

22.6.2020

**Opetus- ja kulttuuriministeriö****[kirjaamo@minedu.fi](mailto:kirjaamo@minedu.fi)****[oppivelvollisuus@minedu.fi](mailto:oppivelvollisuus@minedu.fi)****Lausuntopyyntö 30.4.2020**

**Asia:** VN/1985/2020 OKM; Hallituksen esitys oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

## **Sivistystyönantajien lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle**

Sivistystyönantajat ry (myöhemmin Sivista) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

### **Esityksen tausta**

Hallituksen esitys pohjautuu Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan oppivelvollisuusikä nostetaan 18 ikävuoteen. Jokaisen perusopetuksen päättävän halutaan suorittavan toisen asteen koulutuksen. Oppivelvollisuuden sisään rakennetaan erilaisia opinto- ja tukimuotoja, kuten kymppiluokat, kansanopistot, työpajatoiminta, kuntoutus ja valmentavat koulutukset. Hallitusohjelman mukaan oli tarkoitus myös erilaisten selvitysten jälkeen siirtyä toteuttamaan aidosti maksutonta toisen asteen koulutusta.

Lisäksi hallitusohjelmassa linjataan, että oppivelvollisuustehtävään liittyvien erilaisten koulutusmuotojen järjestäjille korvataan täysimääräisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset.

- **Sivista korostaa, että tavoite siitä, että jokainen peruskoulun päättänyt suorittaa toisen asteen tutkinnon on yhteinen. Kansainvälistä ja myös kansallista tutkimusnäyttöä on runsaasti sen puolesta, että kouluttautuminen kannattaa ja koulutusvuodet korreloivat työllisyyden, tulojen ja jopa terveyden kanssa. Ei ole kuitenkaan selvää, että nyt esitetty oppivelvollisuuden pidentäminen ja maksuton toinen aste ratkaisisi koulutuksen ulkopuolelle jäävien nuorten ongelmaa.**

### **Perusopetuksen vahvistaminen**

Suomesta on vakuuttavaa tutkimusnäyttöä siitä, että peruskoululaisten oppimistulokset ovat laskeneet. Yläkoululaisia

koulupudokkaita on yli 4000. Tuorein Pisa-tutkimus kertoo, että suomalaisten nuorten lukutaito on edelleen maailman parhaimmistoa. Samaan aikaan heikkojen lukijoiden osuus on kasvanut lähes 14 prosenttiin. Oppivelvollisuusdebatissa on ennen muuta kyse siitä, mihin yhteiskunnan rajalliset resurssit on, varsinkin akuutin kriisin jälkeisenä aikana, tehokkainta ja järkevintä kohdentaa.

Paras takuu hallitusohjelmassakin kaivattuun koulutustason nostoon on, että jokainen peruskoulun päättävä nuori osaa sujuvasti lukea, laskea ja kirjoittaa.

Eriyisen tärkeää olisi saada oppimisessaan eritasoista tukea tarvitsevat lapset sekä maahanmuuttajataustaiset lapset mukaan tavoitteelliseen kasvatukseen. Näin luodaan vahvempaa pohjaa tuleviin oppimistuloksiin. Kaksivuotista esiopetusta on tarkoitus pilotoida hallituskaudella – Sivista kannattaa pilotoinnin mahdollisimman nopeaa käynnistämistä ja vakinaistamista.

Hallituksen esitysluonnoksessa on sivuutettu myös joustavan perusopetuksen nykyistä parempi hyödyntäminen.

On huolestuttavaa, että perusopetuksen vahvistamisessa hallitus nojaa puhtaasti erilaisiin hankerahoihin. Sinänsä kaikki lisärahoitus on tervetullutta, mutta samalla on todettava, että Kuntaliiton laskelmien mukaan perusopetuksen rahoitus on pienentynyt yli puoli miljardia euroa vuositasolla.

Ilman hyviä perustaitoja ei pärjää myöhemmissä opinnoissa eikä työelämässä. Oppivelvollisuuden laajentaminen 18 vuoteen ei ole vastaus perustaitojen, kuten lukemisen, vahvistamiseen.

- **Sivista esittää, että käynnistetään kaksivuotisen esiopetuksen pilotti mahdollisimman pian ja vahvistetaan perusopetuksen perusrahoitusta pysyvin tasokorotuksin. Näin varmistetaan myös parhaiten kaikkien edellytykset suorittaa toisen asteen tutkinto.**

### **Hankkeen valmistelu; esitys vuoden lisääajasta toimeenpanolle**

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 28.8.2019 projektiryhmän valmistelevaan hallituksen esitystä niin, että uudistus voisi tulla voimaan vuonna 2021. Projektiryhmän tueksi asetettiin laajapohjainen seurantar ryhmä, jossa Sivistan edustajana on toiminut johtaja Laura Rissanen.

Uudistuksen valmistelua on leimannut jatkuva kiire. Seurantaryhmä on kokoontunut 7.10.2019-24.4.2020 välillä kahdeksan kertaa ja kokousmateriaalit on järjestäen toimitettu kokousta edeltävänä iltana. Seurantaryhmän jäsenillä on ollut mahdollisuus kommentoida uudistuksen linjauksia eri vaiheissa myös kirjallisesti, mutta kommenttien vaikuttavuus on jäänyt vähäiseksi. Parannus- tai muokausehdotuksia ei ole ministeriön valmistelussa huomioitu. Uudistuksen toimeenpanon kannalta tämä on harmittavaa, sillä seurantaryhmässä on ollut hyvin monipuolisesti edustettuina eri koulutuksen järjestäjät. Etenkin uudistuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin taustoja ja taustalaskelmia avattiin seurantaryhmälle heikosti. Tämä on omiaan rapauttamaan luottamusta siihen, että hallitusohjelman lupauksen mukaan kaikki uudistuksesta aiheutuvat kustannukset todella korvataan kaikille koulutuksen järjestäjille. Jos näin ei ole, on vaarana, että uudistuksen myötä koulutuksen järjestäjät joutuvat tinkimään muusta toiminnasta ja pahimmillaan leikkaamaan opetuksesta.

