

Lahden kaupungin lausunto

luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Lahden kaupungilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta sekä muutettavaksi näihin uusiin annettaviin lakeihin liittyen perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia, opintotukilakia, koulumatkatukilakia, ylioppilastutkinnosta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja. Esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuuden korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä.

Esityksessä 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 hakeutumismahdollisuus toisen asteen koulutukseen. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle ehdotetaan uusia oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuita, joilla vahvistettaisiin alle 18-vuotiaan nuoren saamaa ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi 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 saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Maksuttomia olisivat opetuksessa tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Lisäksi yli viiden kilometrin koulumatkat olisivat maksuttomia.

Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen yhdistettäisiin nykyiset perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen väliin sijoittuvat nivelvaiheen koulutukset: perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutukseen valmistava koulutus ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus. Uuden koulutuskokonaisuuden tavoitteena olisi antaa valmiuksia tutkintotavoitteiseen koulutukseen hakeutumiseen ja tutkinnon suorittamiseen.

Tavoitteena on, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen edistää henkilön työllistymistä ja yhteiskuntaan osallistumista. Esityksen tavoitteena on osaltaan tukea työllisyysasteen nostamista.

Oppivelvollisuuden laajentaminen

Tällä hetkellä lähes kaikki (98-99%) saavat perusopetuksen jälkeen koulutuspaikan lukiokoulutuksesta, ammatillisesta koulutuksesta tai nivelvaiheen koulutuksista (perusopetuksen lisäopetus, valmentavat koulutukset). Tilastokeskuksen mukaan kuitenkin n. 15 % jää ilman toisen asteen tutkintoa. Ongelman

muodostavat koulutusten keskeyttämiset, joita tapahtuu ennen kaikkea ammatillisessa koulutuksessa. Ammatillisessa koulutuksessa lv. 2017-18 keskeyttäneiden määrä oli valtakunnallisesti 8,7 % ja lukiokoulutuksessa 3,2 %. Ammatillisessa koulutuksessa syyt keskeyttämiseen painoutuivat opintomenestykseen, motivaation puutteeseen, terveystilaan ja tuen puutteeseen.

Toisaalta tutkimuksissa on todettu, että vanhempien sosioekonomisella taustalla on merkittävä yhteys lasten ja nuorten hyvinvointiin ja koulutuksellisiin ratkaisuihin. Mm. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (Nuorisotutkimusseura ry- Nuorisotutkimusverkosto. Raportti 9/2016) tutkimuksessa kävi ilmi, että ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien vanhempien lapsista 38,1 % ei suorittanut perusasteen jälkeistä tutkintoa. Viidesosalla kouluttamattomien vanhempien lapsista oli lukio- tai korkeakoulututkinto. Vastaavasti korkeasti koulutettujen vanhempien lapsista kolmella neljästä (74,1%) oli lukio- tai korkeakoulututkinto ja joka kymmenes oli vailla peruskoulun jälkeistä jatkotutkintoa.

Lahden kaupunki pitää hallituksen tavoitetta, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa vähintään toisen asteen tutkinnon, kannatettavana.

Edellä hallituksen esityksen taustamateriaaleista kerätyistä tiedoista sekä samansuuntaisista kokemuksista myös Päijät-Hämeen alueella voidaan vetää kuitenkin johtopäätös, että pelkkä pakollinen toisen asteen koulutus ei takaa koulutustason nousua. Kysymys on nuorena hankituista tiedoista, taidoista sekä asenteesta opiskelua kohtaan. Kohdenneet toimenpiteet on aloitettava jo koulupolun ensi askeleilla. Panostamalla näin pitkäjänteisesti siihen kohderyhmään, joka on oppimisvalmiuksien suhteen vaarassa syrjäytyä, voidaan peruskoulun aikana saavuttaa vaikuttavia tuloksia, jotka kantavat myös jatko-opinnoissa. Olisi siis tarkoin harkittava, onko toimenpiteiden kohdentaminen vaikuttavampaa ja myös kustannustehokkaampaa koulutien alkupäässä vai vasta toisella asteella.

Oppivelvollisuuden pidentäminen on mekaaninen toimenpide, jolla ei varmisteta, että opiskelijat saavuttavat koulutuksen aikana riittävän osaamisen myöhempää koulutusta tai työelämää varten. Oppivelvollisuuden pidentäminen ei ole vaikuttavin / kustannustehokkain tapa puuttua syrjäytymisongelmiin ja koulupudokkuuteen.

Oppivelvollisuuden laajentamisella pyritään myös takaamaan, että kaikilla olisi mahdollisuus taloudellisesti suorittaa toisen asteen koulutus. Selvityksistä käy ilmi, että lukiokoulutuksessa, jossa kustannukset ovat huomattavasti suuremmat kuin ammatillisessa koulutuksessa, 65-75 % opiskelijoista kokee, että oppimateriaalin hankkiminen ei tuota vaikeuksia. Vain 3-6 %:lla on ollut merkittäviä taloudellisia vaikeuksia. Ammatillisen perustutkinnon opiskelijoista seitsemän prosenttia koki, että raha-asiat tuottivat heille jatkuvasti hankaluuksia.

