

## **Nokian kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

NOK/824/04.00.00/2020

### **Sivla 27.5.2020 § 48**

Sivistyspalvelut, sivistysjohtaja Pauliina Pikka:

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää 4.5.2020 saapuneella kirjeellään Nokian kaupungilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksen lähtökohtana on hallitusohjelman keskeinen tavoite, jonka mukaan koulutus ja osaamistaso nousevat kaikilla koulutusasteilla, oppimiserot kaventuvat ja koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy. Tavoitteena on oppivelvollisuusiän nostaminen 18 ikävuoteen, jolla pyritään varmistamaan, että jokainen peruskoulun päättävä nuori suorittaa toisen asteen koulutuksen. Lisäksi tavoitteena on kehittää nivelvaiheen ohjausta sekä toisen asteen valmistavia koulutuksia.

### **ESITYKSEN TAVOITTEIDEN JA TOIMINNALLISTEN MUUTOSTEN ARVIOINTIA**

Hallituksen esityksen tavoitteet ovat lähtökohtaisesti kannatettavat. Työelämän osaamisvaatimukset kasvavat koko ajan ja pelkän perusopetuksen oppimäärän suorittaneiden työllistymismahdollisuudet heikkenevät. Muuttuva työelämä vaatii jatkuvaa oppimista. Oppivelvollisuuden laajentamisen tavoite siitä, että jokainen nuori suorittaa toisen asteen tutkinnon ja omaa sitä myöten riittävät valmiudet työllistyä tai jatkaa opintojaan, on tärkeä tavoite. Tavoite toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta lisää nuorten yhdenvertaisuutta koulutuksessa sosiaalisista ja taloudellisista lähtökohdista huolimatta.

Uudeksi laiksi esitetään oppivelvollisuuslakia, johon koottaisiin oppivelvollisuuteen liittyvä sääntely. Oppivelvollisuus määriteltäisiin päättyväksi, kun henkilö täyttää 18 vuotta tai kun hän on suorittanut hyväksytysti ylioppilastutkinnon tai ammatillisen perustutkinnon tai vastaavan ulkomailla suoritetun koulutuksen. Lisäksi oppivelvollisuuslaissa säänneltäisiin mm. perusteista, joilla oppivelvollisuuden suorittaminen olisi mahdollista keskeyttää. Tällaista säädöstä ei ole nykyään perusopetuslaissa. Laissa säädettäisiin myös huoltajan valvontavastuusta ja mahdollisuudesta määrätä sakkorangaistus valvontavastuun laiminlyönnistä.

Oppivelvolliselle säädetään hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Ohjaus- ja valvontavastuu koulutuksen järjestäjille perustuisi ns. ”saattaen vaihtaan” -periaatteeseen eli yhden tahon ohjaus- ja valvontavastuu päättyisi vasta, kun toisen tahon vastuu alkaa. Tarkoituksena on varmistaa, ettei oppivelvollinen

putoa tukiverkon ulkopuolelle. Perusopetuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu päättyy oppivelvollisen aloittaessa toisen asteen koulutuksen. Asuinkunnan tehtävänä olisi selvittää oppivelvollisen nuoren kokonaistilannetta sekä tuen tarvetta ja ohjata oppivelvollista hakeutumaan soveltuvaan koulutukseen. Viimekädessä oppivelvolliselle osoitetaan opiskelupaikka valmentavassa koulutuksessa, mikäli hän ei hakeudu toisen asteen koulutukseen vapaaehtoisesti. Valmentavaan koulutukseen eli uuteen nivelvaiheen koulutukseen otettaisiin käyttöön yhteiset koulutuksen perusteet (Opetushallituksen laatimat). Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen olisi tarkoitus yhdistää nykyiset perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen väliin sijoittuvat nivelvaiheen koulutukset eli lisäopetus sekä lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen valmistavat koulutukset. Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus olisi tarkoitettu niin oppivelvollisille kuin myös muille valmiuksia tarvitseville henkilöille. Vaikeimmin vammaisten opiskelijoiden työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus säilyisi ennallaan. Tämän uudistuksen tarkoituksena on varmasti hyvä, mutta se herättää kysymyksen siitä, syntyykö joillekin kunnille tosiasiallinen velvoite valmentavan koulutuksen järjestämiseen etenkin kunnan sijaitessa harvan oppilaitosverkon alueella.

