

8.6.2020

Dnro TRE:2830/12.01.01/2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 30.4.2020, VN/1985/2020-OKM-1

Tampereen kaupungin lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt kunnilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 15.6.2020 mennessä.

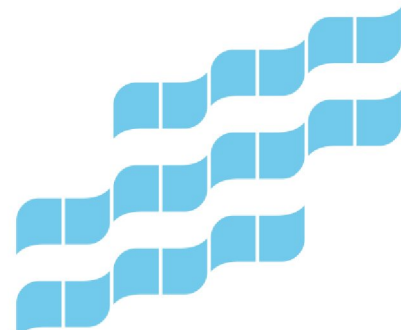
Oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen liittyvät rakenteelliset ratkaisut ovat hallituksen keskeisin koulutuspoliittinen tavoite.

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 oppivelvollisuuden 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.

Hallituksen esityksessä 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.

Yleistä uudistuksesta

8.6.2020

Dnro TRE:2830/12.01.01/2020

Tampereen kaupunki katsoo, että esityksessä erityisesti rakenteelliset uudistukset ovat koulutuspoliittisesti perusteltuja. Lähtökohtana tulee olla, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaa vähintään toisen asteen koulutuksen tai tutkinnon ja saavuttaa tosiasialliset valmiudet työelämään tai jatkokoulutukseen toisen asteen koulutuksen päätyttyä. Saman aikaisesti yhtä tärkeää on, että jokaisella perusopetuksen päättävällä nuorella on tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa.

Esitys sisältää mekaanisena toimenpiteenä tehtävän oppivelvollisuuden 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-ohjauksesta erityisesti niille perusopetuksen oppimäärää suorittaville oppilaille, jotka tarvitsevat perusopetuksen jälkeisiin jatko-opintoihin hakeutumiseen liittyvää tukea.

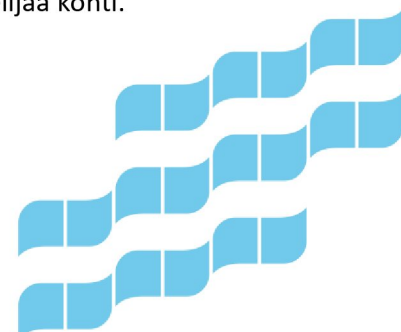
Perusopetuksen järjestäjän, asuinkunnan sekä toisen asteen koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu rakennettaisiin esityksen mukaan ”saattaen vaihtaan” –periaatteella. Erillään olevat nivelvaiheen koulutukset yhdistettäisiin esityksen mukaan uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan esitetyt rakenteelliset uudistukset palvelevat tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan vähintään toisen asteen koulutus tai tutkinto.

Esitetty ajankohta on rahoituksen turvaamisen näkökulmasta kuitenkin äärimmäisen ongelmallinen. Kuntien verotulot laskevat kuluvana vuonna poikkeuksellisen jyrkästi samalla kun kamppailu koronaa vastaan nostaa sote-kustannuksia. Kuntatalous heikkenee arvioiden mukaan lähes kahdella miljardilla eurolla vuonna 2020. Ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen rahoitus on vuonna 2020 yhteensä 2535 milj. euroa. Summasta kunnat rahoittavat 1441 milj. euroa ja valtio 1094 milj. euroa.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus jakautuu suunnilleen puoliksi kuntien ja valtion kesken. Kuntien rahoitusosuus ammatillisen koulutuksen rahoituksesta on vuonna 2020 noin 178 euroa asukasta kohti. Uudistuksen seurauksena kuntien rahoitusosuus (178 euroa/asukas) ei saa nousta.

Lukiokoulutuksen osalta kunnat rahoittavat koulutuksesta 465 milj. euroa (72 %) ja valtio 177 milj. euroa (28 %). Kuntien rahoitusosuus lukiotoimen rahoituksesta on vuonna 2020 noin 83 euroa asukasta kohti. Valtakunnallisesti lukion valtionosuusrahoituksessa on jo nyt noin 800 euron lovi jokaista opiskelijaa kohti.



