

15.6.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö

[kirjaamo@minedu.fi](mailto:kirjaamo@minedu.fi)

[oppivelvollisuus@minedu.fi](mailto:oppivelvollisuus@minedu.fi)

Lausuntopyyntö 30.4.2020 VN/1985/2020

## YLÄ-SAVON KOULUTUSKUNTAYHTYMÄN LAUSUNTO ESITYKSESTÄ OPPIVELVOLLISUUSLAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Ylä-Savon koulutuskuntayhtymältä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkinto-koulutukseen 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. Ministeriö pyytää lausunnon antajia ilmaisemaan kantansa esitettyjen uudistusten sisältöön, laajuuteen ja voimaantulon ajankohtaan.

Oppivelvollisuusiän laajentamisen ensisijainen tavoite on nostaa suomalaisten koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle nuorelle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittaminen. Näitä tavoitteita pidämme oikeansuuntaisina ja kannatettavina.

### Riittävien oppimis- ja opiskeluvälineiden turvaaminen

Hallitus on sitoutunut turvaamaan jokaiselle lapselle ja nuorelle riittävät valmiudet suorittaa toisen asteen opinnoista. Tosiasiallisesti tällä hetkellä kaikilla peruskoulunsa päättävillä nuorilla ei ole valmiuksia selviytyä opinnoista eikä siten valmiuksia suorittaa toisen asteen tutkintoa. Oppivelvollisuusiän noston myötä nämä oppijat siirtyvät toiselle asteelle. Tämän vuoksi katsomme, että suomalaisten osaamis- ja koulutustason nostamisen kannalta perusopetuksen, sen rakenteiden ja käytänteiden sekä saatavilla olevan ohjauksen ja tuen merkitys on keskeisempää kuin mekaaninen oppivelvollisuusiän nosto. Näin varmistetaan, että kaikilla perusasteen päättötodistuksen saavilla nuorilla on tosiasialliset valmiudet suorittaa toisen asteen tutkinto, etenkin huomioiden ammatillisen koulutuksen rahoituksen entistä vahvempi riippuvuus opiskelijoiden kyvyistä, motivaatiosta ja valmiuksista suorittaa toisen asteen tutkinto.

### Ohjaus- ja valvontavelvollisuus sekä opiskeluhuollon palvelut

Oppivelvollisuusiän 18 ikävuoteen korottamisen lisäksi hallitus esittää perusopetuksen päättävälle hakeutumisvelvollisuutta, joka jatkuisi esityksen mukaan oppivelvollisella perusopetuksen päättämisestä toisen asteen koulutuspaikan saamiseen saakka. Se asettaa perusopetuksen järjestäjille velvoitteen ohjata ja valvoa yksilöiden hakeutumista. Lisäksi perusopetuslakiin esitetään kirjattavaksi tehostettu opinto-ohjaus, jota annetaan niille

15.6.2020

perusopetuksen oppimäärää suorittaville oppilaille, jotka tarvitsevat perusopetuksen jälkeisiin jatko-opintoihin hakeutumiseen liittyvää erityistä tukea, neuvontaa ja ohjausta.

Perusopetuksen sekä toisen asteen koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu hakeutumisessa perustuisi hyvään ja vastavuoroiseen nivelvaiheen yhteistyöhön sekä sujuvaan tietojen siirtoon. Perusopetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus ohjata ja valvoa oppivelvollisen hakeutumista perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen siihen saakka, kunnes oppivelvollinen olisi aloittanut opinnot toisessa oppilaitoksessa.

Kun opiskelija aloittaa toisen asteen koulutuksessa, vastuu opiskelijan ohjauksesta, tuesta ja valvonnasta siirtyisi toisen asteen koulutuksen järjestäjälle. Tehostetun ohjauksen ja erityisen tuen tarve sekä laaja-alaisten opiskeluhoillon palveluiden tarve siirtyvät silloin toisen asteen koulutuksen järjestäjän velvollisuudeksi, ja tämä on huomioitava kustannusten arvioinnissa. Opiskeluhoillon palveluiden saatavuudessa on jo tällä hetkellä merkittäviä eroja eri paikkakunnilla.

