

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi

Lausuntopyyntö 30.4.2020 VN/1985/2020-OKM-1

Luonnos hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen liittyvät rakenteelliset ratkaisut ovat hallituksen keskeisin koulutuspoliittinen tavoite.

Kuntaliiton käsityksen mukaan erityisesti rakenteelliset uudistukset ovat koulutuspoliittisesti perusteltuja.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Lisäksi ehdotetaan 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.

Hallituksen esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuusiän korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä. Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan varmistetaan, että jokainen perusopetuksen päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Oppivelvollisuuden korottamisen lisäksi hallitusohjelman mukaan vahvistetaan peruskoulun mahdollisuuksia tarjota jokaiselle riittävät valmiudet suoriutua toisen asteen koulutuksesta.



Kuntaliitto on kannanotoissaan pitänyt keskeisenä koulutuspoliittisena tavoitteena, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaa vähintään toisen asteen koulutuksen tai tutkinnon. Kuntaliiton käsityksen mukaan jokaisella perusopetuksen päättävällä nuorella tulee olla tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa. Tällä hetkellä näin ei ole. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että perusopetusta ja sen rakenteita kehitetään sekä järjestämisen joustavoittamiseen pyritään nykyistä voimallisemmin koulutusjatkumon vahvistamiseksi. Perusopetuksessa syntynyttä osaamisen vajetta tai haasteita hyvinvoinnissa ei ratkaista vain laajentamalla oppivelvollisuutta. Jotta jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon tarvitaan kohdennettujen tukitoimen ja rahoitustason kohottamisen lisäksi kokonaisvaltainen arvio nykyrakenteiden tarkoituksenmukaisuudesta ja tavasta edetä opinnoissa.

Nyt lausunnolla oleva esitys sisältää mekaanisena toimenpiteenä tehtävän oppivelvollisuusiän korottamisen lisäksi rakenteellisia uudistuksia, jotka oikein toteutettuina voivat mahdollistaa nuorille nykyistä paremmin joustavat oppimisen polut ja tien toisen asteen tutkintoon.

Perusopetuksen päättävälle esitetään säädettäväksi hakeutumisvelvollisuus. Perusopetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus ohjata ja valvoa hakeutumista. Lisäksi perusopetuslakiin ehdotetaan tehostettua opinto-ohjausta erityisesti niille perusopetuksen oppimäärää suorittaville oppilaille, jotka tarvitsevat perusopetuksen jälkeisiin jatko-opintoihin hakeutumiseen liittyvää tukea.

Perusopetuksen järjestäjän, asuinkunnan sekä toisen asteen koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu rakennettaisiin esityksen mukaan ”saattaen vaihtaan” –periaatteella. Erillään olevat nivelvaiheen koulutukset yhdistettäisiin esityksen mukaan uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi.

Kuntaliitto pitää esitettyjä rakenteellisia uudistuksia tarkoituksenmukaisina. Ne palvelevat tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan vähintään toisen asteen koulutus tai tutkinto. Kuntaliitto muistuttaa, että nämä uudistukset ovat toteutettavissa myös ilman oppivelvollisuusiän nostamista 18 vuoteen.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että sosiaali- ja terveystoimen palveluilla on keskeinen merkitys siihen, että jokaisella nuorella on tosiasialliset mahdollisuudet suorittaa toisen asteen koulutuksen tai tutkinnon.



Oppivelvollisuuden laajentaminen ja maksuttomuus

Esityksessä ehdotetaan oppivelvollisuuden laajentamista koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta.

Oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta (HE 309/1993 vp). Opetuksen ohella on myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen oltava ilmaisia. Lisäksi perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp) katsonut, että maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon.

Oppivelvollisuuden laajentaminen 18-vuotiaaksi asti tuo automaattisesti opiskelijalle oikeuden perustuslain mukaiseen maksuttomaan opetukseen.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota vaikutusten arvioinnin merkityksellisyyteen arvioitaessa onko esitetty oppivelvollisuuden laajentaminen siihen asti kun henkilö täyttää 18 vuotta oikeasuhtainen ja saavutetaanko oppivelvollisuuden laajentamisella sille asetetut tavoitteet. Oppivelvollisuuden laajentaminen kohdistuu koko ikäluokkaan. Heistä 85 prosenttia suorittaa jo nykyisin toisen asteen koulutuksen.

