



// .09.2018

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyynnöt dnrot OKM/41/010/2017 ja OKM/22/010/2018

Hallituksen esitysluonnos laeiksi ylioppilastutkinnosta ja lukiolain muuttamisesta sekä lukiouudistukseen liittyvät asetukset

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos laeiksi ylioppilastutkinnosta ja lukiolain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki ylioppilastutkinnosta, joka yhdessä sen nojalla annettavan valtioneuvoston asetuksen kanssa korvaisivat voimassa olevan ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain (672/2005) ja ylioppilastutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen (915/2005).

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu seuraavat lukiouudistukseen liittyvät asetusehdotukset: 1) valtioneuvoston asetusluonnos lukiokoulutuksesta, 2) valtioneuvoston asetusluonnos opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen muuttamisesta, 3) valtioneuvoston asetusluonnos opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 ja 20 §:n muuttamisesta, 4) valtioneuvoston asetusluonnos ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen ja perusopetuksen jälkeisen valmistavan koulutuksen hakumenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta, 5) valtioneuvoston asetusluonnos koulutuksen arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttamisesta, 6) opetus- ja kulttuuriministeriön asetusluonnos eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista annetun opetusministeriön asetuksen 1 ja 3 §:n muuttamisesta sekä 7) opetus- ja kulttuuriministeriön asetusluonnos opiskelijaksi ottamisen perusteista lukiokoulutuksessa annetun opetusministeriön asetuksen 4 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta ja lukiouudistukseen liittyvistä asetusehdotuksista. Pyydettyä lausuntoaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Tausta

Lukiokoulutuksen järjestäminen perustuu opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään koulutuksen järjestämislupa. Järjestämislupa voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle. Lukiokoulutuksen järjestäminen on kunnille vapaaehtoinen järjestämislupa perustuva tehtävä.

Voimassa olevan lukiolain (629/1998) mukaan lukiokoulutusta varten myönnetään valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa valtionavustusta käyttökustannuksiin siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään. Rahoitus käyttökustannuksiin määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti. Kunnilla lukiokoulutuksen rahoitukseen sisältyy omarahoitusosuus, joka on nykyisin 58,11 prosenttia lukiokoulutuksen käyttökustannuksista ja 50 prosenttia maahanmuuttajille ja vieraskielisille järjestettävään lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen käyttökustannuksista.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan valtio korvaa täysimääräisesti kuntien uusista tehtävistä ja velvoitteista aiheutuvat kustannukset.

Yleistä

Lausunnolla olevat hallituksen esitysluonnos ja lukiouudistukseen liittyvät asetukset ovat osa pääministeri Juha Sipilän hallituksen huhtikuussa 2017 käynnistämää lukiokoulutuksen uudistamista. Uudistukseen liittyvä uusi lukiolaki (714/2018) tulee voimaan 1.8.2019.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia ylioppilastutkinnon rakenteeseen. Ylioppilastutkinnon asemaan yleisen jatko-opintokelpoisuuden tuottavana päättötutkintona ja ylioppilastutkintolautakunnan asemaan ei ehdoteta muutoksia. Esitysluonnoksen mukaan ylioppilastutkinto tulisi suorittaa nykyiseen tapaan enintään kolmena peräkkäisenä tutkintokertana, mutta tutkinnon suorittamisajan pidentymisen edellytyksiä muutettaisiin. Hylätyn ylioppilastutkinnon yhteydessä suoritettavat hyväksytyt kokeet voisi jatkossa tietyn ajan kuluessa sisällyttää aloitettavaan uuteen tutkintoon. Esitysluonnoksen mukaan ylioppilastutkinnon voisi suorittaa myös englanniksi.

Lukiouudistukseen liittyvät asetusehdotukset liittyvät uuteen lukiolakiin sisältyviin asetuksenantovaltuuksiin. Asetusehdotuksiin valtiovarainministeriöllä ei ole kommentoitavaa.

Vuosien 2019 – 2022 julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) on lukiouudistusta koskevan hallituksen esityksen kustannusvaikutuksiin varattu seuraavat määrärahat: 380 000 euroa vuonna 2019, 750 000 euroa vuonna 2020, 4 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja 8,53 miljoonaa euroa vuonna 2022. Muita erillisiä määrärahoja ylioppilastutkinnon uudistamiseen ei JTS-päätöksessä ole varattu.

Ylioppilastutkinnon rakenteesta ja englanninkielisestä tutkinnosta

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ylioppilastutkinnon rakennetta muutettaisiin siten, että kokelaan olisi suoritettava nykyisen yhden reaaliaineen kokeen asemesta kaksi reaaliaineen koetta taikka yksi reaaliaineen koe ja yksi vieraan kielen koe siinä tapauksessa, että hän päättää osallistua reaaliaineen kokeeseen. Muutos tarkoittaisi, että nykyisen neljän kokeen sijasta kokelaan tulisi jatkossa suorittaa tutkinnossa vähintään viisi koetta silloin, kun kokelas haluaa suorittaa jonkin reaaliaineen kokeen.

Lukion opetussuunnitelmaan kuuluu jo nykyisin laajasti eri reaaliaineiden ja vieraiden kielten opintoja, minkä perusteella voidaan olettaa, että edellä selostettu tutkinnon rakennetta koskeva muutos ei edellytä kyseisten oppiaineiden tuntimäärien lisäämistä lukiokoulutuksessa. Näin ollen ehdotetun muutoksen ei tältä osin voida arvioida muuttavan kuntien tehtäviä tai velvoitteita lukiokoulutuksen järjestäjinä.