8.6.2020

Dnro TRE:2830/12.01.01/2020

Koska jo nykytilanteessa kunnat rahoittavat kolmeneljäsosaa lukiotoimen kustannuksista, on pelättävissä, että uudistuksesta aiheutuu jo ennestään talousvaikeuksissa oleville kunnille lisäkustannuksia. Uudistuksen toteutuksessa on aidosti varmistettava, ettei lukiopuolelle aiheudu lisäkustannuksia.

Tampereen kaupunki edellyttää, että valtio kompensoi oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät maksuttomuuden kustannukset koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti. ja että uudistuksen jatkovalmistelussa huomioidaan lisäksi seuraavat kokonaisuudet.

Toisen asteen maksuttomuus ja uudistuksen rahoitus

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

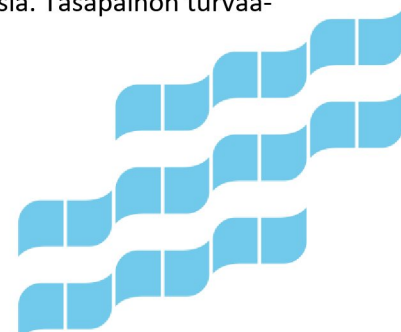
Esityksessä ehdotetaan, että perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun asti, jona opiskelija täyttää 20 vuotta. Ehdotettujen muutosten myötä maksuttomia 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.

Tampereen kaupungin näkökulmasta haastavaa on myös se, että jo nykyisin kaupungissa järjestettävään toisen asteen koulutukseen hakeutuu runsaasti opiskelijoita muista kunnista. Syksyllä 2019 Tampereen lukiossa aloittaneista opiskelijoista miltei 40 % oli muita kuin tamperelaisia. Koulumatkojen maksuttomuus todennäköisesti lisäisi Tampereen houkuttelevuutta heikentäen entisestään tamperelaisten nuorten mahdollisuuksia päästä kotikaupungissa järjestettävään toisen asteen koulutukseen.

Tampereen kaupunki pitää uudistuksen toteuttamisen edellytyksenä sitä, että valtio kompensoi oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät maksuttomuuden kustannukset koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti. Tampereen kaupunki pitää nyt esitetyjä tutkintokohtaisia kustannuksia liian matalina ja esitettyä rahoitusta riittämättömänä suhteessa uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin.

Kuntatalouden tilanne on ollut jo pitkään hyvin haasteellinen, ja koronapandemian seurauksena kuntien rahoituspohja on merkittävästi heikentynyt. Kriisillä tulee olemaan merkittäviä ja pitkäkestoisia taloudellisia vaikutuksia. Tasapainon turvaa-



8.6.2020

Dnro TRE:2830/12.01.01/2020

miseksi kuntien menoja ei ole mahdollista kasvattaa. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrää ei saa kokonaisuudessaan lisätä ja myös hallitusohjelmaan kirjattujen uusien, pysyvien ja määräaikaisten julkisen sektorin menolisäysten ajoitus ja mitoitus on arvioitava tarkoin.

Esityksen mukaan koulutuksen järjestäjän odotetaan pyrkivän hyödyntämään kaikkia eri kustannusten vähentämiskeinoja tarkoituksenmukaisella tavalla. Esityksessä myös todetaan, että mikäli oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset nousisivat esityksessä arvioituja korkeammiksi, kustannussäästöjä voisi joutua hakemaan muusta toiminnasta. Todennäköistä on, että tämä johtaisi ryhmäkokojen suurentamiseen, opetuksen vähenemiseen ja koulutuksen laadun heikentymiseen.

Mikäli hallitus ei varaa uudistuksen toteuttamiseksi riittävää rahoitusta, ei uudistusta tule toteuttaa tilanteessa, jossa taloudelliset ja sosiaaliset haasteet ovat kunnissa kasvamassa.