Esityksen mukaan oppivelvolliset olisivat tietyin edellytyksin oikeutettuja myös majoitus- ja matkakorvauksiin. Koulutuksen järjestäjä päättäisi ja maksaisi majoitus- ja matkakorvauksen hakemuksesta opiskelijalle aiheutuneista kustannuksista. Kuntaliitto katsoo, että nämä kustannukset tulee täysimääräisesti korvata koulutuksen järjestäjille aiheutumisperiaatteen mukaisesti.

Maksuton toinen aste

Oppivelvollisuutta laajennettaessa toteutetaan maksuton toisen asteen koulutus kaikille oppivelvollisina toisen asteen koulutuksen aloittaneille.

Esityksessä ehdotetaan, että perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun asti, jona opiskelija täyttää 20 vuotta. Ehdotettujen muutosten myötä maksuttomia olisivat osaamisen hankkimiseksi tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Opetus ja päivittäinen ruokailu ovat jo nykyisin maksuttomia toisen asteen koulutuksessa.

Esityksessä säädettäisiin myös koulumatkojen maksuttomuudesta. Koulumatkojen maksuttomuus toteutettaisiin nykyisen koulumatkatukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia.

Esityksessä laajennetaan maksuttomuutta kuitenkin toisen asteen koulutuksen loppuun. Oikeus on tällöin laajempi kuin oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää.



Kuntaliitto pitää oppivelvollisuuden laajentamiseen esitettyä rahoitusta riittämättömänä suhteessa uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Tämän takia Kuntaliitto totee, että kustannuksia saadaan vähennettyä esimerkiksi rajoittamalla koulumatkojen maksuttomuutta vain oppivelvollisiin.

Uusi perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuskokonaisuus

Eesityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös uusi laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen yhdistettäisiin nykyiset perusopetuksen ja toisen asteen tutkintotavoitteisen 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 sekä selkeyttää opiskelijan jatko-opinto- ja urasuunnitelmia. Uusi valmentavan koulutuksen koulutuskokonaisuus olisi tarkoitettu sekä oppivelvollisille että muille valmiuksia tarvitseville henkilöille. Vainkeimmin vammaisille opiskelijoille tarkoitettu työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus säilyisi nykyisellään.

Kuntaliitto pitää säädettäväksi ehdotettua uutta lakia tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta merkittävänä rakenteellisena uudistuksena. Kuntaliiton käsityksen mukaan se parantaa perusopetuksen päättävien oppilaiden ja päättäneiden opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkinto yksilöllisten opintopolkujen avulla.

Uuden perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuskokonaisuuden toteutukseen voidaan käyttää olemassa olevien nivelvaiheen koulutusten - perusopetuksen lisäopetuksen, lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen ja ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen - rahoituspohjaa.

Kuntaliiton kysely kunnille koronakriisin jälkihoidosta

Kuntaliiton kunnille huhtikuun 2020 lopussa toteuttama Kuntapulssi-kysely osoittaa, että kunnat suhtautuvat oppivelvollisuuden laajentamiseen tällä hetkellä hyvin varauksellisesti. Lähes kaikki kunnat (91–93 %) pitävät oppivelvollisuusiän nostamista tarpeettomana nykyisessä koronatilanteessa. Tästä ollaan samaa mieltä sekä erityyppisissä että erikokoisissa kunnissa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että koronakriisiä seuraa pitkäaikainen tarve tasapainottaa julkista taloutta. Lisäksi sekä ammatillisen että lukiokoulutuksen valtionosuusrahoitusta on edellisten hallituskausien aikana leikattu. Julkisen talouden tasapainotustoimenpiteet tulevat todennäköisesti kohdistumaan myös palveluiden rahoitukseen. Vaarana on, että tasapainotustoimenpiteiden seurauksena julkisten



palveluiden perusrahoitusta vähennetään jatkossa huomattavasti enemmän kuin nyt toteutettaviin uudistuksiin suunnataan lisärahoitusta. Tämä johtaisi siihen, että jatkossa kunnat joutuisivat järjestämään nykyistä enemmän palveluita alemmalla kokonaisrahoituksella, mikä rapauttaisi palveluita. Poikkeusoloissa olisi parempi keskittyä turvaamaan olemassa olevat palvelut ja niiden rahoitus, ei lisäämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita.