Lisäksi esitetään nivelvaiheen koulutusten (perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutukseen valmistava koulutus ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus) yhdistämistä uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi. Tämä ei edellytä oppivelvollisuuden pidentämistä. On myös huomattava, että ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA) palvelee tällä hetkellä myös muita kuin perusasteen päättäviä nuoria, ja tämä mahdollisuus on säilytettävä nivelvaiheen koulutusten yhdistämisestä huolimatta.

Lakiluonnoksessa esitetään, että tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa opiskelijalla olisi oikeus saada opetusta ja ohjausta keskimäärin 29 tuntia viikossa. Tämä on vastoin ammatillisen koulutuksen henkilökohtaistamisen periaatteita, eikä viikkotuntien määrittelyllä tueta yksilöllisiä opintopolkuja aidosti ja asiakaslähtöisesti.

**Oppivelvollisuuden laajentaminen, opintojen maksuttomuus ja kustannusvaikutukset**  
Luonnoksessa esitetään oppivelvollisuuden laajentamista koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 ikävuotta tai kun hän suorittaa ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon. Oppivelvollisuutta laajentamiseen kuuluu myös velvollisuus tarjota maksutonta opetusta. 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. Myös kaikki toisen asteen opiskelussa tarvittavat välttämättömät, tarvittavat oppimateriaalit ja työvälineet, -asut ja -aineet olisivat uudistuksen jälkeen maksuttomia. Lisäksi opintososiaaliset etuudet (koulumatkatuki, maksuton asuminen, ruokaetu) tulevat koskemaan entistä laajempaa joukkoa.

Kustannusvaikutusten arvioinnissa on havaittu merkittäviä eroja eri tahojen laskelmissa. Todellisten kustannusten arvioinnin lisäksi on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, mitä mak-

15.6.2020

suttomuus koskee. Koulutuksen järjestäjän näkökulmasta kustannusten arviointiin vaikuttavat myös koulutusala/tutkinto, siinä käytettävät välttämättömät materiaalit, työvälineet sekä mahdolliset viranomaismaksut sekä oppilaitosten sijainti ja kulkuyhteydet. Koulutuksenjärjestäjien rahoitus on turvattava huomioiden nämä tekijät, maksuttoman opetuksen ja ohjauksen lisäksi.

Maksuttomuuden osalta on määriteltävä tarkemmin, mitä maksuttomuus oppivelvollisuuden aikana koskee. Saako opiskelija maksutta vain yhden työasun, työvälineet, kannettavan tietokoneen, vai tarjotaanko niitä useammat opintojen aikana? Valtakunnallisesti yhtenäiset, sitovat linjaukset tukevat sekä kustannustason arviointia, että kustannustehokkuutta. Koulutuksenjärjestäjälle tulevan rahoituksen peruste on myös määriteltävä tarkemmin. Perustuuko se laskennalliseen, valtakunnallisesti arvioituun tasoon, vai todellisiin kustannuksiin?

Kustannusvaikutusten osalta uhkana on, että koulutuksen rahoituksen painopiste siirtyy entistä enemmän oppivelvollisuuden laajentamisen myötä tulevien velvoitteiden rahoittamiseen. Yritysten kilpailukyvyn kannalta on kuitenkin olennaisinta turvata osaavien työntekijöiden saatavuus, ja erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa työikäisten lisä- ja täydennyskoulutus on tähän keskeinen keino. Mikäli oppivelvollisuuden laajentamisen todellisia kustannusvaikutuksia ei ole arvoitu realistisesti, kustannuksia joudutaan kattamaan jo nyt tiukenneella lisä- ja täydennyskoulutuksen rahoituksella.

