



16.06.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö

Hallituksen esitysluonnos oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitysluonnos liittyy pääministeri Sanna Marin hallituksen ohjelman kirjauksiin oppivelvollisuusiän korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta sekä muutettavaksi perusopetuslakia (628/1998), lukiolakia (714/2018), ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia (531/2017), vapaasta sivistystyöstä annettua lakia (632/1998), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia (1705/2009), valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekisteristä annettua lakia (884/2017), opintotukilakia (65/1994), koulumatkatukilakia (48/1997), ylioppilastutkinnosta annettua lakia (502/2019) sekä eräitä muita lakeja.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan oppivelvollisuuden laajentamista koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta. Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisuutta suoritettaisiin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Oppivelvollisella olisi perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjillä sekä oppivelvollisen asuinkunnalle ehdotetaan uusia oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuita. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi nykyistä laajemmasta maksuttomuudesta toisen asteen koulutuksessa.

Oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät muut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021. Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettava laki ja siihen liittyvät muut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022. Esitysehdotus liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta. Valtiovarainministeriö keskittyy lausunnossaan pääasiassa esitysluonnoksen vaikutuksiin. Pyydettyinä lausuntonaan valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa.

Yleistä

Maailmanlaajuisen koronavirusepidemian vaikutukset heijastuvat Suomen kansantalouden kehitykseen poikkeuksellisen voimakkaasti ja nopeasti. Kesäkuussa laaditun valtiovarainministeriön ennusteen mukaan kansantalouden kokonaistuotannon arvioidaan supistuvan 6 % tänä vuonna. Talouden ennakoitaan toipuvan varsin nopeasti akuutin kriisin päätyttyä, mutta elpyminen on eri tahtista. Vallitsevassa tilanteessa talouden kehitykseen liittyy poikkeuksellisen suurta epävarmuutta.

Julkisen talouden tila on ollut heikko jo ennen koronavirusepidemiaa ja siitä seurannutta taantumaa. Väestön ikääntyminen alkoi heikentää julkista taloutta 2010-luvulla. Julkisen talouden heikosta tilasta ja väestön ikääntymisen jo nähdystä vaikutuksesta kertoo myös se, että julkisen talous oli noin 2,7 miljardia euroa alijäämäinen korkeasuhdanteen päätteeksi vuonna 2019.

Parhaillaan käsillä oleva koronavirusepidemia nostaa Suomen julkisen velan uudelle tasolle. Ennen finanssikriisiä, vuonna 2008, julkisen velan suhde BKT:hen oli alle 33 %, ja ennen koronavirusepidemian alkua se oli noin 60 %. Velkasuhteen arvioidaan valtiovarainministeriön kesäkuun 2020 ennusteessa nousevan muutamassa vuodessa 80 prosentin tuntumaan. Julkisen talouden alasektoreista koronavirusepidemia iskee raskaimmin valtiontalouteen.

Hallitus päätti kevään 2020 kehysriihessä, että kuntia tuetaan useilla täydentävillä toimenpiteillä koronavirusepidemian aiheuttamien vaikeuksien vuoksi. Vuotta 2020 koskien toimenpiteistä päätettiin kuluvan vuoden neljännen lisätalousarvion yhteydessä. Hallitus on sitoutunut seuraamaan koronakriisin vaikutuksia ja syksyn 2020 aikana valmistellaan tarvittaessa seuraavat tukitoimet. Mahdollisista vuotta 2021 koskevista lisäyksistä kuntien rahoitukseen päätetään erikseen vuoden 2021 talousarvioesityksen valmistelussa. Hallitus käy syksyn 2020 budjettiriiheen mennessä läpi näkymän kuntatalouden tulevaisuudesta ja tarkastelee samassa yhteydessä kuntien tehtävien ja velvoitteiden kokonaisuutta.

Valtiovarainministeriö on kevään 2020 aikana käynyt vuoropuhelua kaupunkien ja kuntien kanssa koronapandemian ja siihen liittyvien rajoitusten vaikutuksista kuntien talouteen ja toimintaan. Suurimpien, keskisuurten sekä seutukaupunkien sekä kehyskuntaverkoston ja pienten kuntien verkoston edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa on käynyt ilmi, että esitysluonnoksen toteuttamista tässä ajankohdassa ja ehdotetulla aikataululla ei ole pidetty toivotavana. Kuntatalouden kokonaistilanteen kannalta kunnat on pitäneet hyvänä lähtökohtana, että uusia tehtäviä ja velvoitteita ei säädettäisi kunnille ennen kuin kokonaistilanne on tasa-painottunut.

Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena, että esitysluonnoksen toteuttamisen edellytyksiä ja aikataulua arvioidaan uudelleen julkisen talouden tila sekä kuntien rahoitustilanne ja sen kestävyys huomioon ottaen syksyllä 2020, kun vuoden 2021 talousarvioesitystä valmistellaan.

Taloudellisista vaikutuksista

Vuosien 2020 – 2023 sekä 2021 – 2024 julkisen talouden suunnitelmissa on oppivelvollisuusikäen laajentamiseen varattu vuoden 2020 tasolla 129 milj. euroon nouseva lisämääräraha (22 milj. e vuonna 2021, 65 milj. e vuonna 2022, 107 milj. e vuonna 2023 ja 129 milj. e vuonna 2024). Määrärahat on osoitettu opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan.

Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän puitteissa rahoitettaisiin oppivelvollisten asuinkunnalle ja perusopetuksen järjestäjille säädetyt lisätehtävät. Esitysluonnoksen mukaan lisämääräraharave on kehyskaudella 2021 – 2024 seuraava: 5,9 milj. euroa vuonna 2021, 8,2 milj. euroa vuonna 2022, 8,8 milj. euroa vuonna 2023 ja 9,2 milj. euroa vuonna 2024. Määrärahojen kohdennukset peruspalvelujen valtionosuusmomentille toteutetaan talousarviovalmisteluprosessissa.

Esitysluonnoksessa säädettäisiin nykyistä laajemmasta maksuttomuudesta toisen asteen koulutuksessa. Perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Maksuttomia olisivat opetuksessa tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Lisäksi yli viiden kilometrin koulumatkat olisivat maksuttomia.

Koulumatkat

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että maksuttomien koulumatkojen pituutta koskeva raja laskettaisiin nykyisestä kymmenestä kilometristä viiteen kilometriin. Viiden kilometrin raja vastaisi perusopetuslaissa säädettyä maksuttoman koulumatkan rajaa. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että maksuttoman koulumatkan pituutta koskevan rajan laskemista nykyisestä arvioitaisiin jatkovalmistelussa uudelleen. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole esitetty riittäviä perusteita rajan laskemiselle ja alhaiselle koulumatkan pituuden rajalle ei ole olemassa samoja perusteita kuin perusopetuksessa olevien, iältään nuorempien oppilaiden osalta.

Kansanopistot

Esitysluonnoksen mukaan laajennettua oppivelvollisuutta voisi suorittaa myös kansanopistojen järjestelmässä oppivelvollisille suunnatussa koulutuksessa. Tästä koulutuksesta ei esitysluonnoksen mukaan voisi periä opiskelijamaksuja. Nykyisin opiskelijamaksujen periminen on mahdollista.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa on tarpeen ja tarkoituksenmukaista arvioida, onko kansanopistojen järjestelmässä oppivelvollisille suunnatun koulutuksen maksuttomuudelle edellytyksiä vai voisiko järjestelmässä myös jatkossa periä opiskelijamaksuja.

Oppimateriaali

Esitysluonnoksen mukaan opetuksessa tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet olisivat maksuttomia. Opiskelumateriaaleista, tietokoneista ja opiskelutarvikkeista arvioidaan aiheutuvan kustannuksia vuositasolla yhteensä noin 54,5 milj. euroa lukiokoulutuksessa ja noin 18,3 milj. euroa ammatillisessa koulutuksessa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa on tarpeen ja tarkoituksenmukaista arvioida oppimateriaaleista aiheutuvat kustannukset uudelleen. Arvioinnissa on tarkoituksenmukaista ottaa huomioon se, että oppikirjoja ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaista hankkia opiskelijoille joka vuosi ja oppikirjoja koskevan vähittäiskaupan voidaan arvioida olevan jatkossa suhteellisen vähäistä.

Opinto-ohjaus ja valvonta

Esitysluonnos lisää opiskelijan opinto-ohjauksen ja valvonnan tehtäviä. Esitysluonnoksesta ei selkeästi kuitenkaan käy ilmi, edellyttävätkö ehdotetut muutokset käytännössä uusien opinto-ohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden palkkaamista. Epäselväksi jää, onko esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa otettu huomioon uusien tai uudelleen koulutettavien opinto-ohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden koulutuksesta mahdollisesti aiheutuvat lisäkustannukset vai sisältyvätkö koulutukset olemassa oleviin koulutuspaikkoihin. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että esityksen jatkovalmistelussa esitysluonnoksen vaikutuksia täydennetään tältä osin.