Esitys kuntien ja koulutuksen järjestäjien kannalta

Esityksen mukaan toisen asteen koulutuksessa säilytetään vapaa hakeutumisoikeus. Toisen asteen koulutuksen järjestäminen säilyy myös opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään erilliseen järjestämislupaan perustuvana. Tehtävä on tällöin kunnille vapaaehtoinen. Kuntien velvollisuus rahoittaa toisen asteen koulutusta asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta säilyy ennallaan.

Kunnille ei siis ole esityksen mukaan tulossa velvoitetta järjestää toisen asteen koulutusta eikä uutta tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta.

Kunnille ja koulutuksen järjestäjille ei myöskään säädettäisi vastuuta koulumatkojen järjestämisestä. Koulumatkojen maksuttomuus toteutettaisiin nykyisen koulumatkatukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia.

Kunnille ja koulutuksen järjestäjille tulee "saattaen vaihtaan"-periaatteella ohjaus- ja valvontavastuu. Asuinkunnalle tulee viimekätinen vastuu ohjata ja osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa (TELMA) koulutuksessa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esitys ei saa johtaa siihen, että joillekin kunnille voi syntyä tosiasiallinen velvoite järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta etenkin harvan oppilaitosverkon alueella.

Toimeenpanon aikataulu

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.

Kuntaliitto pitää oppivelvollisuuslain voimaan tulon aikataulua liian kireänä. Oppivelvollisuuslainsäädännön nostamista tulee siirtää koronatilanne ja sen vaikutukset huomioiden. Kuntaliiton käsityksen mukaan laki voisi tulla voimaan aikaisintaan 1.8.2022.

Vaikutusten arviointi

Kuntaliitto toteaa, että oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia on pääosin arvioitu vain yksittäisten toimenpiteiden osalta. Sen sijaan uudistuksen vaikutusten



arviointi koko koulutusjärjestelmän osalta jää ohueksi. Avoimeksi jää esimerkiksi se, miten uudistukseen esitetyn rahoituksen riittämättömyys heikentää mahdollisuuksia saavuttaa yhteiskunnan koulutukselle asettamia tavoitteita. Vaikutusten arvioinnissa ei myöskään juurikaan arvioida uudistuksen aiheuttamia käyttäytymismuutoksia.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että uudistuksesta aiheutuvat kustannukset ovat pääosin opiskelijan uusien tai kasvavien opintososiaalisten etujen kustannuksia. Tällöin uudistus on yhteydessä suunnitteilla olevaan sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen. Hallitus on siten valmistelemassa oppivelvollisuusudistusta ilman kokonaisuudistusta sen yhteydestä sosiaaliturvauudistukseen.

Perustuslaillinen arviointi

Oppivelvollisuuden laajentamiseen ja alle 18-vuotiaiden oppivelvollisten toisen asteen opetuksen maksuttomuuteen liittyvät kysymykset ovat sisällöllisesti uusia perustuslain kannalta. Oppivelvollisuuden laajenemisesta toisen asteen koulutukseen ja sen maksuttomuudesta sekä oppivelvollisuudesta ei juuri ole perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä.

Kuntaliitto korostaa perustuslakivaliokunnan lausunnon ja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin merkitystä. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että perustuslaillisen arvioinnin myötä ei kunnille tai koulutuksen järjestäjille synny tosiasiallisia uusia tehtäviä, joita ei ole osattu valmistelussa ja esimerkiksi kustannusarvioinnissa ottaa huomioon.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslain mukaisuuden erityisesti siitä näkökulmasta, ettei esityksessä oppivelvollisuuden laajennuksen osalta oppivelvollisuuden suorittamiseksi annettavan koulutuksen järjestäminen ei ole minkään tahon velvollisuutena. Lisäksi Kuntaliitto korostaa perustuslakivaliokunnan arviota koulutuksen maksuttomuuden osalta sekä koulutuksen saataavuutta alueellisen ja kielellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Kustannukset

Kuntaliitto toteaa, että uudistuksen toteuttamisen kustannukset on aliarvioitu. Kustannukset on tarkistettava oikealle tasolle ja kustannukset on korvattava täysimääräisesti kunnille sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille.

