaksi rajausta, jonka mukaan yksityisen koulutuksen järjestäjälle määrättäisiin edellä mainittu oma tunnusluku ja yksikköhinta vain silloin, jos kunta ei järjestä itse opetusta kyseisellä vähemmistökielillä. Näin yksityisen koulutuksen järjestäjien yksikköhinnan korotus vähemmistökielen perusteella kohdistuisi niille yksityisille opetuksen järjestäjille, jotka tosiasiaassa turvaavat vähemmistökielillä järjestettävän opetuksen saatavuuden kunnassa tilanteessa, jossa kunta ei järjestä opetusta kyseisellä kielellä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että opetus- ja kulttuuriministeriö on joutunut vuosittain myöntämään useille pienimmille koulutuksen järjestäjille ja ns. kielisaarekelukioille harkinnanvaraista yksikköhinnan korotusta. Rahoitusjärjestelmä, jossa osa opetuksen järjestäjistä saa vuosittain

harkinnanvaraista yksikköhinnan korotusta, ei ole kestävä. Esityksessä olisi tämän johdosta tarpeellista arvioida myös sitä, miten ehdotetut muutokset, kuten yksikköhinnan korotuksen ylärajan poistaminen alle 200 oppilaan kunnallisilla järjestäjillä syrjäisillä alueilla, vaikuttavat harkinnanvaraisen yksikköhinnan korotuksen tarpeeseen tulevina vuosina. Lähtökohtana tulisi olla se, että harkinnanvaraisen yksikköhinnan korotuksen tarve vähenee ehdotettujen muutosten seurauksena.

Valtiovarainministeriössä valmistellaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamista. Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskeva esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2025 ja muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta alkaen. Valtiovarainministeriö yhtyy opetus- ja kulttuuriministeriön näkemykseen, että kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen ja lukiokoulutuksen valtionosuusrahoituksen perusteisiin ehdotettavien muutosten yhteisvaikutus eri kuntien rahoitukselliseen asemaan ei ole vielä tässä vaiheessa mahdollista arvioida.

*Englanninkielistä lukiokoulutusta, opiskelijavalintaa ja ylioppilastutkintoa koskevat säädösehdotukset*

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota englanninkielisen lukiokoulutuksen ja ylioppilastutkinnon kustannuksiin. Esitysluonnosta tulisi täydentää taloudellisten vaikutuksen osalta, ml. oppimateriaalit ja ylioppilastutkintolautakunnan kustannukset. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lisäkustannukset tulisi kattaa olemassa olevilla määrärahoilla.

Valtiovarainministeriö toteaa, että erityisesti suuret kaupungit ovat tuoneet esiin tarvetta saada lukio-opetusta englannin kielellä erityisesti Suomeen työn perässä muuttavien henkilöiden lapsille. Esityksen rajaukset englanninkielisen opetuksen tarjoamisesta vaikuttavat perustelluilta.

*Taito- ja taideaineiden ylioppilaskoetta koskevat säädösehdotukset*

Valtiovarainministeriö toteaa, että lukiodiplomien kehittäminen tulee toteuttaa olemassa olevien määrärahojen puitteissa.

*Tilaukoulutusta koskevat säädösehdotukset*

Ei kommentoitavaa.

*Muut kommentit*

Esitysluonnoksen vaikutusarvioissa ei ole arvioitu esityksen vaikutuksia aluehallintovirastoihin. Lukiolakiin ehdotetaan lisättäväksi 28 b §, jossa säädettäisiin erityisopetuksesta tehtävästä hallintopäätöksestä. Pykälän mukaan koulutuksen järjestäjä päättää opiskelijalle annettavasta tarkoitettusta erityisopetuksesta. Opiskelijalla olisi mahdollisuus hakea päätökseen oikaisua aluehallintovirastolta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan viranomaisvaikutuksia koskevassa osiossa olisi hyvä arvioida aluehallintovirastoille (myöhemmin Lupa- ja valvontavirastolle) tehtävien oikaisuvaatimusten määrää vuositason samoin kuin oikaisuvaatimusten käsittelyn vaikutuksia viranomaisresursseihin.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö Mika Niemelä

Jakelu OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi OKM LAMOS Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto, Petri Lempinen  
OKM LAMOS Strategisen ohjauksen vastuualue, Helmi Pulkkinen  
OKM LAMOS Koulutuksen vastuualue, Heikki Blom  
OKM LAMOS Toiminnanohjauksen ryhmä, Johannes Peltola

**VN/33945/2023-VM-53**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: