

Opetus- ja kulttuuriministeriö

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

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

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuudesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.**

Viite: Lausuntopyyntö 30.4.2020 VN/1985/2020-OKM-1

### **Yleistä uudistuksesta**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 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 oppivelvollisuusiän korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittamisestä. Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Hallitusohjelman mukaan pyritään varmistamaan, että jokainen perusopetuksen päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Oppivelvollisuuden korottamisen lisäksi hallitusohjelman mukaan vahvistetaan peruskoulun mahdollisuuksia tarjota jokaiselle riittävät valmiudet suoriutua toisen asteen koulutuksesta.

Uudistuksessa on kyse kolmesta kokonaisuudesta: oppivelvollisuusiän korottamisesta, opiskelun maksuttomuudesta ja tutkintorakenteen uudistamisesta. Tämä lausunto on laadittu tämän jaottelun mukaisesti.

### **Oppivelvollisuusiän korottaminen, opintojen järjestäminen ja ohjaus**

Pro Lukio ry pitää oppivelvollisuuden laajentamisen taustalla olevaa tavoitetta sinällään perusteltuna. On tärkeätä, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaa toisen asteen tutkinnon ja siirtyy sen jälkeen mahdollisimman ripeästi työhön tai jatko-opintoihin.

Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisuutta suoritettaisiin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa.

Oppivelvollisuus päättyisi viimeistään silloin, kun oppivelvollinen täyttää 18 vuotta. Käytännössä

tämä tarkoittaa, että oppivelvollisella on edelleen mahdollisuus keskeyttää opinnot saamatta tutkintoa valmiiksi. Jo nykyisellään toisen asteen koulutuksen haaste on keskeyttäminen ennen tutkinnon suorittamista. Jyväskylän yliopistossa tehdyn tuoreen selvityksen mukaan peruskoulussa on ”koulupudokkaita” tällä hetkellä noin 4000. Oppivelvollisuus ei siis sinänsä toisi lisää tukea näille heikommassa asemassa oleville nuorille, joiden elämäntilanne on vaikea ja oppimisen valmiudet ovat heikot. **Tämän takia Pro Lukio katsoo, että uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tehokkainta olisi suunnata uudistuksen varatut lisäresurssit varhaiskasvatukseen, perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen.**

Esityksessä kuvataan ohjauksen ja valvonnan vastuiden jakautuminen opetuksen järjestäjän, koulutuksen järjestäjän ja asuinkunnan välillä. Pro Lukio ry katsoo, että ohjausvastuut eli ns. ”saattaen vaihtaan” -periaate, on määritelty laissa selkeästi. On tärkeää, että vastuu oppivelvollisen ohjauksesta on koko ajan jollakin laissa määritellyllä taholla, jotta oppivelvollinen ei pääse putoamaan koulutusjärjestelmän ulkopuolelle. On pidettävä huolta siitä, että nuoria ohjataan laaja-alaisesti erilaisiin koulutuksiin ja koulutusmuotoihin. On myös selvää, että erilaisista valvonta- ja ohjaustehtävistä aiheutuvat kulut tulee korvata täysimääräisesti koulutuksen järjestäjille.

### **Maksuton toinen aste ja uudistuksen kustannukset**

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 tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Esityksessä säädettäisiin myös koulumatkojen maksuttomuudesta.

Lukiorahoitusta lisättiin vuodelle 2020 18 miljoonalla eurolla. Tämä ei kuitenkaan poista sitä faktaa, että lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitukseen on tehty vuosina 2014-2019 noin 120 miljoonan vuosittaiset säästöt. Tämä on johtanut siihen, että lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitus on erkaantunut todellisista kustannuksista. Esimerkiksi vuonna 2018 koulutuksen järjestäjien keskimääräinen yksikköhintarahoitus oli 6122 €/opiskelija, mutta todelliset kustannukset olivat 7697 €/opiskelija. Yksikköhintarahoituksen ja todellisten kustannusten ero on kaksinkertaistunut viimeisten viiden vuoden aikana. Tässä esityksessä oppivelvollisuuden laajennuksen kokonaiskustannuksiksi vuonna 2024 on arvioitu 129 miljoonaa euroa eli käytännössä suunnilleen sama summa, mitä on vuosien aikana lukiokoulutuksesta otettu pois. Nyt kuitenkin ehdotetun rahoituksella tulisi hoitaa lukuisia uusia tehtäviä ja velvoitteita.

On arvioitu, että oppivelvollisuuden laajennuksen 129 miljoonan euron kokonaiskustannuksista Kelan kautta maksettavan koulumatkatuen osuus olisi n. 35 miljoonaa euroa. Uudistuksen kokonaiskustannuksista on kuitenkin myös toisenlaisia laskelmia. Kuntaliiton mukaan uudistuksen vuotuiset kustannukset olisivat n. 20 miljoonaa korkeammat ja Helsingin kaupungin laskelmien mukaan kustannukset olisivat jopa 40 prosenttia esitettyä korkeammalla tasolla. Merkittävää on myös se, että hallituksen esityksen laskelmissa ei ole otettu huomioon uudistuksen tuomaa toisen

