

12.9.2016

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 1 ja 46 §:n muuttamisesta

Tiivistelmä

Arviointineuvoston näkemys on, että perusopetuslain 1 ja 46 §:n muuttamista koskeva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää pääosin kattavan kuvauksen nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmästä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnos sisältää myös yleisen kuvauksen lakiesityksen potentiaalisista vaikutuksista.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ovat:

- i) Esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arviointi on hyvin ohut. Etenkin lakiesityksestä aiheutuvia kustannuksia tulisi arvioida ja kuvata tarkemmin, mutta myös hyötyjen kuvausta tulisi lisätä,
- ii) Esitysluonnoksessa ei ole esitelty tai arvioitu vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa asetetut tavoitteet.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet perusopetuslakiesityksen vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

Arviointineuvosto tiedostaa mahdollisuuden, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi. Mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseen. Laskelmien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoiden avustuksella tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa. Myös yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten tutkijoiden ja asiantuntijoiden osaamista on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esitysluonnoksessa¹ ehdotetaan muutettavaksi muille kuin oppivelvollisille tarkoitettua perusopetusta koskeva perusopetuslain 46 §. Esityksellä toteutetaan hallituksen 3.5.2016 päättämää kotouttamista koskevaa toimintasuunnitelmaa. Laissa ehdotetaan muutettavaksi oppivelvollisuuden ylittäneille tarkoitettua perusopetuksen rakennetta. Oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetus rakentuisi ehdotuksen mukaan kahdesta vaiheesta, joille säädettäisiin valtioneuvoston asetuksessa tuntijaot. Luku- ja kirjoitustaidon opetus kytketään osaksi perusopetuksen alkuvaihetta sitä tarvitseville. Työvoimakoulutuksena järjestettävä luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyy vuonna

¹ Tässä luvussa esitettävä kuvaus on suora lainaus hallituksen esityksestä.

2018 osaksi oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta niiden opiskelijoiden osalta, joilla ei ole peruskoulun oppimäärän mukaista osaamista. Laissa säädettäisiin nykyistä selkeämmin opintojen henkilökohtaistamisesta ja todetun osaamisen tunnistamisesta ja tunnustamisesta. Esityksessä vahvistetaan henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman merkitystä opintojen kulun ja keston kannalta. Laissa säädettäisiin nykyistä selkeämmin mahdollisuudesta sisällyttää perusopetuksen opintoihin työelämään tutustumista ja valinnaisia ammatillisia opintoja. Lisäksi säädettäisiin opetuksen järjestäjien välisestä yhteistyöstä ja tietojen vaihdosta. Samalla on tarkoitus muuttaa valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitettun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen tuntijaon osalta.

2. Lainsäädännön arviointineuvoston arvio esityksen vaikutusarvioinneista

2.1 Yleisiä havaintoja ja arvioita

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen sisältämien toimenpiteiden hyöty- ja kustannuseristä ei saa riittävää käsitystä. Erityisesti vaikutusten suuruusluokan kvantitatiivinen kuvaus on jäänyt liian vähälle huomiolle. Esitysluonnoksessa ei myöskään arvioida tai vertailla eri toteutusvaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamisessa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksissä tulisi perustella, kuinka juuri esityksen toimenpiteillä saavutetaan asetetut tavoitteet. Tähän liittyen perusopetuslain muuttamista koskevassa lakiesityksessä tulisi punnita vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tavoitteet (oikeusministeriö 2007)². Erityisesti kvantitatiivisia arvioita tehtäessä huomion tulisi kiinnittyä siihen, mikä vaikutus ehdotetulla lain muutoksella tulisi toteutuessaan olemaan verrattuna tilanteeseen, jossa lakia ei muuteta, tai jossa toteutettaisiin jokin toinen vaihtoehtoinen muutos.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioita koskevassa tekstiosassa esitetään runsaasti esityksen taustaan ja tavoitteisiin liittyvää informaatiota.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioita koskevissa tekstikohdissa tulisi keskittyä vaikutuksia koskevien tietojen kuvaukseen. Vaikutusarvioihin ei toisin sanoen pitä yhdistää muuta tausta- ja tavoiteinformaatiota, vaan sellainen materiaali tulee esittää ennen vaikutusten arviointia.

Arviointineuvosto katsoo, että taulukoita ja kuvioita tulisi hyödyntää vaikutusten kuvauksessa, koska ne helpottavat ilmiön ymmärtämistä ja vaikutusten vertailua. Perusopetuslain muuttamista koskevan esityksen vaikutusten mittaluokan hahmottamista helpottaisi, jos esimerkiksi Esityksen vaikutukset -luvun alussa esitettäisiin taulukkomuodossa yhteenveto oppivelvollisuuden ylittäneistä ja heidän osallistumisestaan koulutukseen sekä kyseisen koulutuksen kustannuksista. Myös koulutuksen tarjoajista, joita esitys koskee, tulisi esittää tarkempi kuvaus esimerkiksi taulukkomuodossa.

Esitysluonnoksessa ei esitetä kokemuksia tai tuloksia aiemmista vastaavista uudistuksista Suomessa, eikä kuvata kansainvälisiä käytäntöjä.

² Säädoehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaistut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Fil/es/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioissa tulisi hyödyntää kokemuksia ja tutkimustietoa aiemmin Suomessa tai muissa maissa toteutetuista vastaavanlaisista hankkeista (oikeusministeriö 2007).