Sivista onkin yhdessä 27 muun seurantaryhmässä olevan tahon kanssa esittänyt jo 24.3.2020, että hankkeen toimeenpanoa siirretään vuodella. Oppivelvollisuuden laajentaminen on sote-uudistuksen ohella Marinin hallituksen keskeisimpiä rakenteellisia uudistuksia.

- **Sivista korostaa, että uudistuksen onnistumisen edellytys on huolellinen valmistelu sekä ennen kaikkea riittävä varautuminen toimeenpanoon. Koronan aiheuttamien rajoitusten vuoksi kaikki koulutuksen järjestäjät elävät poikkeusoloja, joiden jatkumisesta syyslukukaudella ei ole vielä selvyyttä.**

Juuri nyt on kohtuutonta vaatia koulutuksen järjestäjiä keskittymään uudistuksen toimeenpanon valmisteluun. Uudistuksen toinen osa, tutkintoon valmistavaa koulutusta koskeva lainsäädäntö on tulossa voimaan 2022. On järkevää toimeenpanna koko uudistus samanaikaisesti, eikä niin, että nivelvaihe uudistetaan vasta oppivelvollisuuden jälkeen.

- **Sivista esittää, että uudistuksen toimeenpanoa lykätään ainakin vuodella. Näin toimeenpanon valmistautumiseen on riittävästi aikaa ja uudistus astuu myös kaikilta osin voimaan samanaikaisesti.**

Toimeenpanon lykkääminen antaa myös mahdollisuuden syventää vuorovaikutusta kaikkien keskeisten sidosryhmien kanssa. Toistaiseksi vuorovaikutus on ollut pinnallista ja se on jäänyt hyvin yksisuuntaiseksi. Hyvä vertailukohta on ammatillisen koulutuksen reformi, jota valmisteltiin useamman vuoden ajan ja jossa lukuisat työpajat, seminaarit ja muut

osallistumistavat antoivat aidon mahdollisuuden vaikuttaa hallituksen esitykseen. Myös riittävän pitkä siirtymäaika on varmistanut, että ammatillisen koulutuksen koko kenttä on ehtinyt perehtyä ja muuttaa omaa toimintaansa tarvittavaan suuntaan.

Lausuntokierroksen järjestäminen lukukauden lopulla, keskellä erittäin poikkeuksellisten olosuhteiden sekä sidosryhmien osallistamisen ohuus herättävät kysymyksen, onko valmistelussa noudatettu hyvän hallinnon periaatteita. Vuoden lisäaika valmistelulle antaisi mahdollisuuden parempaan vuoropuheluun. Vuoden kuluttua myös nähtäisiin paremmin, millaisia pysyviä jälkiä koronakriisistä jää julkiseen talouteen.

Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle ehdotetut uudet ohjaus- ja valvontavastuut rakentuvat ”saattaen vaihtaen” -periaatteella. Ohjaus- ja valvontavastuun toteuttaminen edellyttää, että ohjaus- ja valvontavastuussa oleva taho saa helposti ja luotettavasti valtakunnallisesta tietovarannosta tarvitsemansa ajantasaisen tiedon oppivelvollisen hakeutumisen, opiskelupaikan ja opintojen tilanteesta sekä tämän oppivelvollisuutta ja maksuttomuutta koskevat tiedot. Lakiin valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä ehdotettujen muutosten tulee astua voimaan samanaikaisesti oppivelvollisuuslain kanssa, mikä myös puoltaa ehdotettua lisäaikaa.

### **Yksityisten koulutuksen järjestäjien asema**

Hallitusohjelmassa oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä luvataan, että uudistuksesta aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti kaikille koulutuksen järjestäjille. Tämä on uudistuksen onnistumisen kannalta tärkein reunaehto. Kustannusten korvaus ei saa riippua siitä, mikä on koulutuksen järjestämismuoto.

Uudistuksessa säilyy vapaa hakeutumisoikeus, mitä Sivista pitää tärkeänä. Opiskelija ei saa olla eri asemassa riippuen siitä, onko koulutuksen järjestäjä yksityinen vai kunnallinen. Tämäkin takia rahoitusjärjestelmän on oltava järjestäjäneutraali. Toisen asteen koulutuksen järjestäjistä iso osa on muita kuin kuntajärjestäjiä. Lukiokoulutuksen järjestäjistä 43 (16 %) on yksityismuotoisia. Ammatillisen koulutuksen järjestäjistä puolestaan 97 (68 %) on yksityismuotoisia ja kansanopistoista yksityisiä koulutuksen järjestäjiä on 69 (92 %) opistoa.

Uudistuksen myötä kuntien velvollisuudeksi tulee vailla opiskelupaikkaa jäävien oppivelvollisten ohjaus ja valvonta. Oppivelvollisen asuinkunnalle jää viimekätinen vastuu ohjata ja osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka

tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa (TELMA) koulutuksessa.

- **Sivista korostaa, että vapaan hakeutumisoikeuden hengen on säilyttävä myös vailla paikkaa jääneiden nuorten ohjaamisessa. On pidettävä huoli siitä, että nuoria ohjataan laaja-alaisesti erilaisiin koulutuksiin ja koulutusmuotoihin. Samalla on pidettävä kiinni siitä, että yksityiset toimijat ovat samanlaisessa asemassa kuin kunnallisetkin toimijat.**

Nuoria ei tule myöskään pakottaa sellaiseen koulutukseen, joihin he eivät ole kykeneviä. Vastaavasti koulutuksen järjestäjiä ei tule pakottaa ottamaan vastaan opiskelijoita, jotka eivät heille sovellu. On hyvä, että esityksessä korostetaan oppivelvollisen nuoren kokonaistarpeen arviointia. Jatkuvan haun kehittäminen edelleen yhdessä koulutuksen järjestäjien kanssa on tärkeää.

### **Esityksen taloudelliset vaikutukset**

Oppivelvollisuuden pidennyksestä ja maksuttomasta toisesta asteesta aiheutuviin kustannuksiin on varattu kehyskaudella 2021-2024 vuonna 2021 yhteensä 22 miljoonaa euroa, vuonna 2022 yhteensä 65 miljoonaa euroa, vuonna 2023 yhteensä 107 miljoonaa euroa ja vuonna 2024, uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa, yhteensä 129 miljoonaa euroa.

Taloudellisten vaikutusten arviointia on ohjannut valmistelussa vahvasti se, että esitetty summa oli sovittu valmiiksi jo hallitusneuvotteluiden yhteydessä. Siten ei ole yllättävää, että ministeriön laskelmissa on päädytty juuri tähän lukuun.

Sivista pitää esitettyjä laskelmia alimitoitettuna. Esimerkiksi Kuntaliiton laskelmat (7.5.2020) poikkeavat OKM:n esittämistä n. 20 miljoonaa. Erot johtuvat pääasiallisesti näkemyserosta oppimateriaalikustannuksissa. Näkemyksemme mukaan myös Kuntaliiton laskelma on erittäin maltillinen, sekin nojaa ammatillisen koulutuksen kustannusten osalta Opetushallituksen loppuvuodesta 2019 tekemään kyselyyn koulutuksen järjestäjille, jonka luotettavuus on kyseenalainen. Kyselyn vastausaika oli lyhyt, mikä näkyi alhaisena vastausaktiivisuutena. Koulutuksen järjestäjät myös tulkitsivat kysymyksiä eri tavoin, mikä vähentää vastausten vertailtavuutta.

- **Sivista tähdentää, että kaikille koulutuksen järjestäjille on korvattava kaikki uudistuksesta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti, kuten hallitusohjelmassa linjataan.**

**Kustannusvaikutusten arviointi edellyttää vielä uudelleentarkastelua niin materiaali- ja matkakustannusten kuin lisääntyvien velvoitteiden sekä opiskelijamäärien osalta.**

Kustannuslaskelmissa ei ole huomioitu lainkaan kasvavia opiskelijamääriä. Uudistuksen tavoitteena on tuottaa 16 % lisää tutkintoja, lisäresurssia tarvitaan tällöin muuhunkin kuin oppimateriaaleihin ja koulumatkoihin. Esityksen perusteluissa esitetään, että jos opintojen keskeyttäminen vähentyisi 2/3, nousisi toisen asteen tutkinnon suorittaneiden määrä 3000 nuorella vuosittain. Mihin tämä luku perustuu? Eikö tavoitteena olekaan, että koko ikäluokka suorittaa tutkinnon? Oli keskeyttäneiden määrä jatkossa nykyistä pienempi tai suurempi on selvää, että uusien opiskelijoiden määrä toisella asteella ei ole vähäinen ja edellyttää opetuksen lisäresursointia.

On myös epäselvää, miten on päädytty 3000 nuoreen vuosittain. Jos ajatuksena on, että keskeyttäminen vähenee 2/3, tarkoittaisi se 12 000 opiskelijaa lisää toiselle asteelle. Opiskelijamäärän kasvua ei ole oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuslaskelmissa huomioitu. Jos käytettäisiin tältä osin vuosikustannuksena 4 400 €/opiskelija (keskimääräinen vuosittainen käyttömeno/opiskelija on toisella asteella reilut 6600 €), päädytään 53 miljoonaan vuosittaiseen lisätarpeeseen. Näin suuri opiskelijamäärän lisäys edellyttäne myös investointitarpeita tiloihin ja välineisiin.

- **Sivista esittää, että oppivelvollisuuden laajentamisen kustannusvaikutuksiin lisätään oppilasmäärien kasvamisesta aiheutuvat määrärahat, n. 50 miljoonaa euroa/vuosi.**

Esityksen mukaan oppivelvollisuus päättyy, kun opiskelija täyttää 18 vuotta, mutta maksuttomuus jatkuu sen vuoden loppuun saakka, kun opiskelija täyttää 20. Toisen asteen tutkinnon suorittamiseen maksutta on useimmilla aikaa peräti 4,5 vuotta.

- **Sivista esittää, että jatkovalmistelussa pohditaan vielä vaihtoehtoa, että maksuttomuus rajattaisiin päättymään sen vuoden kevätlukukauden päättyessä, kun opiskelija täyttää 20 vuotta.**

Esityksestä puuttuu kokonaan arvio siitä, johtaako maksuttomuus opiskeluaikojen pidentymiseen. Korkeakoulujen todistusvalinnan lisääntyminen yhdistettynä maksuttomuuteen tekee toisen asteen

pidentämisestä todellisen vaihtoehdon. Vuonna 2015 lukio-opintonsa aloittaneista vuoden 2018 loppuun mennessä tutkinnon oli suorittanut 82 %. Neljässä ja puolessa vuodessa ylioppilastutkinnon suoritti 90 prosenttia (2014 aloittaneista). Vuonna 2015 ammatillisen perustutkinnon opintonsa aloittaneista vuoden 2018 loppuun mennessä tutkinnon oli suorittanut 65 %. Neljässä ja puolessa vuodessa tutkinnon suoritti 73 prosenttia (2014 aloittaneista) (8 vuoden jälkeen prosentti kipuaa 82-83 %). (Lähde: Tilastokeskus)

Vaikutusarviot siitä, miten maksuttomuus vaikuttaa koulutukseen hakeutumiseen, puuttuvat myös. On oletettavaa, että monipuolisia opiskeluvaihtoehtoja tarjoavat oppilaitokset suurissa kaupungeissa lisäävät houkuttelevuuttaan entisestään. Mikä merkitys tällä on korvattavien koulumatkojen osalta? Käyttätymismuutosten arviointi puuttuu esityksestä kokonaan.

Entä miten maksuttomuus vaikuttaa ylipäänsä lukioverkkoon tai ammatillisen koulutuksen järjestämiseen? Tämäkin arvio puuttuu esityksestä kokonaan. Nyt monissa pienissä kunnissa lukiolaisia on houkuteltu pysymään omassa lukiossa tarjoamalla oppikirjat tai esimerkiksi kannettava tietokone maksutta. Mikä on näiden oppilaitosten kohtalo, kun taloudellinen intressi jäädä lähimpään koulun puuttuu?

- **Sivista esittää, että maksuttomuuden vaikutukset oppilaitosverkkoon sekä opiskeluaikoihin selvitetään ennen esityksen antamista eduskunnalle.**

Esitysluonnoksessa koulumatkojen korvauksen rajaksi on otettu perusopetuksen 5 kilometriä ja aiempi omavastuu toiselta asteelta poistuu. Näin koulumatkoihin kuluu uudistukseen varatuista lisärahoista vuosittain yli 35 miljoonaa euroa. Vapaan hakeutumisoikeuden periaatteesta ei pidä tinkiä, eikä toisella asteella myöskään tunneta ns. lähikoulua. Silti on hyvä vielä kertaalleen pohtia koulumatkojen korvaamisen rajoja. Löytyisikö kustannustehokkaampi ratkaisu? Esimerkiksi maksuttomien matkojen korvaaminen vain oppivelvollisille, tällöin yli 18-vuotiaat voisivat olla aiemman koulumatkatuen piirissä.

- **Sivista korostaa, että aliresursoituna uudistusta ei pidä tehdä. Tällöin opetuksen järjestäjät joutuvat hakemaan säästöjä muualta ja käy niin, että uudistuksen myötä opetusryhmien koot nousevat, opiskelijoiden valinnan mahdollisuudet kapenevat ja henkilökohtaisen tuen**

**määrä laskee. Tämä ei ole uudistuksen tavoitteiden hengen mukaista.**

### **Toisen asteen rahoitusvaje**

Sivista muistuttaa, että toisen asteen koulutukseen on kohdistunut viimeisten kymmenen vuoden ajan merkittäviä leikkauksia. Säästöt ovat vaikuttaneet opetuksen tarjonnan laajuuteen niin ammatillisessa kuin lukiokoulutuksessa.

Ammatillisen koulutuksen leikkauksia paikataan hallituskaudella määräaikaikaisella lisärahoituksella, mikä on tervetullutta. Samalla on kuitenkin todettava, että määräaikainen lisärahoitus tuo nimensä mukaisesti vain väliaikaista helpotusta ammatillisen koulutuksen arkeen. Ammatillisten oppilaitosten perusrahoitukseen kohdistui edellisellä hallituskaudella 190 miljoonan euron leikkaus. Eduskunnan sivistysvaliokunta totesi tuoreessa lausunnossaan toukokuussa 2020 (SiVL 7/2020 vp), että *“saadun arvion mukaan tarvitaan pysyvä, vähintään sadan miljoonan euron tasokorotus ammatilliseen koulutukseen, jotta pystytään vastaamaan kasvaviin jatkuvan oppimisen tarpeisiin. Myös määräaikaikaisesta tulevaisuusinvestoinnista, jota on vielä vuosille 2021 ja 2022 jakamatta 135 M€ tulee pitää kiinni.”* Sivistan mielestä oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpano ei onnistu, ellei ammatillisen koulutuksen perusrahoitusta nosteta samalla.

- **Sivista esittää, että ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen vaje korjataan, ennen uusien velvoitteiden säätämistä koulutuksen järjestäjille.**

Lukiokoulutuksen rahoitusta nostettiin vuoden 2020 alusta 18 miljoonaa euroa, mutta vaikka korotus vahvisti lukiokoulutuksen yksikköhintaa hieman, ei lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitus edelleenkään vastaa todellisia kustannuksia. Lukiokoulutuksen rahoitukseen on vuosina 2014-2019 kohdistunut kaiken kaikkiaan vuosittain noin 120 miljoonan euron säästötoimet, joten rahoitusta olisikin edelleen tarpeellista vahvistaa nostamalla keskimääräistä yksikköhintaa. Myös eduskunnan sivistysvaliokunta totesi lausunnossaan (SiVM 6/2019 vp) yksikköhinnan korotuksesta, että *“Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että lukiokoulutuksen nykyinen selkeä rahoitusvaje korjataan poistamalla yksikköhinnasta tehtävät vähennykset, ennen kuin lähdetään sitovasti arvioimaan oppivelvollisuus uudistukseen tarvittavaa lisärahoitusta. Vaarana on muutoin, että liian nopeasti toisiaan seuraavien muutosten toimeenpanon*



*myötä rahoitusvaje jää korjaamatta ja voi jopa tosiasiallisesti kasvaa, kun otetaan huomioon toiminnalle asetetut kasvavat laadulliset vaatimukset.”*

Käytännössä siis lukiokoulutuksen rahoitusleikkaus on edelleen vuositasolla noin 100 miljoonaa euroa.

- **Sivista esittää, että keskimääräisestä yksikköhintaan tehtävästä leikkauksesta luovutaan lukiorahoituksessa ennen oppivelvollisuusiän laajennuksen toimeenpanoa.**

### **Perusopetuksen kotikuntakorvaus**

Uudistuksessa perusopetuksen järjestäjille säädetään uusia velvoitteita sekä perusopetuksen aikana että perusopetuksen lukuvuoden päättymisen ja oppilaitokseen hyväksymisen välisen aikana. Perusopetuksen järjestäjän tulee antaa oppilaalle oppilaanohjauksen lisäksi tehostettua henkilökohtaista oppilaanohjausta sekä laatia henkilökohtainen jatko-opintosuunnitelma, jos oppilaalla on havaittu perusopetuksen jälkeisiin jatko-opintoihin hakeutumisen liittyvän tuen tarve.

Sivista muistuttaa, että muussa kuin kunnan ylläpitämässä perusopetuksessa opiskelee lähes 25 000 oppilasta, suurimmalle osalle näistä oppilaista kyseessä on oman kotikunnan osoittama lähikoulu. Esimerkiksi Helsingissä kolmasosalle yläkouluikäisistä lähikoulu on yksityinen sopimuskoulu. Näiden oppilaitosten ylläpitäjät saavat vain 94 prosentin suuruisena kunnan peruspalveluiden valtionosuuksista annetun lain (HE 38/2014) mukaisen kotikuntakorvauksen. Oppivelvollisuuden laajennukseen liittyvät tehtävät korostavat edelleen sitä, että koululaisten tasa-arvon vuoksi kotikuntakorvaus on nostettava 100 prosenttiin viipymättä. Myös eduskunnan sivistysvaliokunta on jälleen toukokuussa 2020 kiinnittänyt tähän epätasa-arvoiseen tilanteeseen huomiota (SiVL 7/2020 vp).

- **Sivista esittää, että uudistuksen yhteydessä nostetaan yksityisten koulutuksen järjestäjien kotikuntakorvaus 100 prosenttiin.**

### **Oppilas- ja opiskelijahuolto**

Oppivelvollisuuden laajentumisella on vaikutusta oppilas- ja opiskelijahuoltoon. Sivista pitää tärkeänä, että oppivelvollisuuden laajentuessa kansanopistoihin, opiskelijoille turvataan opiskelijahuollon

palvelut. Kannatamme myös esitettyjä tarkennuksia opiskeluhooltoon ammattitutkintojen sekä aikuisten lukio-opintojen osalta.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että opiskeluhoollon palveluihin oikeutettujen opiskelijoiden määrä kasvaisi yhteensä noin 1000 opiskelijalla. Tämä kustannuslisäys otettaisiin luonnoksen mukaan huomioon osana opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattorimitoituksista annettavaa hallituksen esitystä. Lisäksi todetaan, että tarkoitus on säätää sitovista mitoituksista toisen asteen opiskeluhoollon palveluihin.

- **Sivista ei kannata sitovia mitoituksia opiskeluhoollon henkilöstöön eikä opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden siirtämistä sote-maakuntiin.**

Yhden järjestämismallin ja sitovien mitoitusten sijaan yksityisellä opetuksen- ja koulutuksen järjestäjällä tulee olla mahdollisuus päättää käyttääkö se kunnan tuottamia opiskeluhoollon palveluita, tuottaako se palvelut itse tai ostaako se ne muilta toimijoilta. Oppilashuollon henkilöstö on kiinteä osa koulu yhteisöä ja tästä mallista tulee pitää kiinni. Maakunnilla ei ole asiantuntemusta oppilaitosten arjesta.

### **Koulutuksen järjestäjän velvollisuudet**

Perusopetuksen järjestäjille säädetään henkilökohtaisen ohjauksen järjestämisen lisäksi velvoite ohjata ja valvoa oppivelvollisen hakeutumisvelvollisuuden toteutumista sekä koulutuksessa aloittamista. Tämä edellyttää merkittävää lisää hallinnolliseen työhön. Vapaan hakeutumisosoikeuden myötä yhden koulutuksen järjestäjän peruskoulun päättävät oppilaat saattavat kaikki päätyä eri oppilaitoksiin, ympäri maan. Toimivan järjestelmän luominen edellyttää saumatonta yhteistyötä.

Esityksen mukaan laissa ehdotetut uudet ohjaus- ja valvontavelvoitteet eivät aiheuttaisi merkittäviä vaikutuksia lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille, koska näillä on jo nyt velvollisuus ohjata keskeyttämisvaarassa olevia opiskelijoita. Sivista pitää näkemystä optimistisena, ellei perusopetusta vahvisteta merkittävästi ennen uudistuksen toimeenpanoa. Uudistus lisännee toisen asteen koulutuksessa niiden oppivelvollisuusikäisten opiskelijoiden määrää, jotka tarvitsevat ohjausta ja tukea. Emme pidä ohjaukseen varattuja lisäresursseja tältä osin riittävinä.

Toisen asteen maksuttomuuteen liittyy uusia velvoitteita, joiden osalta kustannusvaikutusten arviointi on puutteellista. Lisäksi nämä uudet velvollisuudet edellyttävät olemassa olevien rekisterien päivittämistä tai

kokonaan uusien käytäntöjen luomista. Näitä uusia velvoitteita toisen asteen koulutuksen järjestäjille ovat mm:

- Oppimateriaalien hankinnasta, säilytyksestä, kunnossapidosta, kierrätyksestä ja jakelusta aiheutuvat työt ja kustannukset.
- Oppivelvollisen opintojen edistyminen sekä ilmoitus huoltajalle, kun kokonaisharkinta sitä edellyttää opiskelijan aiheettomista poissaoloista tai jos opintosuorituksia ei kerry opintosuunnitelman mukaisesti.
- Opiskelijan eronneeksi katsominen yhden kuukauden poissaolojen jälkeen.
- Oppivelvollisuuden suorittamisen suunnittelu ja seuranta määräaikaisen erottamisen tai opiskeluoikeuden pidättämisen aikana sekä ilmoitusvelvollisuus asuinkunnalle ja huoltajalle, jos opiskelija ei osallistu suunnitelman laadintaan tai noudata sitä.
- Toisen asteen koulutusta ns. Kotiopiskelussa suorittavien opintojen seuranta ja tutkintojen ja näyttöjen järjestäminen.
- Vailla paikkaa olevien nuorten ohjaaminen ja vastaanottaminen, oppivelvollisuutensa 7 § perusteella keskeyttäneet, opiskelijat, jotka eivät aloita uusia opintoja keskeytettyään edelliset, jne.

On myös hyvä todeta, että näiden uusien velvoitteiden osalta kustannukset ovat myös etupainotteisia, mikä pitää vaikutuslaskelmissa huomioida.