Siirtymäkauden kustannukset

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa ei voida katsoa olevan riittävällä tarkkuudella arvioitu siirtymävaiheen kustannuksia ja rahoitustarvetta. Luonnoksessa kustannuksia on arvioitu pää-

asiassa sen mukaan, miten ikäluokat tulevat asteittain uudistuksen piiriin. Sen sijaan siirtymävaiheen muutos- ja hallintokulujen osuus jää vaikutusarvioinnissa epäselväksi. Esitysluonnoksen mukaan vaikutuksia syntyy niin kunnissa, oppilaitoksissa kuin Kelassa. Kelassa aiheutuu järjestelmämuutoksia ja ohjaustarvetta sekä hallintoa pystytetään oppilaitosten hankintoihin ja esimerkiksi kuntien tietojärjestelmiin. Jos edellä mainituista ei katsota aiheutuvan määräraharahatarpeita tai jos ne on otettu huomioon lisämäärärahasa tai oletetaan hoidettavan olemassa olevien resurssien ja määräraha-kehysten puitteissa, asia on tarkoituksenmukaista nimenomaisesti todeta vaikutusarvioinnissa. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että esityksen jatkovalmistelussa esitysluonnoksen vaikutuksia täydennetään tältä osin.

Työttömyysetuudet ja opintotuki

Esitysluonnoksen mukaan työttömyysetuuden myöntämisen alaikärajan korottamisella on työttömyysetuusmenoja alentava vaikutus. Vaikutuksen arvioidaan olevan vuonna 2022 noin 5,5 milj. euroa. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan arvioitu, millainen taloudellinen vaikutus tällä on opintotuen hakijoiden ja saajien määrään. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että esityksen jatkovalmistelussa esitysluonnoksen vaikutuksia täydennetään tältä osin.

Kaiken kaikkiaan valtiovarainministeriö pitää välttämättömänä, että esitysluonnoksen vaikutuksia ml. vaikutukset kuntien toimintaan seurataan säännöllisesti ja muutosten vaikutuksia arvioidaan.

Vaikutuksia kuntien toimintaan

Toisen asteen koulutuksen järjestäjistä merkittävä osa on kuntia. Esitysluonnos merkitsisi koulutusta järjestäville kunnille uusia tehtäviä ja laajentaisi nykyisiä tehtäviä. Kuntia ei kuitenkaan velvoitettaisi toisen asteen koulutuksen järjestämiseen. Sen sijaan kunnille tulisi muun muassa perusopetuksen päättövaiheen ohjausvelvoitteita sekä ohjaus- ja valvontavastuu keskeyttämistilanteesta (asuinkunta).

Valtiovarainministeriö kiinnittää opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota eri alueiden ja kuntien eriytymiseen muun muassa väestökehityksen, talouden, elinkeinojen ja palveluiden kehityksen osalta. Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa esiin tuodut alueelliset erot toisen asteen oppilaitosten sijainnissa, opiskelijamäärissä sekä aloituspaikkojen ja ikäluokkien suhteessa sekä koulutuspaikkojen kysynnän ja tarjonnan epäsuhteessa kuvaavat tätä eriytymistä sekä maaseutumaisissa kunnissa että kaupungeissa. Väestön koulutustason nostaminen ja varmistaminen nykyistä laajemmalla oppivelvollisuudella parhaimmillaan vahvistaa alueiden elinvoimaa ja työllisyyttä, mutta resurssit, etäisyydet ja vaikeudet henkilöstön saatavuudessa voivat myös hankaloittaa uudistuksen toteuttamista eri puolilla maata.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan koulutuksen järjestämislupamenettelyllä tulee myös jatkossa varmistaa koulutuksen riittävä ja monipuolinen alueellinen saatavuus sekä koulutuksen järjestäjien riittävät taloudelliset, toiminnalliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat resurssit toiminnan järjestämiseen. Järjestäjäverkkoa tulee arvioida alueellisen ylitarjonnan ja vajaatarjonnan tilanteiden ehkäisemiseksi. Järjestäjäverkon tulee vastata väestökehityksessä tapahtuviin muutoksiin. Opetuksen erilaiset digitaaliset toteutusmuodot ja yhteistyö eri paikkakunnolla sijaitsevien oppilaitosten välillä voivat osaltaan parantaa mahdollisuuksia tarjota laaja ja monipuolinen opintovalikoima myös pidempien välimatkojen päässä asuville opiskelijoille.

Esitysluonnos tulee kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaisesti käsitellä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö



Sami Yläoutinen

