

Asia: VN/33945/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Vimpelin kunta kiittää mahdollisuudesta lausua lukiolain muutosesityksestä.

Lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmään esitetyt muutokset vaativat oheisen lausunnon mukaisia korjauksia.

2. Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevat säädösehdotukset

Opiskelijoiden ongelmat lukioissa ovat lisääntyneet huomattavasti viimeisen 15 vuoden aikana. Ongelmat eivät kohdennu pelkästään oppimisvaikeuksiin, vaan taustalla on usein muita monenlaisia koulun ulkopuolelta ja yhteiskunnan muuttumisesta tulevia haasteita. Oppivelvollisuuden laajentaminen ja eri taustoista tulevat kansainväliset opiskelijat asettavat myös kouluille erityisvaatimuksia. Opiskelijoille annettava oppimisen tuki opiskeluhuollon toimenpiteiden rinnalla on usein tarpeellista. Hallitusohjelmassa on pidetty tärkeänä, että yhdenmukaistetaan eri koulutusmuotojen oppimisen tuen säädöksiä. Eri-ikäisille lapsille ja nuorille annettava tuki tulee kuitenkin olla tarkoituksenmukaista, eikä säädöksillä tule pakottaa tukimuotoja samaan sapluunaan.

Lukio-opinnoissa yleisen tuen muodot mm. tukiopetus ja osa-aikainen erityisopetus tulisivat olla riittäviä tukitoimia opiskelijalle. Joissain tapauksissa voidaan turvautua erityisen tuen toimenpiteisiin, kuten käytännössä tälläkin hetkellä tehdään. Luonnoksessa oleva sanamuoto ”muut erityiset syyt” voi luoda rajoittamattoman oikeuden erityisopetukseen. Erityisopetuksen oikeutukseen tulee olla täsmällisemmät perusteet. Erityisiin toimenpiteisiin ei tarvita muutoksenhakuelpoista hallintopäätöstä, joka lisäisi vain tarpeetonta byrokratiaa. Sen sijaan optimaalinen lopputulos saavutetaan suunnitelmallisella ohjauksella ja oikein mitoitetuilla oppimisen tuen toimenpiteillä. Oppimisen tukeen liittyvät lakiesitykset erityisopetusvaatimuksineen tulevat lisäämään koulutuksenjärjestäjien kustannuksia. Tämä tulee huomioida valtiosuoksissa.

3. Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita koskevat säädösehdotukset

Hallitus käsittelee peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kokonaisuutta vielä ensi vuoden aikana. Lähtökohtaisesti lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmää tulisi tarkastella samaan aikaan, jotta kunnilla olisi kokonaiskäsitys koko valtionosuusjärjestelmän tuomasta rahoituksesta.

Hallitusohjelman mukaan lukiokoulutuksen järjestäminen turvataan alueilla, joilla lasten ja nuorten määrä vähentyy voimakkaasti. Lähtökohtana tämä on ainoa tapa turvata koulutuksellinen tasa-arvo asuinpaikasta riippumatta. Nuorella tulee olla mahdollisuus opiskella toisella asteella kulkemalla kotoa käsin. Oppivelvollisuus ulottuu toiselle asteelle asti ja käytännössä suurin osa keskisuurista ja pienistä lukioista toimii samoilla tila- ja opettajaresursseilla kuin perusopetuskin. Jos lukio poistuu perusopetuksen rinnalta, vaikeutuisi perusopetuksen aineenopetuksen järjestäminen merkittäväällä tavalla. Pienen lukion merkitys on kokoaan suurempi koko paikkakunnan yleissivistävälle opetukselle ja elinkeinotoiminnalle.