### **Opintososiaaliset etuudet**

Oppivelvollisuuden jatkamista määritettäessä tulee kiinnittää huomio siihen, mihin opiskelijalla on velvollisuus ja toisaalta oikeus valitessaan jatko-opintojaan. Mihin asti opiskelija voi lähteä ammatilliseen opetukseen, ja kuinka sen matkat ja majoitus korvataan?

Esityksessä koulumatkatuki ja maksuton asuntola-asuminen on sidottu opiskelijan koulumatkan pituuteen ja toisaalta tarjolla olevaan koulutukseen. Tämä asettaa eri puolilla maata asuvat nuoret eriarvoiseen asemaan. Jos nuoren tarpeita vastaava oppilaitos sijaitsee 90 km:n päässä kotoa, julkisia kulkuneuvoja ei päivittäiseen liikkumiseen ole tarjolla, jää nuoren ainoaksi mahdollisuudeksi kustantaa itse oma asumisensa koulutuspaikkakunnalla. Vaikka selkeät kilometrirajat helpottavat tukipäätösten tekemistä, on opiskelijan asema ja koulutuksen saavutettavuus huomioitava.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että matka- ja majoituskorvausten maksaminen olisi koulutuksen järjestäjän vastuulla. Kustannusten arvioinnissa tästä aiheutuvaa lisätyötä ei ole kuitenkaan huomioitu. Asiakaslähtöisempi malli olisikin keskittää kaikkien opintososiaalisten etuuksien maksaminen KELAan, jolla on jo toimivat prosessit ja tarvittava osaaminen.

### **Opintojen keskeyttäminen**

Hallituksen esityksessä jää edelleen epäselväksi, miten oppivelvollisuus muuttaa nuorten mahdollisuutta erota tutkintoon johtavasta koulutuksesta ja siirtyä suorittamaan toista

15.6.2020

tutkintoa. Esityksen mukaan oppivelvollinen voisi keskeyttää oppivelvollisuuden suorittamisen määräaikaisesti tai toistaiseksi perustellusta syystä, kuten oppivelvollisuuden suorittamiseen vaikuttavan sairauden tai vamman vuoksi. Koulutuksen järjestäjän näkökulmasta haasteellisia ovatkin ne opiskelijat, jotka haluavat vaihtaa koulutusalaan ja tutkintoa, jopa useita kertoja ammatillisten opintojen aikana. Onko oppivelvollisella rajaton oikeus vaihtaa alaa?

Koulutuksenjärjestäjän näkökulmasta tutkinnon vaihtaminen tarkoittaa lisäkustannuksia käytännön järjestelyjen sekä vaikuttavuusrahoituksen osalta. Tällä hetkellä tutkinnon vaihto tarkoittaa aina eroamista KOSKI-tiedonsiirroissa. Onko koulutuksenjärjestäjällä rajoittamaton velvollisuus hoitaa toistuvia alan vaihtoja oppivelvollisuuden aikana? Tai onko koulutuksenjärjestäjällä velvollisuus ottaa muualta ohjattu opiskelijaksi, oppivelvollisuuden perusteella?

Alan vaihdolla on merkitystä myös maksuttomuuden järjestelyihin. Alan, oppimisympäristön tai koulutuksen järjestäjän vaihdot edellyttävät usein lisääntyvää ohjauksen tarvetta, mikä vaatii lisäresurssia koulutuksen järjestäjille. Onko toisella koulutuksen järjestäjällä velvollisuus ottaa muualta ohjattu opiskelija kirjoihinsa? Opintojen keskeyttämiseen ja siihen liittyviin alan, tutkinnon ja oppilaitoksen vaihtoihin liittyy paljon avoimena olevia asioita, jotka pitäisi selkeästi linjata ennen kuin uudistus astuu voimaan.