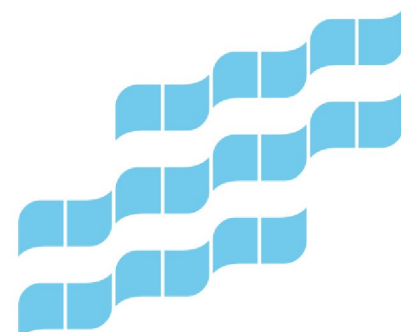
Lukiokoulutuksen kotikuntakorvaus

Lukiokoulutuksen valtionosuus myönnetään laskennallisista perusteista. Lukiossa rahoitus määräytyy opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohti määrätyn yksikköhinnan tulon perusteella. Nykyinen yksikköhinta, jota uudistuksessa ei olla korottamassa, kattaa Tampereella noin 85 % lukioiden käyttömenoista. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että Tampereen kaupunki on rahoittanut omilla verotuloillaan yli kahdella miljoonalla eurolla vuodessa vieraspaikkakuntalaisten, lähinnä naapurikunnista tulevien nuorten, lukiokoulutusta. Koulumatkojen maksuttomuuden myötä muiden kuin tamperelaisten osuus Tampereen lukioissa tulee lisääntymään. Uudistuvassa lainsäädännössä tuleekin luoda edellytykset kunnalliselle koulutuksenjärjestäjälle periä opiskelijan kotikunnalta koulutuksen järjestämisestä aiheutuvien tosiasiallisten kustannusten ja valtion myöntämän yksikköhinnan erotuksen.

Oppivelvollisuuden valvonta

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.

Oppivelvollisuuslain 14 §:ssä säädettäisiin, että oppivelvollisen asuinkunnan tulisi viime sijassa ohjata ja valvoa oppivelvollisuuden suorittamista. Esityksen mukaan kunnan tulisi luoda menettelyt, miten se ottaa vastaan ilmoituksia perusopetuksen jälkeen vaille opiskelupaikkaa jääneistä tai opintonsa keskeyttäneistä oppivelvollisista. Ilmoitusten toimittamiselle ei olisi valtakunnallista yhteistä tietojärjestelmää, joten kunnan tulisi järjestää ilmoitusten vastaanottaminen ja käsittely tarkoituksenmukaisella tavalla.



8.6.2020

Dnro TRE:2830/12.01.01/2020

Tampereen kaupunki katsoo, että valvontavastuu on toteutettavissa hankalasti ilman valtakunnallista oppivelvollisuusrekisteriä. Yhtenäinen järjestelmä on välttämättömän edellytys takaamaan kunnalle ajantasaisen tiedon ja varmistamaan toiminnan lain velvoitteiden mukaan. Valvontavastuullisen kunnan näkökulmasta tiedon siirtyminen ei voi perustua useille eri menetelmille ja väylille. Valtakunnallista kehittämistyötä tulee tehdä siten, että kunnan tai koulutuksen järjestäjien väliaikaisilta tietojen siirtoon ja tallentamiseen tarkoitetuilta erillisratkaisuilta vältytään.

Oppivelvollisuusrekisteriä ylläpitävän henkilöstön lisäksi myös etsivällä nuorisotyöllä tulee olla pääsy rekisteriin. Etsivän nuorisotyön tehtävänä tulee olla niiden oppivelvollisten ja heidän huoltajansa tavoittaminen ja ohjaukseen saattaminen, jotka kunnan tietojen mukaan eivät suorita oppivelvollisuutta.

Hakeutumisvelvollisuus

Tampereen kaupunki kannattaa, että oppivelvollisella olisi perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Tärkeää kuitenkin on, että nykyistä hakujärjestelmää selkiytetään ja kehitetään yhtenäisemmäksi. Nykyisellään hakijat hakevat eri hakujärjestelmissä eri haku aikoina, ja hakeutumisvaihtoehtojen ja hakujärjestelmän kokonaisuus ei hahmotu hakijalle riittävän selkeästi.

Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus

Esityksessä 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 valmentavan koulutuksen tavoitteena olisi antaa valmiuksia sekä lukiokoulutukseen että ammatilliseen koulutukseen siirtymiseen, ja opiskelijan ei tarvitsisi vielä valmentavan koulutuksen aloittaessaan tietää, kumpaan koulutukseen hän aikoo hakeutua.

Tampereen kaupunki kannattaa siirtymävaiheen koulutusten yhtenäistämistä siten, että ne muodostavat opiskelijan kannalta selkeän koulutuskokonaisuuden ja että opiskelija voi suorittaa erilaisia sisältöjä tarpeidensa mukaan. Tällöin oppivelvollisen on mahdollista tutustua laajemmin eri vaihtoehtoihin ennen tutkintoon johtavan koulutuksen valintaa.