Lukiokoulutuksen rahoitusmallin muutosten vaihtoehdossa on esitetty vaihtoehto 3, jossa yksikköhinnan korottamisperiaate olisi muutoin esitetyn kaltainen, mutta yksikköhinnat laskettaisiin koulutuksen järjestäjille kuntakohtaisesti, mikäli koulutuksen järjestäjällä on oppilaitoksia useassa kunnassa. Tämä malli poistaisi rahoitukselliset esteet koulutuksen järjestäjien yhdistymiselle, eikä sillä olisi vaikutusta koulutuksen järjestäjille maksettavaan valtionosuuden kokonaismäärään. Esitysluonnoksen perusteluissa tämä malli kumotaan aivan väärästä tarkastelukulmasta, koska:

1. Hallitusohjelmassa halutaan turvata saavutettavuus. Tämä asia saavutetaan parhaiten turvaamalla syrjäisten alueiden opetus, kuten nyt aiotaan tehdäkin, mutta samalla pitäisi antaa mahdollisuus yhteisellä hallinnolla, järjestämislupia yhdistämällä, tehostaa alueiden lukioiden ja sivistystoimien välistä yhteistyötä. Juuri ehdotettu pohjamalli estää kaiken muuttamisen pois nykytilasta.
2. Kun yhteistyötä tehdään pääosin kuntien kesken, joissa on yksi lukio, niin tarkastelukulma voisi aivan yhtä hyvin olla, että rahoitusohjausta tarkastellaan kuntatasolla, joiden syrjäisyyslukukin on otettu käyttöön. Tässä esityspohjatekstissä halutaan korostaa vain oppilaitostasoa, kun kuitenkin käytännössä käsitellään kuntatasoa.
3. Tässä kolmannessa vaihtoehtomallissa yhdistetty koulutuksen järjestäjä saa valtionosuuden ja yhteistyöhön osallistuvat kunnat sopivat keskenään heille parhaiten soveltuvasta yhteistyömallista ja sen rahoituksesta.
4. Tosiasiassa, jos ei mennä eteenpäin tämän kolmannen vaihtoehdon pohjalta, niin se pakottaa syrjäiset opiskelijamäärältään pienet koulutuksen järjestäjät "kitumaan", sen sijaan että vahvalla ohjatulla yhteistyöllä turvattaisiin laadukas koulutus syrjäisemmillekin seuduille.

Tällä ratkaisulla annetaan avaimet käteen kehittää seutukuntien sivistystoimien yhteistyötä ilman, että valtion tarvitsee laittaa lisää euroja valtionosuuksiin. Ministeriön pohjaesityksessä mainitut rahoitusesteet poistuvat, mikäli tämä esitetty vaihtoehtomalli 3 toteutetaan. Tämä mahdollistaisi kaiken kokoisten kuntien välisen yhteistyön. Jos esimerkiksi iso kaupunki järjestäisi pienen syrjäisen naapurikunnan lukiokoulutuksen, niin saisi se mahdollisesti pienen lisän yksikköhintaan, mutta

valtion kannalta euromääräinen vos-kokonaisuus ei muuttuisi. Tällä tavalla turvattaisiin koulutus myös syrjäisillekin seuduille.

Vimpelin kunnalla (yhdessä Alajärven kaupungin kanssa) on kokemusta tällaisen mallin toimivuudesta 15 vuoden ajalta. Kuntien välinen sivistystoimen yhteistoiminta on luonut mahdollisuuden kehittää sivistyspalveluita oikeaan suuntaan yhteisen hallinnon resursseilla. Mallissa siis toimii kaksi eri kuntaa, jossa Vimpelin kunta ostaa sivistystoimen palvelutuotannon Alajärven kaupungilta. Molemmat osapuolet ovat olleet erittäin tyytyväisiä tähän ratkaisuun.

Jossain yhteydessä on ollut käsittelyssä, että tällaiseen malliin voitaisiin antaa määräaikainen kokeilulupa (esim. viisi vuotta), jotta koulutuksenjärjestäjällä olisi aikaa sopeuttaa toimintojaan. Tämän mallin tarkoitus ei ole, että sopeutetaan toimintoja lukioiden toimipisteitä vähentämällä, vaan miten saavutettavuus turvattaisiin syrjäisemmillekin seuduille. Määräaikainen lupa ei vastaisi millään tavalla toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja tulisi estämään yhteistyöalueiden syntyminen, koska kokeilun jälkeen valtiosuudet voisivat pienentyä.