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset kuvataan esitysluonnoksessa pääosin varsin yleisellä tasolla, eikä esitysluonnoksesta riittävän selvästi käy ilmi esityksen kokonaisvaikutus eikä se, miten vaikutukset kohdentuvat yrityksiin, kuntiin ja valtiolle. Tähän asti oppivelvollisuusiän ylittäneille henkilöille suunnatusta perusopetuksesta ja luku- ja kirjoitustaidon opetuksesta ovat vastanneet työ- ja elinkeinoviranomaiset, kunnat ja kuntayhtymät. Lisäksi yksityisiltä koulutuksen tarjoajilta on hankittu koulutusta. Jatkossa järjestämistä vastuu siirtyy pääosin kuntasektorille.

Arviointineuvosto katsoo, että taloudelliset vaikutukset tulisi esittää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen (oikeusministeriö 2007) mukaisesti ensin vaikutuksina keskeiseen kohderyhmään, tässä tapauksessa oppivelvollisuusiän ylittäneisiin henkilöihin. Tämän jälkeen tulisi kuvata vaikutukset koulutuksen järjestäjille, yrityksiin³, julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Esityksestä tulisi ilmetä, miten esitys vaikuttaa oppivelvollisuusiän ylittäneille tarkoitetun koulutuksen kustannuksiin ja rahoitukseen. Esityksessä tulisi myös kuvata uudistuksen hyötyjä muun muassa kotouttamisen onnistumisen näkökulmasta.⁴ Taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot tulisi esittää ensisijassa euromääräisesti ja toissijaisesti laadullisesti (oikeusministeriö 2007). Arvioiden epävarmuus tulisi huomioida vaihteluvälillä avulla. Esitysluonnosta valmisteltaessa olisi voitu hyödyntää myös valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Suomen Kuntaliiton yhdessä valmistelemaa kuntavaikutusten laskentakehikkoa⁵.

Perusopetuslain muuttamista koskevan esitysluonnoksen vaikutuksia käsitellään myös hallituksen esitysluonnoksessa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Arviointineuvosto katsoo, että lakiesitysluonnoksen tulisi sisältää tarkempi kuvaus keskeisten vaikutusten muodostumisesta. Taloudellisia vaikutuksia koskevaa materiaalia, jota esitetään hallituksen esitysluonnoksessa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (sivuilla 26-34), tulisi esittää myös perusopetuslakia koskevassa esitysluonnoksessa.

2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksessa esitetään arvioita vaikutuksista viranomaistoimintaan opetushallituksen ja opetuksen järjestäjien näkökulmasta. Uudistuksen ei arvioida lisäävän opettajatarvetta oppilaitoksissa, myöskään opetushallituksen työn ei arvioida uudistuksen seurauksena kasvavan. Esitysluonnoksessa ei käsitellä vaikutuksia työvoimahallintaan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa viranomaisvaikutukset esitetään yleisellä tasolla. Viranomaisvaikutuksissa tulisi esittää uudistuksen olennaiset vaikutukset viranomaisten tehtäviin, menettelytapoihin, keskinäisiin suhteisiin ja työmäärään sekä koulutustarpeisiin (oikeusministeriö 2007). Lakiesityksessä tulisi esittää tarkempi arvio siitä, miten luku- ja kirjoitustaidon

³ Esityksen vaikutukset työvoimaviranomaisten aiemmin kilpailuttamiin yrityksiin, joilta esityksen seurauksena siirtyy tehtäviä kuntasektorille, tulisi käsitellä esityksessä.

⁴ Maahanmuuttajien kotouttamisen hyötyjä ja kustannuksia käsittelee mm. VATT (2014): Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen, http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/976 ja Pekkala-Kerr (2015): Havaintoja maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista, <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2015/12/pekkala-kerr.pdf>.

⁵ Laskentapohja kuntataloudellisten vaikutusten arviointiin: <http://vm.fi/kustannusten-vaikutusten-arviointi>

opetusvastuun siirtyminen työvoimaviranomaisilta kuntasektorille vaikuttaa viranomaisiin kunnissa ja työvoimahallinnossa.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen yhteiskunnallisina vaikutuksina todetaan maahanmuuttajien aiempaa parempi mahdollisuus saada tarvitsemaansa koulutusta, millä arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia perusoikeuksien toteutumisen ja osaavan työvoiman saatavuuden näkökulmista. Lakiesitysluonnoksessa ei käsitellä vaikutuksia eri sukupuolten näkökulmista. Myöskään vaikutuksia alue-erojen näkökulmasta ei arvioida, vaikkakin todetaan että suurimmat kyseistä koulutusta järjestävät sijaitsevat Etelä-Suomessa.

Arviointineuvosto katsoo, että lakiesityksessä tulisi käsitellä koulutuksen nykyinen jakautuminen sukupuolittain, ja esittää arvio siitä, miten esitys muuttaa nykyistä tilannetta. Esityksen mahdolliset vaikutukset palveluiden alue-eroihin tulisi myös käsitellä selvemmin.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi perusopetuslain 1 ja 46 §:n muuttamisesta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 30.8.2016.

Lausunto on julkinen. Arviointineuvosto suosittelee, että neuvoston havaitsemat puutteet perusopetuslain vaikutusarvioinneissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 12. syyskuuta 2016,

Kalle Määttä
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri