

Opetus- ja kasvatustalautakunta	§ 70	10.06.2020
Kaupunginhallitus	§ 238	15.06.2020

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1647/12.00.00/2020

OPEKAS 10.06.2020 § 70

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää kunnilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laiksi. Lausunnot tulee antaa 15.6.2020 mennessä.

Hallituksen 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.

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 vaihtaen” –periaatteella. Erillään olevat nivelvaiheen koulutukset yhdistettäisiin esityksen mukaan uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi.

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.

Esityksen mukaan oppivelvolliset olisivat tietyin edellytyksin oikeutettuja myös majoitus- ja matkakorvauksiin. Koulutuksen järjestäjä päättäisi ja maksaisi majoitus- ja matkakorvauksen hakemuksesta opiskelijalle aiheutuneista kustannuksista. 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 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. Vaikeimmin vammaisille opiskelijoille tarkoitettu työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus säilyisi nykyisellään. Esityksen mukaan toisen asteen koulutuksessa säilytetään vapaa hakeutumisoikeus. Toisen asteen koulutuksen järjestäminen säilyy myös opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään erilliseen

järjestämislupa perustuvana. Tehtävä on tällöin kunnille vapaaehtoinen. Kuntien velvollisuus rahoittaa toisen asteen koulutusta asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta säilyä 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 vaihtaen"-periaatteella ohjaus- ja valvontavastuu. Asuinkunnalle tulee viimekätinen vastuu ohjata ja osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa (TELMA) koulutuksessa.

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.

Lisätiedot: Opetustoimenjohtaja Arja Kitola, puh. 040 480 2089

Opetustoimenjohtajan ehdotus:

Opetus- ja kasvatustalouden lautakunta esittää kaupunginhallitukselle, että se toteaa Uudenkaupungin kaupungin lausuntona seuraavaa:

Esityksessä on kysymys merkittävästä koulutuspoliittisesta uudistuksesta, johon sisältyy myös koulutuksen järjestäjän ja asuinkunnan toimintaan vaikuttavia rakenteellisia uudistuksia sekä huomattavaa taloudellista resurssointia edellyttäviä toimenpiteitä. Hallituksen esitys tarkoittaa kuntien tehtävien lisääntymistä, vaikka tavoitteena on ollut lakisäätöisten tehtävien vähentäminen.

Pakko ei ole oikea ratkaisu nuoren opiskelumotivaation ja opiskeluedellytysten puutteeseen.

Oppivelvollisuus tarkoittaa oikeutta ja velvollisuutta hakeutua koulutukseen. Lakiesityksen mukaan oppijalla säilyy subjektiivinen oikeus hakeutua haluamaansa koulutukseen haluamalleen paikkakunnalle. Oppilaan asuinkunnalle jäisi velvollisuus osoittaa oppijalle opiskelupaikka, mikäli hän ei sitä ole muutoin saanut. Koulutuksen järjestäjän on otettava kunnan esittämä nuori opetukseen. Jo nyt on suuria vaikeuksia järjestää opetusta nuorille, jotka ovat motivoitumattomia koulutukseen, johon ovat itse hakeutuneet. Lakiesityksen mukaan oppilas ei välttämättä pääse haluamaansa oppilaitokseen ja haluamalleen opintoalalle. On vaikea ymmärtää, miten pakottaminen nuoren tahdon vastaisesti

lisäisi opiskelumotivaatiota ja opinnoissa menestymistä. On vaarana, että toisen asteen oppilaitoksiin syntyisi entistä suurempi joukko opiskeluun motivoitumattomia nuoria, mikä taas lisää kaupungin sosiaali- ja terveystoimen sekä nuorisotyön resurssoinnin tarvetta.