### Aikataulu

Oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät muut muutokset on esitetty tulemaan voimaan 1.8.2021. Koska moni asia on vielä auki ja vaatii tarkempia linjauksia ja selvityksiä, pidämme oppivelvollisuuslain voimaan tulon aikataulua liian kireänä.

### Lausunnon keskeinen sisältö

1. Oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteet ovat oikeansuuntaisia ja kannatettavia, mutta keskeisempänä, taloudellisesti kannattavampana ja nopeammin tuloksia tuottavana keinona näemme perusopetuksen, sen rakenteiden ja ohjauksen (ml. ammatinvalinnanohjaus) kehittämisen ja paremman kohdentamisen.
2. Hallituksen esitys edellyttää entistä vahvempaa ohjaus- ja valvontavelvoitetta sekä perusopetuksen järjestäjille, että toisen asteen koulutuksenjärjestäjille. Nämä velvoitteet aiheuttavat lisäkustannuksia. Aidon henkilökohtaistamisen varmistamiseksi sitovia ohjaus- tai viikkotuntimääriä ei tule asettaa. Tasa-arvoisuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta on myös varmistettava ohjauksen laatu ja palveluiden oikea-aikainen saatavuus. Myös opiskeluhuollon palvelut on mitoitettava vastaamaan tosiasiallista tarvetta.

15.6.2020

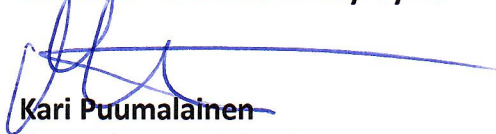
3. Suomalaisten osaamis- ja koulutustason kannalta oppivelvollisuuden pidentämisen edellytyksenä oleva opiskelun maksuttomuus saattaa siirtää koulutuksen painopistettä laajenevaan tehtäväkenttään työelämäyhteistyön ja työikäisen aikuisväestön osaamisen kehittämisen kustannuksella. Tämän vuoksi uudistuksen vaikutuksia ja merkitystä tulisi arvioida suhteessa nopeasti muuttuviin työelämän tarpeisiin, jossa jatkuvalla oppimisella on yhä suurempi merkitys.

Oppivelvollisuuden laajentamista koskevan uudistuksen vaarana ammatillisessa koulutuksessa on, että maksuttomuuden aikaansaamiseksi koulutuksen järjestäjälle osoitettu rahoitus ei riitä todellisiin kustannuksiin. Mikäli koulutuksen järjestäjälle lakisääteisestä oppivelvollisuuden järjestämisestä ja maksuttomuudesta aiheutuu enemmän kustannuksia kuin siihen saadaan tosiasiallisesti rahoitusta, uudistusta ei tule toteuttaa.

4. Opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet oppivelvollisuuden laajentamisen osalta on määriteltävä selkeästi ja huolehdittava koulutuksen saatavuudesta ja saavutettavuudesta opiskelijan tarpeet huomioiden. Opintojen maksuttomuuteen liittyvät opintososiaalisten edut on mitoitettava ja henkilökohtaistettava maantieteellisesti ja palvelujen saavutettavuuden näkökulmasta. Opiskelijan velvollisuus opintojensa loppuun saattamisesta ja keskeyttämiskäytännöistä on kirjattava selkeämmin esiin. Opintososiaalisten etuuksien maksaminen tulisi keskittää Kelaan.
5. Näin laajan ja yhteiskunnallisesti merkittävän koulutus uudistuksen onnistumisen kannalta on varmistettava, että vaikutukset on arvioitu tarpeellisella laajuudella. Onnistumisen varmistamiseksi lainsäädäntöuudistuksen aikataulun myöhäistämistä tulee harmitella. Oppivelvollisuuslain voimaantuloa tulee siirtää niin, että laki tulisi voimaan samanaikaisesti kuin laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta 1.8.2022.

Ystävällisin terveisin,

Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä

  
Kari Puumalainen  
Kuntayhtymän johtaja