Esitysluonnoksen mukaan ylioppilastutkinnon voisi jatkossa suorittaa myös englanniksi. Esitysluonnoksen mukaan lukiokoulutuksen järjestäjät päättäisivät mahdollisesta englanninkielisen opetuksen tarjoamisesta järjestämislupansa puitteissa. Esitysluonnoksessa selostettujen taloudellisten vaikutusten mukaan englanninkielisen ylioppilastutkinnon osalta aiheutuisi kertaluonteisia kustannuksia ylioppilastutkintorekisteriin ja siihen liittyviin järjestelmiin toteutettavista tarpeellisista muutoksista. Lisäksi englanninkielisestä tutkinnosta aiheutuisi lisäkustannuksia ylioppilastutkintolautakunnan työskentelyyn liittyvistä järjestelyistä sekä lautakunnan määräysten ja muiden asiakirjojen kääntämisestä samoin kuin kokeiden laatimisesta, teknisestä toteuttamisesta ja arvostelusta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ei voida poissulkea sitä mahdollisuutta, että englanninkielisen ylioppilastutkinnon käyttöönoton myötä englanninkielisen lukiokoulutuksen tarve lisääntyy tulevaisuudessa. Tällä on puolestaan sekä taloudellisia että henkilöstövaikutuksia. Hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu tämän mahdollisen kehityksen arviointi ja siitä

aiheutuvat vaikutukset. Henkilöstövaikutusten osalta tulevat arvioitaviksi ainakin englanninkielisestä opettamisesta maksettava kielilisiä ja opettajien täydennyskoulutustarpeet.

Taloudellisista vaikutuksista

Hallituksen esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten mukaan esitysluonnoksessa ehdotetuista muutoksista aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista on haastavaa esittää tarkkoja kustannusarvioita. Vaikutusarvioinnin mukaan ehdotetuista muutoksista aiheutuu yhteensä 3,14 miljoonan euron lisäkustannukset. Lisäkustannukset liittyvät ylioppilastutkintorekisteriin ja siihen liittyvien järjestelmien muutoksiin, rekisteriin ja tietojärjestelmiin liittyvään asiantuntijatyöhön sekä englanninkielisen ylioppilastutkinnon järjestämiseen ja toteuttamiseen. Ylioppilastutkintolautakunnan toimintamenoihin liittyvät lisäkustannukset on tarkoitus kattaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan sisäisillä määrärahasiirroilla.

Esitysluonnokseen sisältyvä taloudellisten vaikutusten kuvaus on yleinen. Taloudellisten vaikutusten arvioinnista puuttuu selvitys siitä, miten edellä selostettu 3,14 miljoonan euron valtiolle aiheutuva menolisäys on tarkoitus kattaa. Vaikutusarvioinnissa ei ole edelleen arvioitu sitä, jakautuvatko lisäkustannukset eri vuosille ja jos näin, niin miten.

Vuosia 2019 – 2022 koskevassa JTS-päätöksessä ei ole lukiouudistukseen varattujen määrärahojen lisäksi varattu erillisiä määrärahoja ylioppilastutkintoa koskevasta esitysluonnoksesta aiheutuviin lisäkustannuksiin. Vuoden 2019 valtion talousarviota koskevassa hallituksen budjettiriihessä on esitetty 10 miljoonan euron lisämäärärahaa uuden lukiolain toimeenpanoon ja lukiokoulutuksen laadun kehittämiseen vuonna 2019. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnoksesta aiheutuvat lisäkustannukset tulee kattaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan määrärahoista.

Ehdotetun ylioppilastutkintoa koskevan lain 21 §:ssä säädetään ylioppilastutkinnosta perittävistä maksuista. Esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia koskevan arvioinnin mukaan ylioppilastutkintolautakunnan toimintamenot katetaan valtion talousarviossa tähän tarkoitukseen osoitetuilla määrärahoilla sekä ylioppilastutkinnosta ja siihen kuuluviin kokeisiin osallistumisesta kokeilta perittävillä maksuilla. Ehdotetuista muutoksista aiheutuvat lisäkustannukset on vaikutusarvioinnin mukaan tarkoitus kattaa valtion talousarvioon varatuilla määrärahoilla, jotta kokeilta perittäviä maksuja ei tarvitsisi korottaa. Tältä osin lisäkustannukset on tarkoitus kattaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan sisäisillä määrärahasiirroilla.

Esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset tarkoittavat käytännössä kokelaan suorittamien kokeiden määrän lisääntymistä silloin, kun kokelas suorittaa reaalikokeen. Uudessa lukiolaissa on lisäksi luovuttu ylioppilastutkinnon uusimiskertoja koskevista rajoituksista. Lukiouudistukseen liittyvissä hallituksen esityksissä ei ole arvioitu, miten ehdotetut muutokset kokonaisuutena vaikuttavat uudesta ylioppilastutkinnosta perittäviin maksuihin ja maksukertymiin. Valtiovarainministeriö pitää tällaisen arvioinnin laatimista tarkoituksenmukaisena.

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esitysluonnos kuuluu kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaisesti kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa käsiteltäviin asioihin.



Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki



Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Hannu Mäkinen