Oppilashuollon palvelut

Uudistuksen jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota oppilashuollollisiin ja opinto-ohjauksellisiin kysymyksiin jo perusopetuksen viimeisinä vuosina. Syrjäytymisvaarassa olevien oppilaiden osalta joustavan perusopetuksen ja vuosiluokkiin sitomattomat elementit tulee huomioida ja varmistaa, että mekaaninen jatko-



8.6.2020

Dnro TRE:2830/12.01.01/2020

ohjautuminen ei siirrä haastetta lisääntyvissä määrin toisen asteen opetuksen järjestäjille.

Perusopetuksen lisäopetuksen poistuminen tulee huomioida näillä joustavilla järjestelyillä ja mahdollisuutena suorittaa joustavasti nivelvaiheen opintoja. Tärkeätä on varmistaa myös, että oppilaanohjausta vahvistetaan perusasteen koulutuksessa, jotta ohjautumista oikeanlaiseen koulutukseen tapahtuisi entistä paremmin.

Toimivat oppilashuollon palvelut tukevat opinnoissa etenemistä ja turvaavat osaltaan myös siirtymävaiheen koulutuksen onnistumista. Oppilashuollon näkökulmasta on selkeästi määriteltävä, ovatko siirtymävaiheen koulutusta suorittavat koulu- vai opiskeluterveydenhuollon palveluiden piirissä. Koulutuksen piirissä olevien nuorten määrän kasvu tulee huomioida palveluiden rahoittamisessa huomioiden, että nuoret, jotka ovat olleen tähän asti koulutuksen ulkopuolella, ovat kesimääräistä useammin erityisen tuen tarpeessa olevia ja siten myös runsaasti opiskeluhuollon palveluita käyttäviä.

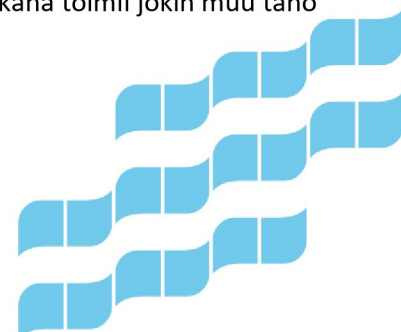
Maahanmuuttajakoulutus

Oppivelvollisuus on Suomessa säädetty velvollisuudeksi hankkia tiettyntasoinen osaaminen. Se on samalla oikeus hankkia koulutus. Suomessa on kasvava ryhmä maahanmuuttaneita aikuisia, joilla ei ole Suomeen tullessaan edes peruskoulun tasoista koulutusta taustanaan. Heillä on oikeus hankkia aikuisten perusopetuksen oppimäärä peruskoulun opintoja ja sen jälkeen, joko valmistavan koulutuksen kautta tai suoraan, päästä suorittamaan toisen asteen tutkinto. Myös nämä aikuiset, yli 18 vuotiaat tulee ottaa huomioon oppivelvollisuutta laajennettaessa.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja maksuttomuus tulee toteuttaa niin, että se mahdollistaa aikuisten maahanmuuttajien perusopetusta vastaavan osaamisen saavuttamisen. Rahoituksessa tulee huomioida aikuisten perusopetuksen ja aikuisten maahanmuuttajien nivelvaiheeseen liittyvät kustannukset. Poikkihallinnollista yhteistyötä tulee vahvistaa maahanmuuttajakoulutusten kehittämisessä.

Oppivelvollisuuden laajentamista tulee tarkastella suhteessa kotoutumiskoulutuksen tavoitteisiin ja reunaehtoihin siten, että maahanmuuttajille mahdollistetaan selkeä polku ammatillisen koulutuksen kautta työelämään. Toisen asteen koulutus on merkittävin syrjäytymistä ehkäisevä tekijä myös maahanmuuttajilla. Lisäksi maahanmuuttajilla koulutustaso kumuloituu seuraavan sukupolven oppimistuloksiin sekä kotoutumiseen.

Maahanmuuttajissa on huomattava kohderyhmä aikuisia, joilla perustaidot eivät riitä edes kotoutumiskoulutukseen tai Valma-koulutukseen osallistumiseen. Nämä aikuiset ovat tyypillisesti käyneet 4-6 vuotta peruskoulua vastaavaa koulutusta kotimaassaan, monet paikassa missä kouluttautumisen paikkana toimii jokin muu taho



8.6.2020

Dnro TRE:2830/12.01.01/2020

kuin valtion koulutuslaitos. Nämä henkilöt kuitenkin lähtökohtaisesti puuttuvat Suomen viranomaisten tilastoista, koska tilastojen lähtötaso-oletus alimmalle koulutus-tasolle on peruskoulu.