Oppivelvollisuuden laajentaminen tuo mukanaan myös maksuttoman koulutuksen toisella asteella. Hallituksen esityksessä maksuttomuus ulottuisi sen kalenterivuoden loppuun, kun henkilö täyttää 20 vuotta. Oppivelvollisuus päättyisi 18 vuoden iässä.

Joiltakin osin maksuttomuuden laajentaminen 20 vuoden ikään on perusteltua. Olisi kuitenkin selvitettävä, mitkä kustannuksista voisi edellyttää henkilön itsensä maksettaviksi oppivelvollisuuden täyttymisen jälkeen. Kuten selvitykset osoittavat, toisen asteen keskeyttämisen syy on harvoin koulutuksen kustannukset. Myös Opetushallituksen vuosina 2014-19 tekemän selvityksen mukaan yleisin syy keskeyttämiseen on henkilökohtaiset syyt.

Rahoitus

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Säännöksen mukaisesti uudet tehtävät korvattaisiin kunnille 100-prosenttisesti valtionosuusrahoitteisesti, ja uudet tehtävät otettaisiin huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa tarkoitetun valtionosuusprosentin laskennassa.

Oppivelvollisuuden laajentamisen aiheuttamista kustannuksista ei ole laajaa yksimielisyyttä. Esimerkiksi Opetus- ja kulttuuriministeriön laskelmat ovat 20 M€ Kuntaliiton laskelmia pienemmät.

Lahden kaupunki pitää erittäin tärkeänä varmistaa, että kaikki oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti koulutusta järjestäville tahoille. Koska kaikkia kustannuksia ei pystytä etukäteen tarkkaan määrittämään, on tärkeää, että luodaan järjestelmä, jolla toteutuneita kustannuksia seurataan ja jonka avulla tarvittaviin muutoksiin pystytään reagoimaan nopeutetulla aikataululla. Nykyinen valtionosuusjärjestelmä reagoi koulutuksen järjestäjiä ajatellen liian hitaasti vaadittaviin muutoksiin.

Ohjaus- ja valvontavastuu

Kun perusopetuksen päättänyt nuori olisi aloittanut toisen asteen koulutuksessa, ohjaus- ja valvontavastuu siirtyisi toisen asteen koulutuksen järjestäjälle. Koulutuksen järjestäjän olisi seurattava oppivelvollisen opintojen edistymistä ja tarvittaessa ilmoitettava oppivelvollisen huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle, jos oppivelvollinen ei suorittaisi opintojaan opiskelusuunnitelmansa mukaisesti. Jos oppivelvollinen olisi aikeissa keskeyttää oppivelvollisuutensa suorittamisen, koulutuksen järjestäjän olisi selvittävä mahdollisuudet suorittaa opintoja muussa oppimisympäristössä tai hakeutua muuhun koulutukseen, jotta oppivelvollisuuden suorittaminen ei keskeytyisi. Oppivelvollinen opiskelija ei voisi erota oppilaitoksesta oman ilmoituksensa perusteella ilman, että hänellä on uusi opiskelupaikka. Jos oppivelvollinen opiskelija ohjauksesta huolimatta keskeyttäisi opintonsa, koulutuksenjärjestäjän tulisi ilmoittaa oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä oppivelvollisen asuinkunnalle.

Lahden kaupungin näkemyksen mukaan ohjaus- ja valvontavastuu kaipaavat vielä tarkennusta. Esimerkiksi tapauksessa, että nuori haluaa keskeyttää oppivelvollisuuden suorittamisen, on epäselvää, kuinka laaja on toisen asteen koulutuksen järjestäjän selvittämisvastuu ja milloin se katsotaan päättyneeksi.

Toimeenpanon aikataulu

Oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät muut lakimuutokset on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2021 alkaen. Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettava laki ja siihen liittyvät muut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022.

Lahden kaupunki katsoo, että aikataulu lain voimaantuloksi on liian tiukka. Kunnilla on tällä hetkellä suuri työ selviytyä koronavirusepidemian aiheuttamista taloudellisista ja toiminnallisista haasteista. Laajennetun oppivelvollisuuden käyttöönotto vaatii koulutuksen järjestäjiltä toimenpiteitä, kuten oppimateriaalin kilpailutuksen, oppimisvälineiden varastoinnin järjestämisen, henkilöstöresurssin lisäämisen jne. Oppimateriaalien kilpailutus täytyisi toteuttaa useamman koulutuksen järjestäjän yhteistyössä, mahdollisesti

jopa valtakunnan tasoisesti, jotta kustannukset saadaan pudotettua mahdollisimman alhaisiksi. Tämä kaikki vaatii aikaa, jota nykyisellä toimeenpanon aikataululla ei ole. Mikäli oppivelvollisuutta aiotaan laajentaa, niin oppivelvollisuuslaki voitaisiin ottaa käyttöön aikaisintaan 1.8.2022.