



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/17461/2021-VNK-2

27.8.2021

**Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi**

**Esitysluonnoksessa kuvataan esityksen taustaa, perusteluja, tavoitteita ja ehdotuksia toimenpiteistä. Lakiehdotusluonnoksen vaikutusarviointia tulisi vielä täydentää.**

**Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:**

- i) Esitysluonnoksen vaikutusarvio-jaksoja tulisi muokata kuvaamaan selvemmin ehdotettavan muutoksen vaikutuksia. Nykyisessä muodossa esitysluonnoksen vaikutusarvioissa esitetään runsaasti muuta materiaalia kuin varsinaisia vaikutusarvioita.**
- ii) Uudistuksen vaikutusta valmistavan koulutuksen rahoituksen riittävyyteen ja palvelujärjestelmän kattavuuteen tulisi käsitellä tarkemmin.**
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempia arvioita vaikutuksista eri koulutusmuotojen ja eri järjestäjien näkökulmasta.**
- iv) Esitysluonnoksessa on runsaasti teknistä termistöä, joka ei välttämättä avaudu asiaan perehtymättömälle. Esitysluonnoksessa tulisi nykyistä enemmän avata nykytilaa ja tehtäviä ehdotuksia.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

## **1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö<sup>1</sup>**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia. Esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuuden korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä. Esityksessä esitetään säädettäväksi tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen rahoituksesta. Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen yhdistetään 1.8.2022 lukien voimassa olevan lainsäädännön mukaiset nivelvaiheen koulutukset, joita ovat perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutukseen valmistava koulutus ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus. Esityksen mukaan tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta rahoitettaisiin siihen yhdistettävien nivelvaiheen koulutusten nykyisten ra-

<sup>1</sup> Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

hoitusjärjestelmien puitteissa. Esityksen mukaan valmentavan koulutuksen rahoituksen taso eri rahoitusjärjestelmissä yhtenäistettäisiin. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös eräitä tarkennuksia tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain mukaisiin valmentavan koulutuksen järjestämisoikeutta koskeviin säännöksiin. Lisäksi tehtäisiin teknisluonteinen korjaus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muutoksenhakusäännökseen. Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022. Ehdotettu laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

## 2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi tuoda nykyistä selvemmin esille, mitä nykyjärjestelmän epäkohtaa rahoituksen yhtenäistäminen korjaa ja miten korjaus vaikuttaa opiskelevien ihmisten asemaan.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen vaikutusarviointijaksossa esitetään materiaalia, joka liittyy enemmän nykytilan ja ehdotettavien toimenpiteiden kuvaukseen kuin varsinaisiin vaikutuksiin. Vaikutusarvioita tulisi muokata siten, että päällekkäinen käsittely vähenee ja kuvaukset keskittyvät selkeämmin vaikutuksiin.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että TUVA-koulutuksen opiskelijamääriä ja järjestämisen kohdentumista eri rahoitusjärjestelmien välillä aiotaan seurata vuosittain. Uudistuksen vaikutusten jälkiarvioinnista ja seurannasta tulisi kuitenkin esittää esitysluonnoksessa tarkempi kuvaus, esimerkiksi arvioinnin suorittava taho, miten vaikutuksia arvioitaisiin ja millaisin resurssein.

### 2.2 Taloudelliset vaikutukset

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksesta tulisi ilmetä tarkemmin TUVA-koulutuksen järjestämisen kannustimia eri alueilla ja eri tyyppisten järjestäjien näkökulmasta. Esitysluonnoksessa todetaan, että järjestämislupajärjestelmän avulla luodaan "kattava alueellinen TUVA-koulutuksen verkosto" mutta se, miten tämä käytännössä tapahtuisi ja miten ehdotettu uusi rahoitusjärjestelmä edistäisi tätä tavoitetta, jää epäselväksi.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia tulisi käsitellä tarkemmin eri koulutusmuotojen ja eri järjestäjien näkökulmasta. Esitysluonnoksessa todetaan, että uudistuksen tavoitteena on varmistaa palvelujen riittävä rahoitus, mutta esitysluonnoksessa ei kuvata miten tämä toteutuisi ja miten uudistus muuttaisi tilannetta nykyisestä. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin valmistavan koulutuksen toteutuneiden kustannusten ja valtion rahoituksen suhdetta ja sitä, miten uudistus muuttaisi rahoitusastetta.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa ehdotettavan yksikköhintojen yhtenäistämisen vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin eri oppilaitosten näkökulmista. Esitysluonnoksesta ilmenee, että valmistavan koulutuksen yksikköhinta laskisi noin 125 euroa per oppilas ammatillisessa koulutuk-

nessa mutta nousisi perusopetuksessa ja etenkin lukiokoulutuksessa. Esitysluonnoksessa argumentoidaan, että yksikköhintojen muutoksista aiheutuvat taloudelliset vaikutukset olisivat pieniä, koska oppilasmäärät ovat pieniä. Tällaisessa arvioinnissa sivuutetaan se, että yksikköhintojen muutoksilla voi kuitenkin olla kannustinvaiikutuksia koulutuksen järjestämistapaan ja järjestäjän päätösvallassa olevien sisäisten resurssien uudelleenallokointiin.