Kaiken kaikkiaan oppivelvollisuuden laajentamisesta koko ikäluokalle 18 ikävuoteen saakka aiheutuu varsin raskaita ja byrokraattisia uusia velvoitteita koulutuksen järjestäjille, joiden tarpeellisuutta pitäisi arvioida suhteessa esityksen tavoitteisiin ja siihen huomioon, että 85 prosenttia suorittaa jo nykyisin toisen asteen koulutuksen.

### **Kansanopistot**

Sivista kannattaa esitystä siitä, että kansanopistojen pitkä linja on mukana oppivelvollisuuden laajentamisessa ja oppivelvollisuuden voi suorittaa kansanopistojen vapaan sivistystyön vähintään 34 opiskelijaviikon pituisessa koulutuksessa, jolle opetushallitus laatii opetussuunnitelman perusteet. On myös tärkeää, että kansanopistojen oppivelvollisuuskoulutus on mukana yhteisvalinnassa yhtenä vaihtoehtona, vaikka opistot ottavat myös jatkuvan haun kautta opiskelijoita.

Esitykseen sisälletty rajausta kansanopistojen opiskelijamääriin (650) ei sen sijaan ole vapaan hakeutumisoikeuden periaatteen mukainen.

Kansanopistoilla on keskeinen rooli nivelvaiheen kouluttajina ja esitetyn opiskelijamäärärajausten myötä ryhmät ovat vaarassa jäädä pieniksi.

Emme pidä myöskään perusteltuna, että kansanopistojen oppivelvollisuustehtävän rahoitus on kytketty toisen opiskelijamäärän toteumaan.

- **Sivista esittää, että kansanopistojen oppivelvollisille suunnattuun koulutukseen voi hakeutua vapaasti. Kansanopistojen oppivelvollisuustehtävään on varattava riittävä rahoitus.**

### **Uusi tutkintokoulutukseen valmentava koulutus**

Hallitusohjelmassa todettiin, että oppivelvollisuuden sisään rakennetaan erilaisia opinto- ja tukimuotoja, kuten kymppiluokat, kansanopistot, työpajatoiminta, kuntoutus ja valmentavat koulutukset. Valmistelussa on sen jälkeen päädytty siihen, että nykyinen perusopetuksen lisäopetus (kymppiluokat), ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA) ja lukioon valmistava koulutus (LUVA) yhdistetään uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi (TUVA). Nämä koulutusmuodot lakkautetaan nyky muodossaan. Vaikeimmin vammaisille opiskelijoille tarkoitettu työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus säilyisi nykyisellään.

Uudistusta perustellaan mm. sillä, että opiskelijan ei tarvitsisi vielä valmentavaan koulutukseen tullessaan tietää, aikooko jatkaa lukiossa vai ammatillisessa koulutuksessa. Sama periaate on ollut perusopetuksen lisäopetuksessa; kymppiluokka on tarjonnut mahdollisuuden paitsi numeroiden korottamiselle myös lisää aikaa oman suunnan etsimiselle.

Uudesta TUVA-koulutuksesta uhkaa tulla varsin raskas järjestää, kun järjestäjän velvollisuudeksi tulee tarjota kaikkia TUVA-koulutuksen osia. Toki osan saa hankkia muilta koulutuksen järjestäjiltä ja toteuttaa yhteistyössä. On vaara, että sinänsä hyvästä kokonaisuudesta tulee niin suuri, että sen tarjoaminen ei ole koulutuksen järjestäjälle mielekästä.

- **Sivista esittää, että jatkovalmistelussa mahdollistettaisiin se, että myös perusopetuksen lisäopetuksen järjestäminen jatkuu TUVA-koulutuksen rinnalla.**

## **Maksuttomuuteen liittyviä huomioita, ml perustuslaillinen arviointi**

Hallituksen esitys on rakennettu laajan maksuttomuuden mallin kautta. Oppivelvollisuuden laajennus olisi ollut mahdollista toteuttaa myös niin, että olisi lähdetty rakentamaan toisen asteen oppivelvollisuutta omaan lakiinsa, jolloin maksuttomuudenkin osalta olisi löytynyt kevyempiäkin ratkaisuja. Maksuttomuus olisi toisaalta voitu rajata koskemaan vain oppivelvollisia.

Perusopetuksen osalta laillisuusvalvoja on tulkinnut varsin tiukasti sitä, mitä perusopetuksen maksuttomuus tarkoittaa. Mikä on tasa-arvon kannalta erittäin perusteltua. Käytännössä mistään opetukseen liittyvästä ei voi kerätä maksuja, ei esimerkiksi niin, että koulun urheilupäivänä on maksuttomien vaihtoehtojen rinnalla tarjolla vaikkapa maksullinen laskettelumahdollisuus.

Toisen asteen koulutuksen luonne on tältä osin hyvin toisenlainen. Miten jatkossa suhtaudutaan toisella asteella esimerkiksi ulkomaille suuntautuviin opintomatkoihin, saako niissä olla omavastuuosuus? On iso vaara, että esityksen myötä lukioiden kansainvälinen toiminta laskee, mikä on uuden lukiolain hengen vastaista. Entä muu ylimääräinen ja vapaaehtoinen, mutta kuitenkin kiinteästi opintoihin liittyvä toiminta, kuten lukiolaisten vanhojen tanssit? Esityksen mukaan toisen asteen retkiin on varattu 20 €/opiskelija. Summa on erittäin rankasti alimitoitettu ja tulee johtamaan opetuksen yksipuolistumiseen tältä osin, mikäli laillisuusvalvojan kanta toisen asteen maksuttomuuteen on yhtä tiukka kuin perusopetuksessa.

Alle 18-vuotiaiden oppivelvollisten toisen asteen opetuksen maksuttomuuteen liittyvät kysymykset ovat sisällöllisesti uusia. Nämä edellyttävät perusteellista perustuslakiarviointia.