Suurin ongelma tällä hetkellä ei ole koulutukseen hakeutuminen, vaan se, että monella nuorella on aivan liian heikot valmiudet selviytyä toisen asteen opinnoista. Valmiudet liittyvät tiedollisiin, taidollisiin ja mielenterveydellisiin kysymyksiin. Tilastojen mukaan noin 2% peruskoulun oppilaista lyö laimin jo nykyisen oppivelvollisuuden suorittamisen. On vaikea ymmärtää, miten jo peruskoulua käymätön nuori innostuisi opiskelusta oppivelvollisuuden pidentämisen myötä. Vastuu nuoren oppivelvollisuuden toteutumisesta on nuoren huoltajalla, jolle mahdolliset lakisääteiset sanktiot oppivelvollisuuden laiminlyönnistä kohdennetaan. Opiskelusta syrjäytyneiden nuorten huoltajat ovat usein tukea tarvitsevia perheitä ja huoltajan vastuu sakon uhalla ei toimi. Vaarana on, että uudistus maksaa paljon, mutta uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen jää heikoksi. Erityisesti perusopetuksen aikaiseen ja toiselle asteelle siirryttäessä nivelvaiheeseen satsaamalla saadaan samalla rahalla paljon kohdennetumpaa ja tehokkaampaa tulosta kuin kattavalla toisen asteen maksuttomuudella.

Oppimateriaaleista, työvälineistä ja oppimisympäristöistä aiheutuvat kustannukset

Oppivelvollisuuden laajentamisessa suurimmat menoerät aiheutuvat oppimateriaaleista, työvälineistä ja oppimisympäristöihin liittyvistä menoista. On ensiarvoisen tärkeää, että kukaan opiskelija ei joudu jättämään opintojaan kesken opiskeluun liittyvien kustannusten vuoksi. Uudenkaupungin kaupunki kuitenkin katsoo, että tässä taloudellisessa tilanteessa olisi järkevämpää korvata oppimateriaalit tarvittaessa sosiaalisin ja taloudellisin perustein kuin lähteä rahoittamaan koko toisen asteen ikäluokan oppimateriaaleja. Kysymys ei myöskään ole pelkistä oppikirjoista, tietokoneista ja kunkin ammattialan työvälineistä, vaan myös opintomatkoista ja muista oppimisympäristöihin liittyvistä kustannuksista. On vaarana, että koulutuksen järjestäjän talouden ollessa tiukalla opetuksen laatu heikkenee, koska koulutuksen järjestäjä ei pysty kustantamaan monimuotoisia välineitä ja oppimisympäristöjä. Vaarana on myös, että joidenkin koulutuksen järjestäjien kansainvälinen toiminta saattaa näivettyä. Näin oppilaat joutuvat eriarvoiseen asemaan riippuen koulutuksen järjestäjän taloudellisesta tilanteesta. Tästä voi olla seurauksena se, että syntyy tavoiteltuja oppilaitoksia ja sitten sellaisia oppilaitoksia, joihin opiskelijoilla ei löydy halukkuutta. Toisen asteen koulutukseen saattaa syntyä kahden kerroksen väkeä, mikä voi olla kuolinisku esimerkiksi monen pienen kunnan lukiolle.

Matkakulut ja kuljetusjärjestelyt

Lakiesityksessä todetaan, että matkakulut katetaan Kelan koulumatkatuen avulla. Matkakorvaukset eivät kuitenkaan riitä mahdollistamaan koulutukseen osallistumista, koska maaseudulla ei välttämättä ole julkista liikennettä. Asuinkunnan vastuulle kuitenkin jää osoittaa nuorelle toisen asteen opiskelupaikka. Koulumatkat eivät harvaanasutulla seudulla toimi pelkästään joukkoliikenteen varassa. Esityksen mukaan koulutuksen järjestäjä päättäisi ja maksaisi majoitus- ja matkakorvauksen hakemuksesta opiskelijalle aiheutuneista kustannuksista. Tämä todennäköisesti johtaa hyvin vaihteleviin korvauskäytäntöihin. Kunnille ja koulutuksenjärjestäjille ei kuitenkaan olla säätämässä vastuuta koulukuljetuksen järjestämisestä, mutta paine kuljetusten järjestämisestä tulee väistämättä huoltajien ja oppilaiden taholta.