Mikäli hallitus ei varaa uudistuksen toteuttamiseksi riittävää rahoitusta, ei uudistusta tule toteuttaa. Toissijaisesti on myös tutkittava mahdollisuudet vähentää kustannuksia esimerkiksi etuuksia karsimalla.



| | OKM | Kuntaliitto | ero |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| Oppimateriaalit. (sis. ICT-tuen ja opintokäynnit yms.) | 78 800 000 | 93 800 000 | -15 000 000 |
| Ohjaus ja tuki, kunnat ja koulutuksen järjestäjät | 15 340 000 | 19 740 000 | -4 400 000 |
| Koulumatkat ja majoitus: lukio ja ammatillinen | 1 500 000 | 1 500 000 | |
| Ylioppilastutkintomaksujen poistaminen YTL | 5 500 000 | 5 500 000 | |
| Koulumatkat, KELAn koulumatkatuki | 35 100 000 | 35 100 000 | |
| Kansanopistot | 3 400 000 | 2 700 000 | 700 000 |
| Yhteensä | 139 640 000 | 158 340 000 | -18 700 000 |
| | | | |
| Oppimateriaalilisän poisto | -11 100 000 | -11 100 000 | |
| | | | |
| Yhteensä | 128 540 000 | 147 240 000 | |

Hallituksen esitysluonnoksen kustannusarvio pitää sisällään useita kustannuseriä, joiden määrittäminen ei ole kovin vahvalla pohjalla. Mikäli jatkovalmistelun aikana tulee esille uutta kustannuksiin vaikuttavaa tietoa, Kuntaliitto varaa oikeuden arvioida hallituksen kustannuslaskentaa uudelleen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri

Liite: Yksityiskohtaiset asiantuntijahuomiot

Lausunnon keskeinen sisältö seuraavalla sivulla



Lausunnon keskeinen sisältö

Perusopetus: Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että perusopetusta ja sen rakenteita kehitetään sekä järjestämisen joustavoittamiseen pyritään nykyistä voimallisemmin koulutusjatkumon vahvistamiseksi. Jotta jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon tarvitaan kohdennettujen tukitoimen ja rahoitustason kohottamisen lisäksi kokonaisvaltainen arvio nykyrakenteiden tarkoituksenmukaisuudesta ja tavasta edetä opinnoissa.

Rakenteelliset uudistukset: Kuntaliitto pitää esitettyjä rakenteellisia uudistuksia tarkoituksenmukaisina. Kuntaliitto muistuttaa, että nämä uudistukset ovat toteutettavissa myös ilman oppivelvollisuusiän nostamista 18 vuoteen.

Kuntaliitto pitää säädettäväksi ehdotettua uutta lakia tutkintokoulutukseen valmistavasta koulutuksesta merkittävänä rakenteellisena uudistuksena, joka parantaa perusopetuksen päättävien oppilaiden ja päättäneiden opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkinto yksilöllisten opintopolkujen avulla.

Vaikutusten arviointi: Kuntaliitto kiinnittää huomiota vaikutusten arvioinnin merkityksellisyyteen arvioitaessa onko esitetty oppivelvollisuusiän laajentaminen siihen asti kun henkilö täyttää 18 vuotta oikeasuhtainen ja saavutetaanko oppivelvollisuuden laajentamisella sille asetetut tavoitteet.

Kuntaliitto korostaa perustuslakivaliokunnan lausunnon ja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin merkitystä. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että perustuslaillisen arvioinnin myötä ei kunnille tai koulutuksen järjestäjille synny tosiasiallisia uusia tehtäviä, joita ei ole osattu valmistelussa ja esimerkiksi kustannusarvioinnissa ottaa huomioon.

Kustannusvaikutukset: Kuntaliitto toteaa, että uudistuksen toteuttamisen kustannukset on aliarvioitu. Mikäli hallitus ei varaa uudistuksen toteuttamiseksi riittävää rahoitusta, ei uudistusta tule toteuttaa. Toissijaisesti on myös tutkittava mahdollisuudet vähentää kustannuksia esimerkiksi etuuksia karsimalla.

Aikataulu: Kuntaliitto pitää oppivelvollisuuslain voimaan tulon aikataulua liian kiireänä. Oppivelvollisuusiän nostamista tulee siirtää koronatilanne ja sen vaikutukset huomioiden. Kuntaliiton käsityksen mukaan laki voisi tulla voimaan aikaisintaan 1.8.2022.