Lukiolain 34 §:n ja ammatillisen koulutuksen 105 §:n ehdotetun muotoilun mukaan muilta kuin oppivelvollisilta voi periä kohtuullisia maksuja opintoja täydentävistä vapaaehtoisista retkistä, vierailuista ja muista vastaavista oppilaitoksen ulkopuolisista tapahtumista. Näin ollen on oletettavaa, että ko. vierailut järjestettäneen pääasiallisesti 18 vuotta täyttäneille ja opiskelijat ovat eri asemassa syntymäajankohdasta riippuen. Kohtuullisten maksujen periminen muusta kuin opiskeluun välittömistä liittyvistä asioista tulisikin mahdollistaa kaikilta toisen asteen opiskelijoilta.

Eryteisesti ammatillisen koulutuksen osalta haastavaksi muodostuu se, että opiskelijoita on erilaisessa oikeusasemassa. Samassa ryhmässä voi hyvin olla sekä oppivelvollisia, maksuttomuuden piiriin kuuluvia ei-oppivelvollisia,

joilta voi periä maksuja, sekä yli 20-vuotiaita, jotka joutuvat kustantamaan materiaalsen itse. Pidämme tätä ongelmallisena.

### **Laki nuorista työntekijöistä**

Sivista pitää esitettyjä lakimuutoksia lakiin nuorista työntekijästä hyvänä. On tärkeää, että peruskoulun suorittaneella alle 18-vuotiaalla on mahdollisuus tehdä töitä, vaikka hän olisi oppivelvollinen. Samoin on tärkeää, että työnantajalla on mahdollisuus palkata pätevä nuori töihin, vaikka hänellä olisivat opinnot vielä kesken.

Katsomme kuitenkin, että ehdotettuja muutoksia tulisi perustella paremmin ja kattavimmin, kuin mitä hallituksen esitysluonnoksessa tehdään. Sivistan mukaan luonnoksessa ei aukottomasti todisteta, että oppivelvollisten vähintään 15-vuotiaiden ja alle 18-vuotiaiden nuorten työntekijöiden työskentely ei ole ristiriidassa nuorten työntekijöiden suojelusta annetun neuvoston direktiivin 94/33/EY kanssa. Hallitus kyllä esittää luonnoksessaan, että uuden oppivelvollisuuslain 4:n pykälän mukainen työntekijän työaika tulisi sijoittaa siten, että työntekeminen ei olisi esteenä koulutuksen suorittamiselle, mutta epäselväksi jää, miten huolehditaan siitä, että koulu- ja työpäivien pituus ei muodostu kohtuuttomaksi taakaksi.

Hallituksen esitysluonnos on puutteellinen myös sen vuoksi, että siinä ei huomioida ILO:n yleissopimusta nr. 138, vaan ainoastaan ILO:n merityötä koskeva yleissopimus. ILO:n 138:n yleissopimuksen mukaan kansallisessa lainsäädännössä voidaan sallia työnteko oppivelvollisille, mutta tietyin ehdoin. Sopimuksessa todetaan, että vähintään 15 vuotta täyttäneiden henkilöiden, jotka eivät ole vielä täysin suorittaneet oppivelvollisuuttaan voidaan pitää töissä, joka ei muodostu vahingoksi heidän terveydelleen tai kehitykselleen ja joka ei ole sellaista, että se haittaisi heidän koulunkäyntiään.

Sivista pitää esitettyjä muutoksia siis oikeansuuntaisina, mutta epäselväksi jää se, suojellaanko oppivelvollisia työntekijöitä sellaisilta koulu- ja työpäiviltä, että ne eivät vahingoita heidän terveyttään ja kehitystään. Epäselväksi jää myös työnantajan mahdollisuus selvittää ja sovittaa työajat siten, että oppivelvolliselle ei koidu haittaa työnteosta koulutyön ohessa. Samoin koulutuksen järjestäjien rooli jää tässä yhtälössä epäselväksi. Kaiken kaikkiaan perustelut ovat liian kevyitä suhteessa esitettyihin muutoksiin.

Asia on tärkeä selvittää periaatteellisesti myös sen vuoksi, että 17-vuotiaan tai nuoremman itsenäisesti asuvan opiskelijan opintoraha on lähtötasoltaan alhaisempi kuin täysi-ikäisillä opiskelijoilla. Vanhempien tulot vaikuttavat opintorahan määrään ja siihen, voiko opiskelija saada lainatakausta. Mikäli näiden oppivelvollisten opiskelijoiden taloudellinen asema heikkenee vielä senkin vuoksi, että työnhaku ja -teko merkittävästi vaikeutuu, on tämä kohtuutonta ja lisää syrjäytymisriskiä.

### **Pykäläkohtaisia huomioita**

#### *Oppivelvollisuuslaki 4§*

- 3) *Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 7a luvussa tarkoitetussa koulutuksessa enintään vuoden ajan.*
  - selkeämpi muotoilu olisi: 7a luvussa tarkoitetussa koulutuksessa kansanopistossa enintään vuoden ajan

#### *Oppivelvollisuuslaki 5 §*

- *ensimmäinen momentti: (ehdotetaan lisättäväksi alleviivattu)*
- Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavat opinnot, mutta jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voi suorittaa oppivelvollisuutta osallistumalla aikuisten perusopetukseen tai kotoutumissuunnitelmassa hyväksytyyn koulutukseen kansanopistossa.

#### *Oppivelvollisuuslaki 7§*

- Sivista esittää, että pykälässä olisi vielä neljäs nk kaatoluokka keskeyttämisen perusteiksi. Ainoat perustellut syyt oppivelvollisuuden keskeyttämiselle eivät ole pykälässä luetellut oma sairaus tai vamma, perhevapaat tai ulkomaille muutto. Listaa lienee mahdoton laatia tyhjentäväksi, joten esitämme uutta momenttia:
  - 4) muusta vastaavasta, painavasta syystä.

*Oppivelvollisuuslaki 18 § ja 19 § - majoitus- ja matkakorvaukset opiskelijalle*

HE-luonnoksessa esitetään, että koulutuksen järjestäjä maksaisi majoituskorvausta opiskelijoille, kun kodin ja oppilaitoksen välinen matka on yli 100 km, eikä opiskelija voi asua asuntolassa.