Yleisellä, koko lakikokonaisuutta koskevalla tasolla on tärkeää huomioida vieraskie-listen, valtaväestöstä poikkeavien, rajoitetummat mahdollisuudet kouluttautumiseen (esim. kotoutumisajan etuuksien rajoitukset ja niiden paikalliset sovellukset sekä harkinnanvaraisuus opintoihin vaikuttavissa etuuspäätöksissä).

Kaupunkien olemassa olevat ohjausrakenteet, maahanmuuttajien osaamiskeskukset, tulisi hyödyntää aikuisten maahanmuuttajien peruskouluun ohjauksessa. Osaamis-keskusten ohjausrakennetta tulee vahvistaa pysyväksi osaksi nuorten ja aikuisten maahanmuuttajien koulutukseen ohjausta. Koulutuksen järjestäjä esittää, että OSKE-toiminta lisätään ammatillisen koulutuksen järjestäjän järjestämislupaan ja se rahoitetaan valtionosuusrahoituksella.

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.

Tampereen kaupunki pitää oppivelvollisuuslain voimaan tulon aikataulua liian kiireänä. Uudistusta tulee siirtää koronatilanne ja sen vaikutukset huomioiden. Mikäli rahoitus pystytään takaamaan, tulee lakien astua voimaan aikaisintaan 1.8.2022. Tämä antaisi kunnille ja koulutuksen järjestäjille riittävästi aikaa toteuttaa lain velvoitteet, valmistella sen vaatima rahoitus sekä huolehtia kevään 2020 poikkeustilan-teen jälkihoidosta.

Lausunnon keskeinen sisältö

Tampereen kaupunki katsoo, että esityksessä erityisesti rakenteelliset uudistukset ovat koulutuspoliittisesti perusteltuja. Lähtökohtana tulee olla, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaa vähintään toisen asteen koulutuksen tai tutkinnon. Saman aikaisesti yhtä tärkeää on, että jokaisella perusopetuksen päättävällä nuorella on tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun ammatillisessa tai lukio-koulutuksessa.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan esitetyt rakenteelliset uudistukset palvelevat tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan vähintään toisen asteen koulu-tus tai tutkinto. Uudistuksen toteutuksen edellytys kuitenkin on, että valtio kompen-soi oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät maksuttomuuden kustannukset kou-lutuksen järjestäjille täysimääräisesti. Tampereen kaupunki pitää nyt esitettyjä tut-kintokohtaisia kustannuksia liian matalina ja esitettyä rahoitusta riittämättömänä suhteessa uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin.



8.6.2020

Dnro TRE:2830/12.01.01/2020

Kuntatalouden tilanne on ollut jo pitkään haasteellinen, ja koronapandemian seurauksena kuntien rahoituspohja on merkittävästi heikentynyt. Kriisillä tulee olemaan merkittäviä ja pitkäkestoisia taloudellisia vaikutuksia. Tasapainon turvaamiseksi kuntien menoja ei ole mahdollista kasvattaa, mikäli hallitus ei varaa uudistuksen toteuttamiseksi riittävää rahoitusta, se estää uudistuksen onnistumisen tilanteessa, jossa taloudelliset ja sosiaaliset haasteet ovat kunnissa kasvamassa. Kunnilla ei ole varaa toteuttaa hanketta.

Tampereen kaupunki pitää oppivelvollisuuslain voimaan tulon aikataulua liian kiireänä. Uudistusta tulee siirtää koronatilanne ja sen vaikutukset huomioiden. Tampereen kaupunki esittää, että oppivelvollisuuden laajentamista koskeva sääntely tulisi voimaan aikaisintaan 1.8.2022. Tämä antaisi kunnille ja koulutuksen järjestäjille riittävästi aikaa toteuttaa lain velvoitteet, valmistella sen vaatima rahoitus sekä huolehtia kevään 2020 poikkeustilanteen jälkihoidosta.