Hallituksen esityksessä toisen asteen koulutuksessa säilyy nykyinen ylläpitäjämalli eli kunnalle ei tule vastaavaa järjestämisvelvollisuutta kuin perusopetuksessa. Asuinkunnalla on kuitenkin oikeus ja velvollisuus opiskelupaikan osoittamiseen ja toisaalta koulutuksen järjestäjän on otettava opiskelijaksi. Eli jos kunta joutuu osoittamaan koulutuspaikan, mutta kunnalla ei ole omaa toisen asteen koulutusta, niin opetuksen järjestäjällä on vastinparina velvollisuus ottaa opiskelija valmentavaan koulutukseen. Tämä on mielenkiintoinen ja osittain haastava velvoite resursoinnin näkökulmasta etenkin sellaisilla koulutuksen järjestäjillä, joiden osalta on oletettavaa, että lähikunnista voitaisiin opiskelijoita paljon kyseeseen oppilaitokseen osoittaa. Tämä vaatii myös jotain periaatteita oppilaitosverkon ja kuntien osalta siitä, mihin oppilaitoksiin mistäkin kunnista voidaan opiskelijoita tällaisessa tilanteessa osoittaa.

Vapaa hakeutumisoikeus asettuu maksuttomuuden valossa kyseenalaiseksi, koska esityksessä linjaus on se, että mikäli nuoren saatavilla on joku toisen asteen koulutus, mutta hän hakeutuu kauemmas itseään kiinnostavampaan koulutukseen, niin majoituskustannuksia ei korvata. Ehdot majoituskorvauksen maksamiseen ovat tiukat, joten niiden piirissä ei todennäköisesti tule olemaan paljon opiskelijoita, mutta toisaalta tässä piilee kuitenkin riski ja kustannus voi olla isokin, mikäli majoituskorvaukset tulevat maksettavaksi koulutuksen järjestäjälle. Tällöin on tärkeää, että valtio korvaa kunnalle nämä kustannukset. Tämä riski on etenkin harvaan asutuilla alueilla, joissa koulutustarjontaa on vähän. Nokian osalta tämä ei todennäköisesti muodosta riskiä, koska lähiseudulla on paljon koulutuksen järjestäjiä ja välimatkat kohtuullisen lyhyitä. Perustuslain näkökulmasta tässä voi olla haaste sen suhteen, toteuttaako malli alueellista yhdenvertaisuutta ja saatavuutta.

## UUDISTUKSEN RAHOITUS

Eniten uudistuksessa herää kysymyksiä maksuttomuudesta ja kustannusten korvauksista kunnille. Ratkaisu ei ole samalla tavalla maksuton nuorille kuin perusopetus, koska siihen liittyy rajoituksia ja ehtoja joiltain osin. Koulumatkojen osalta koulutuksen järjestäjille ei säädetä vastuuta koulumatkojen järjestämisestä vaan korvaukset toteutetaan koulumatkatukijärjestelmän kautta. Tämä voi tosiasiallisesti haastaa vapaan hakeutumisen mahdollisuuksia, mikäli alueella ei ole toimivaa joukkoliikennejärjestelmää. Toisaalta koulumatkojen järjestäminen olisikin vapaan hakeutumisen vallitessa kohtuutonta ja voisi luoda koulutuksen järjestäjille merkittäviä lisäkustannuksia.

Kuntaliiton arvio uudistuksen kustannuksista kunnille on 147 000 000 euroa, mikä on n. 20 miljoonaa euroa korkeampi kuin Opetus- ja kulttuuriministeriön. Kuntaliiton arvio vaikuttaa realistisemmalta. Jatkovalmistelussa on tärkeää tarkastaa kustannusten tasoa ja huolehtia siitä, että lisäkustannukset korvataan kunnille kokonaisuudessaan.

Nokian kaupungin kannalta - ja varmasti monen muunkin kunnan kannalta - huolta esityksessä herättää se tapa, jolla kustannukset tullaan kunnille korvaamaan. Kustannusten korvaamisessa tullaan käyttämään kahta eri kanavaa eli kunnan peruspalvelujen valtionosuutta sekä ammatillisen ja lukiokoulutuksen ylläpitäjärahoitusta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa rahat ohjautuvat kunnan yhteiseen kassaan ja eivät ole korvamerkittyjä niille osoitettuun tarkoitukseen. Kuntien vaikeassa taloudellisessa tilanteessa on riski, että rahoitus ei kohdistu suoraan koulutukseen, koska kunnan muussakin toiminnassa rahoitusvaje voi olla varsin suuri ja näin ollen opetuksen toimiala joutuu kamppailemaan sille tarkoitetuista resursseista.