Kuitenkin on hyvä todeta, että Kelan yleinen asumistuki korvaa asumiskustannuksista 80 prosenttia, joten koulutuksen järjestäjän vastuulle jäisi loput 20 prosenttia. Yksinkertaisempaa olisikin muuttaa lakia yleisestä asumistuesta niin, että oppivelvollisille voidaan korvata 100 prosenttia asumiskustannuksista.

HE-luonnoksessa niin ikään matkakorvauksena korvataan oppivelvollisen kodin ja opiskeluaikaisen asunnon välisistä matkoista aiheutuvat kustannukset viikonloppujen ja lomien yhteydessä. Opiskelijalle olisi yksinkertaisempaa, jos hän voisi hakea kaikki opintososiaaliset etuutensa Kelasta, jossa on jo valmis ja toimiva hakuprosessi ja osaaminen. Näin koulutuksen järjestäjä voi kohdentaa omat resurssinsa ydintehtävien hoitoon hallinnollisen työn sijaan.

*Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta 17§*

Pykälässä ehdotetaan, että opiskelijalla olisi oikeus saada opetusta ja ohjausta keskimäärin 29 tuntia viikkoa kohti. Näin tarkkaan säädely tuntimäärä sopii erityisen huonosti valmentavaan koulutukseen, missä lähtökohtana koulutuksella on jokaisen opiskelijan yksilölliset tarpeet. Tarkka viikkotuntimäärän määrittely on vastoin henkilökohtaistamisen periaatteita eikä tue eri ikäisten ja eri tilanteissa olevien yksilöllisiä polkuja. Valmentavaan koulutukseen osallistuu myös ei-oppivelvollisia. Sivista esittää, että tuntimäärä poistetaan laista.

**<LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ>**

Sivistystyönantajat korostaa, että tavoite siitä, että jokainen peruskoulun päättänyt suorittaa toisen asteen tutkinnon on yhteinen. Hallitusohjelmassa valittu oppivelvollisuuden laajennus on toteutettava huolellisesti ja vaikutusarvioiden laadintaan on kiinnitettävä vielä huomiota. Esitämme, että uudistuksen toimeenpanoa lykätään vuodella, jotta koulutuksen järjestäjillä on riittävästi aika varautua uudistukseen.



Hallitusohjelman mukaisesti kaikille koulutuksen järjestäjille on luvattu korvata täysimääräisesti uudistuksesta aiheutuvat kustannukset. Nyt näyttää siltä, että näin ei ole. Sivistan mukaan uudistuksen hintalappu on karkeasti alimitoitettu. Oppimateriaalien osalta Kuntaliiton näkemys poikkeaa OKM:n laskelmasta 20 miljoonaa euroa ja lisäksi huomautamme, että opiskelijamäärien lisäykseen ei ole varattu lisärahaa. Arviomme mukaan lisäresurssin tarve siltä osin on n. 50 miljoonaa euroa/vuosi.

Sivista on huolissaan perusopetuksen rahoituksesta sekä toiselle asteelle aiemmin tehdyistä leikkauksista, jotka ovat jättäneet perusrahoitukseen selvän rahoitusvajeen. On vaara, että aliresursoituna oppivelvollisuuden laajennus johtaa uusiin leikkauksiin opetuksesta.

Perusopetuksen vahvistaminen on paras keino varmistaa, että kaikki suorittavat toisen asteen tutkinnon. Sivista esittää myös, että kaksivuotien esiopetuksen pilotti käynnistetään mahdollisimman pian. Esitämme myös, että uudistuksen yhteydessä nostetaan yksityisten koulutuksen järjestäjien kotikuntakorvaus 100 prosenttiin.

Sivista ei kannata sitovia mitoituksia opiskeluhoollon henkilöstöön eikä opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden siirtämistä sote-maakuntiin.

Kansanopistojen oppivelvollisuuslinjan osalta esitys on oikeansuuntainen. Esitetty opiskelijamäärärajaus (650) ei kuitenkaan ole perusteltu eikä vapaan hakeutumisoikeuden hengen mukainen.

Koulutuksen järjestäjiin kohdistuvien velvoitteiden osalta esitys kaipaa vielä selkeyttämistä sekä sen varmistamista, että kaikki uusista velvoitteista johtuvat tehtävät kompensoidaan järjestäjille täysimääräisesti.

Uudistuksen yhteydessä toteutettavan maksuttoman toisen asteen vaikutuksia oppilaitosverkkoon sekä opiskeluaikoihin sekä muihin käyttäytymismuutoksiin on arvioitava ennen esityksen antamista eduskunnalle.

Uusi tutkintokoulutukseen valmentava koulutus uhkaa muodostua esitettyssä muodossa raskaaksi järjestää. Sivista esittää, että jatkovalmistelussa mahdollistettaisiin se, että myös perusopetuksen lisäopetuksen järjestäminen jatkuu TUVA-koulutuksen rinnalla.

Laki nuorista työntekijöistä edellyttää Sivistan mielestä vielä tarkempaa tarkastelua. Katsomme, että hallituksen esitysluonnoksessa ei aukottomasti todisteta, että ehdotetut muutokset eivät ole ristiriidassa EU-direktiivin (94/33/EY) sekä ILO:n 138-yleissopimuksen kanssa.

Sivista korostaa, että aliresursoituna uudistusta ei pidä tehdä. Tällöin opetuksen järjestäjät joutuvat hakemaan säästöjä muualta ja käy niin, että uudistuksen myötä opetusryhmien koot nousevat, opiskelijoiden valinnan mahdollisuudet kapenevat ja henkilökohtaisen tuen määrä laskee. Tämä ei ole uudistuksen tavoitteiden hengen mukaista.

Helsingissä 8.6.2020

**Sivistystyönantajat ry**

**Laura Rissanen**  
johtaja  
041 540 45 05

**Jussi-Pekka Rode**  
elinkeinopoliittinen asiantuntija