*Arviointineuvosto suosittelee*, että esitysluonnoksen vaikutusten arviointia varten tehtäisiin koelaskelmia rahoituksen muutoksista järjestäjätasolla. Laskelmien tuloksista tulisi tehdä yhteenveto ja lisäksi esittää kuvaus uudistuksen merkittävimmistä voittajista ja häviäjistä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen jakso, joka on otsikoitu: "Vaikutukset ammatillisen koulutuksen järjestäjän taloudelliseen asemaan", ei tosiasiallisesti vastaa kysymykseen siitä, mitä vaikutuksia uudistuksella on ammatillisen koulutuksen järjestäjien taloudelliseen asemaan. Kuvausta tulisi tarkentaa etenkin, koska ammatillisen koulutuksen valmentavan koulutuksen yksikköhintoihin kohdistuu uudistuksen seurauksena yksikköhinnan leikkaus.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin käsitellä TUVA-koulutuksen rahoitusta tilanteessa, jossa kunta päättäisi järjestää TUVA-koulutusta ilman järjestämislupaa.

### **2.3 Viranomaisvaikutukset**

Esitysluonnoksen arvion mukaan uudistuksella ei olisi merkittäviä viranomaisvaikutuksia koulutuksen järjestäjiin tai kuntiin. Esitysluonnoksen mukaan vaikutuksia ei olisi myöskään Opetushallitukselle. Vaikutusten mittaluokkaa ei kuitenkaan konkretisoida henkilöstöresurssien kuten opettajien tai opetustuntien määrällä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että uudistuksen suorista viranomaisvaikutuksista on vaikeata saada käsitystä esitysluonnoksen vaikutusarvioista. Esitysluonnosta tulisi täydentää vähintään suuntaa-antavilla kuvauksilla valmentavaan koulutukseen käytetyistä opetus- ja hallinnollisista resursseista ja niiden muutoksista uudistuksen seurauksena.

### **2.5 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset**

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa käsitellään otsikkotasolla olennaisia vaikutusalueita mutta ongelmana on, että käsittely keskittyy paljolti muuhun kuin konkreettisiin vaikutuksiin. Lisäksi vaikutuksia käsitellään esitysluonnoksessa paljolti toteamuksenomaisina (esimerkiksi "kattava koulutuksen järjestäjäverkko" ja "riittävä rahoitus") jolloin varsinainen evidenssi ja arviot vaikutusten epävarmuudesta jäävät liian vähälle huomiolle. Esitysluonnoksen vaikutusarviojaksoja tulisi tiivistää olennaiseen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutuksia eri oppilasryhmille tulisi vielä tarkentaa. Esitysluonnoksessa arvioidaan esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden aseman paranevan, koska lukiokoulutuksen yksikköhintaa ehdotetaan korotettavaksi. Arviossa ei kuitenkaan näytetä huomioon otettua, että määrällisesti valtaosa maahanmuuttajataustaisista opiskelijoista on ollut ammatilliseen koulutukseen valmistavassa koulutuksessa, jonka yksikköhinta alenisi uudistuksen seurauksena. Myös vammaisille opiskelijoille suunnatun koulutuksen vaikutusarviota tulisi selkeyttää.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin ehdotuksen sukupuoli-vaikutuksia. Esitysluonnoksessa on käsitelty lyhyesti sukupuoli-vaikutuksia eri tyyppiseen valmistavaan koulutukseen viime vuosina osallistuneiden prosenttiosuuksien avulla ja arvioitu, että uudistuksen sukupuoli-vaikutukset olisivat vähäisiä. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin, muuttuisiko valmentavaan koulutukseen osallistuvien sukupuolijakauma aiemmasta esimerkiksi oppivelvollisuuden pidentymisen seurauksena.

### **3 Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 29.6.2021. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen<sup>i</sup> säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 27. elokuuta 2021**

**Leila Kostainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

**Antti Moisio**

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

---

<sup>i</sup> Arviointineuvoston käyttämät lausumat ovat:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

---

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*

\* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.