Hallitusohjelman tavoitteena on edistää kuntien välisen rahoitusvastuun tasapuolista jakautumista kotikunnan mukaan. Luonnesesityksessä ehdotetaan kumottavaksi säännös, jonka nojalla muista samankokoisista koulutuksen järjestäjistä poiketen vuosina 2008-12 yhdistyneille kunnille lasketaan yksikköhinnan määräävä tunnusluku painotettuna keskiarvona entisille lukiokoulutuksen järjestäjille lasketusta tunnusluvusta. Yhdistyneitten kuntien lisäksi Paras-lain aikaan syntyi kuntien välille myös yhteistyösopimuksia palveluiden järjestämisestä. Tämän myötä Vimpelin kunta ostaa sivistystoimen palveluja Alajärven kaupungilta. Tämä yhteistyöalue ei ole muotoutunut sillä tarkoituksella, että sopeutetaan sivistystoimen oppilaitosverkostojen määrää, vaan erilaisilla yhteistyömuodoilla tehostetaan palvelutuotantoa. Käytännössä siis puhutaan aivan eri asiasta kuin kuntaliitoksista.

Vimpelin kunta maksaa lukiopalveluista Alajärven kaupungille ja päättää omasta kouluverkostaan. Jotta kuntia käsiteltäisiin yhdenvertaisesti, niin tähän kumottavaan säännökseen tulee tehdä poikkeus. Kumottava säännös tulee koskettaa vain yhdistyneitä kuntia. Muutoin tässä tapauksessa kaksi syrjäistä kuntaa, jotka maksavat oman lukiokoulutuksensa yhteistyöalueella, eivät saisi valtiosuutta yhdenvertaisesti muiden syrjäisten ja vastaavan kokoisten kuntien kanssa.

Mikäli lakiluonnoksen mukaisesti edettäisiin, joutuisivat Vimpelin kunta ja Alajärven kaupunki irtisanomaan yhteistyösopimuksen sivistystoimen palvelutuotannosta. Molemmat kunnat joutuisivat rakentamaan oman sivistystoimen hallinnon. Tämä tulisi maksamaan kyseisille kunnille taas enemmän ja kaikki se olisi pääosin pois lasten ja nuorten opetuksesta.

4. Englanninkielistä lukiokoulutusta, opiskelijavalintaa ja ylioppilastutkintoa koskevat säädösehdotukset

Ylioppilastutkinnon kehittäminen tulee lähteä ensisijaisesti kansalliskielten näkökulmasta tarkasteltuna. Muista maista tulevien lukiolaisten Suomeen töihin jäämisen kannalta on ensisijaisen tärkeää opiskella suomen tai ruotsin kielellä. Tällöin nuoret kotoutuvat jo lukiossa maahamme ja sen kulttuuriin ja jatkavat todennäköisemmin suomalaisissa korkeakouluissa kuin englannin kielellä opiskelevat. Ehdotuksessa englanninkielisen ylioppilastutkinnon suorittamisedot on rajattu riittävän tiukoiksi.

Uuden kielen ottaminen ylioppilastutkintoon tulee lisäämään huomattavasti tutkinnon järjestämisen kustannuksia. Englanninkielisen ylioppilastutkinnon kustannuksia ei pidä säilyttää kaikille ylioppilastutkinnon suorittajille, vaan englanninkielisen ylioppilastutkinnon järjestämiseen pitää tulla erillinen rahoitus. Englanninkielinen ylioppilastutkinto ei saa korottaa suomen- ja ruotsinkieliseen tutkintoon osallistuvien koekohtaisia maksuja.

5. Taito- ja taideaineiden ylioppilaskoetta koskevat säädösehdotukset

Vimpelin kunta kannattaa lukiodiplomien tuloa ylioppilastutkinnon vaihtoehtoiseksi osaksi. Muutos tulee lisäämään paineita liikunnan, musiikin ja kuvataiteen opetussuunnitelmatyössä ja käytännön opetuksen kehittämisessä. Muutos antaa opiskelijoille mahdollisuuden osoittaa osaamistaan laajalaisemmin, mikä edistää myös yleissivistävän koulutuksen tarkoituksenmukaisuutta. Tutkinnon käytännön toteutuksessa tulee huomioida pienten ja suurten lukioiden erilaiset lähtökohdat, jotta yhdenvertaisuus säilyisi.

6. Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset

7. Muut kommentit

Nokua-Keisanen Eveliina
Vimpelin kunta