Kustannukset ja lisäresurssoinnin kohdentaminen

Uudenkaupungin kaupunki katsoo, että mahdolliset lisäresurssit tulee kohdentaa ensisijassa varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen sekä sosiaali-, mielenterveys- ja hyte-työhön, jotta voitaisiin paremmin tukea lapsia ja nuoria, joiden syrjäytymisvaara havaitaan usein jos varhain. Lakiesityksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi ensisijassa panostamista varhaisempaan tukeen sekä nykyisen opinto-ohjauksen ja nivelvaihteyden vahvistamista (saattaen vaihtamiset, 10-luokat, jopo-opetus, Valma- ja Telmakoulutukset, pudokkaiden ohjaaminen, etsivä nuorisotyö) oppimisen polun eri vaiheissa. Varhainen tuki tarkoittaa myös varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, hyte- työn sekä sosiaali- ja terveystoimen käytäntöjen, rakenteiden ja resurssoinnin uudelleentarkastelua ja uudenlaisen yhteistyökulttuurin rakentamista. Olisi järkevämpää ensin kokeilla valtion resurssioimana erilaisia pilotointimalleja ja tutkia niiden vaikutuksia. Näihin tarvittaisiin huomattavasti vähemmän rahoitusta kuin nyt koko ikäluokkaan kohdennetussa mallissa.

Kustannusvaikutusten osalta Uudenkaupungin kaupunki viittaa Kuntaliiton laskelmiin, joiden mukaan lakimuutoksista aiheutuvat kustannukset on laskettu alimitoitetuksi. Kustannukset on tarkistettava oikealle tasolle ja kustannukset on korvattava täysimääräisesti kunnille sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille. Lisäksi laskelmissa ei ole otettu huomioon korona-ajan taloudellisia vaikutuksia kunnille. Koronatilanne on aiheuttanut koulutuksen järjestäjille niin taloudellisesti kuin toiminnallisesti valtavan ja ennakoimattoman työn ja kustannusten lisäyksen. Lakimuutos tarkoittaa myös opetushenkilöstön tehtäväkuvien muuttamista, henkilöstön määrän kasvattamista ainakin alkuvaiheessa sekä toiminnan uudelleen suunnittelua. Lisäksi lakiesityksen vaarana on, että taloudellisten resurssien ollessa hyvin rajalliset uudistuksen kattamiseksi säästöjä joudutaan etsimään muualta ja käytännössä juuri siitä varhaisemmasta tuesta, jolla ensisijassa pystyttäisiin ehkäisemään opintoista syrjäytymistä.

Uudenkaupungin kaupunki pitää rakenteellisia uudistuksia mittavina

niin taloudellisesti kuin toimintakulttuurin muutoksen näkökulmasta. Kaupungin taloudellinen tilanne ei mahdollista esityksen toteuttamista nyt esitetyssä muodossa. Mikäli lakiesitys hyväksytään, uudistukset tulee vaiheistaa usealle vuodelle ja niiden pitäisi tulla voimaan aikaisintaan 1.8.2022. Rahoitus tulee myös korvamerkitä oppivelvollisuuden pidentämisiin liittyviin toimenpiteisiin. Nykyinen aikataulu on erittäin haastava ottaen huomioon, että vuoden 2021 talousarvioprosessi on jo alkanut.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

KHALL 15.06.2020 § 238

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus päättää antaa edellä olevan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laiksi opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Merkittiin, että seuraavaksi käsiteltiin asia nro 15 "Osallistuminen maahanmuuttajien neuvonta- ja ohjauspalvelut -hankkeen alueelliseen valtionavustushakuun".

Otteen oikeaksi todistaa virallisesti:

Uudessakaupungissa 16.6.2020

Hallintoasiantuntija

Jenni Teuri

Liitteet

Hallituksen esitys
Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

SIGNATURES**ALLEKIRJOITUKSET****UNDERSKRIFTER****SIGNATURER****UNDERSKRIFTER**

This documents contains 6 pages before this page
Dokumentet inneholder 6 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 6 sivua ennen tätä sivua
Dette dokument indeholder 6 sider før denne side

Detta dokument innehåller 6 sidor före denna sida

authority to sign
representative
custodial

toimivaltaoikeus
nimenkirjoitusoikeus
huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt
firmateckningsrätt
förvaltare

autoritet til å signere
representant
foesatte/verge

myndighed til at underskrive
repræsentant
frihedsberøvende