Kunnat rahoittavat toisen asteen koulutusjärjestelmää tällä hetkellä n. 1,44 miljardilla eurolla, joka on keskimäärin 261 euroa asukasta kohden. Valtion rahoitusosuus toisen asteen koulutukseen on noin miljardi. Ammatilliseen koulutukseen kanavoituu ylläpitäjärahoituksesta n. 1,8 miljardia ja lukiokoulutukseen reilu 600 miljoonaa. Nokian kaupungin tilanne ylläpitäjärahoituksen suhteen on lukiokoulutuksessa tällä hetkellä heikko, sillä Nokian kaupunki rahoittaa järjestelmää huomattavasti enemmän kuin mitä kaupunki järjestelmästä saa. Nokian kaupungin rahoitusosuus toisen asteen ylläpitäjärahoitukseen on ammatillisen koulutuksen osalta noin 5,8 miljoonaa euroa ja lukiokoulutuksen osalta noin 2,6 miljoonaa euroa. Nokian kaupunki saa valtionosuutta lukiokoulutukseen 1,78 miljoonaa euroa. Tästä rahoitusmallista johtuen Nokian kaupungin opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus on miinusmerkkinen noin 2,5 miljoonan euron verran. Tämä tilanne

tuskin tulisi muuttumaan, vaikka uudistuksesta johtuvat lisäykset kompensoitaisiinkin kaupungille täysimääräisesti. Järjestelmä ei tällä hetkellä kohtele kuntia tasavertaisesti ja uudistusta tehtäessä olisi tarpeen tarkastella myös rahoitusjärjestelmää.

#### UUDISTUKSEN AIKATAULU

Luonnoksessa ehdotetaan, että oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät liitelakien muutokset astuisivat voimaan 1.8.2021. Laajennettu oppivelvollisuus tulisi niin ikään voimaan syksyllä 2021 alkavassa toisen asteen koulutuksessa. Perusopetuksen päättävien oppilaiden osalta hakeutumisvelvollisuutta koskeva lain muutos tulisi voimaan jo 1.1.2021, jolloin keväällä 2021 perusopetuksen päättävät nuoret olisivat ensimmäinen ikäluokka, jota oppivelvollisuuden laajentaminen koskisi. Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen laki ja siihen liittyvien liitelakien muutokset tulisivat voimaan vuotta myöhemmin eli 1.8.2022.

Aikataulu muutokselle on todella tiukka ja on tarpeen kyseenalaistaa, miksi laki halutaan voimaan näin pikaisesti. Ei ole myöskään järkevää ylläpitää kahta järjestelmää yhtäaikaista. Näin ollen olisi tarkoituksenmukaista, että sekä laajennettu oppivelvollisuus että tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen muutos, tulisivat voimaan samanaikaisesti. Vaikka uudistuksen lähtökohdat ja tavoitteet ovat ymmärrettävät ja kannatettavat, niin koko muutoksen läpivienti edellyttäisi syvällisemmän analyysin koulutusjärjestelmästä perusopetuksesta alkaen sekä perusteellisen vaikutusten arvioinnin. Perusopetuksessa olevia haasteita osaamisen vajeessa ja hyvinvoinnissa ei ratkaista oppivelvollisuutta laajentamalla ja pelkällä nivelvaiheen rakenneuudistuksella. On myös huolestuttavaa luoda tässä taloudellisessa tilanteessa kunnille ja koulutuksen järjestäjille uusia velvoitteita, joiden kustannusten ja vaikutusten arviointi on vielä ohuella pohjalla.

#### **Toimivalta**

Nokian kaupungin hallintosääntö 26 §  
Nokian kaupungin hallintosääntö 22 § 1.

#### **Liitteet**

Tampereen kaupunkiseudun lausunto

#### **Oheismateriaali**

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys eduskunnalle (luonnos 30.4.2020):

[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/44da6a8c-2143-4148-96de-5804d201dac9/b942eaf7-b84b-4d06-b2f9-a2e660d52c25/ESI-TYS\\_20200430114032.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/44da6a8c-2143-4148-96de-5804d201dac9/b942eaf7-b84b-4d06-b2f9-a2e660d52c25/ESI-TYS_20200430114032.pdf)

**Sivistysjohtajan ehdotus**

Sivistyslautakunta päättää

esittää kaupunginhallitukselle ylläolevaa lausuntoa annettavaksi Opetus- ja kulttuuriministeriölle Nokian kaupungin lausuntona luonnokseen hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

**Päätös**

Ehdotus hyväksyttiin.

**Kh 15.6.2020**

**Kaupunginjohtajan ehdotus**

Kaupunginhallitus päättää

antaa ylläolevan lausunnon opetus- ja kulttuuriministeriölle Nokian kaupungin lausuntona luonnokseen hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä yhtyä liitteenä olevaan Tampereen kaupunkiseudun lausuntoon.

**Päätös**

**Täytäntöönpano**

sivistyspalveluiden hallinto

**Tiedoksi**

kirjaamo@minedu.fi

oppivelvollisuus@minedu.fi

**Lisätiedot**

sivistysjohtaja Pauliina Pikka, puh. 040 133 4770,  
etunimi.sukunimi@nokiankaupunki.fi