asteen opiskelijoiden määrän kasvua. Uudistuksen tavoitteena on tuottaa 16 prosenttia enemmän tutkintoja ja tästä opiskelijamäärien kasvusta aiheutuu luonnollisesti lisäkuluja opetuksen järjestäjille. Hallituksen esityksen mukaan valtio korvaa uudistuksesta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti opetuksen järjestäjille. Tämä periaate ei siis ole toteutumassa, koska uudistuksen kustannukset näyttävät olevan suuremmat kuin siihen varatut määrärahat. Jos kaikkia kustannuksia ei korvata täysimääräisesti, niin opetuksen järjestäjillä ei ole muuta mahdollisuutta kuin leikata kuluja mm. opetuksesta. Maksuttomien oppimateriaalien ja laajentuvan koulumatkatuen osuus uudistuksen kustannuksista on n. 88 prosenttia. Kyseessä on siis hyvin vahvasti uudistus, jonka taloudelliset resurssit jaetaan sosiaalipoliittisin perustein.

Esityksen mukaan opetukseen liittyvien retkien ja opintokäyntien tulee olla oppivelvollisten osalta maksuttomia. Sen sijaan muilta kuin oppivelvollisilta voisi periä kohtuullisia maksuja opintokäynneistä, retkistä ja muista oppilaitoksen ulkopuolisista tapahtumista. Opintokäynneissä, vierailuissa ja ulkomaan opintomatkoiissa tulisi siis jatkossa ottaa huomioon, että niiden tulisi olla maksuttomia oppivelvollisille opiskelijoille, mutta muilta (yli 18-vuotiailta) voisi periä kohtuullisia maksuja. Opetusryhmissä olisi siis jatkossa eri oikeusasemassa olevia nuoria. On selvää, että tämä rajoittaisi, ellei jopa lopettaisi, opetukseen liittyvien vierailujen ja matkojen järjestämistä. Tämä olisi myös takaisku lukioden kansainvälisyystoiminnalle. Oppivelvollisten opiskelijoiden opetukseen liittyvistä opintoretkiin ym. aiheutuviin kustannuksiin on esitetty 2 000 000 euroa, mikä tarkoittaa noin 11 euroa vuodessa per maksuttomaan koulutukseen oikeutettu opiskelija. Tällä määrärahalla ei todellakaan järjestetä mielekästä koulun ulkopuolista toimintaa. Lukion uudessa opetussuunnitelmassa kansainvälisyys, korkeakouluysteistyö ja työelämäyhteydet ovat erittäin keskeisessä asemassa. On syytä kysyä, pystyvätkö lukiokoulutuksen järjestäjät vastaamaan näihin uuden opetussuunnitelman vaatimuksiin nyt annettavilla resursseilla.

Esityksen mukaan maksuttomia eivät olisi erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat välineet. Tällaisia olisivat esimerkiksi erityisen koulutustehtävän saaneissa lukioissa tarvittavat soittimet ja urheiluvälineet. Välineet olisivat luonteeltaan henkilökohtaisia ja opiskelija tyypillisesti käyttäisi niitä myös ennen koulutuksen aloittamista ja koulutuksen päättymisen jälkeen. Esityksessä jää epäselväksi, mikä kaikki erityistehtävälukioissa kuuluu harrastuneisuuteen ja jää opiskelijan itse maksettavaksi. Erityistehtävälukioiden suurempiin kustannuksiin tulisi vastata korottamalla niiden saaman lisärahoituksen tasoa.

Koronakriisi tulee näkymään julkisessa taloudessa useiden vuosien ajan ja aiheuttamaan mittavia ja myös pitkäaikaisia tulomenetyksiä ja menolisäyksiä. **Pro Lukio ry korostaa, että oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvat kustannukset on korvattava koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti. Esityksen mukaiset kustannukset ovat selkeästi alimitoitettuja. Myöskään opetuksen ja koulutuksen järjestäjille hallinnollisista velvoitteista syntyviä kustannuksia ei ole huomioitu riittävästi. Jos uudistukseen ei pystytä osoittamaan riittävää rahoitusta, sitä ei Pro Lukio ry:n mielestä pidä toteuttaa nykyisessä tilanteessa. Jos uudistus kuitenkin päätetään toteuttaa, sen alkaminen tulisi siirtää syksyyn 2022.**

### **Tutkintorakenteen uudistaminen**

Uudistuksessa muutettaisiin merkittävästi tutkintorakennetta. Uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi (TUVA-koulutus) yhdistettäisiin nykyiset perusopetuksen ja toisen

asteen 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.

Pro Lukio ry ymmärtää tarpeen yhtenäistää ja selkeyttää nivelvaiheen koulutustarjontaa. Koulutuskokonaisuuteen yhdistettävien koulutusten rahoitusjärjestelmät säilyisivät kuitenkin erillisinä. Tämä on koulutuksen järjestäjien kannalta ongelmallista. On hyvä, että uuden nivelvaiheen koulutuksen rahoitustaso pyritään yhtenäistämään, jolloin opiskelijaa kohden määrättävä yksikköhintataso olisi mahdollisimman samanlainen kaikissa rahoitusjärjestelmissä.

**Perusopetuksen lisäopetus (kymppiluokka) on toiminut lukiokoulutuksen kannalta kohtuullisen hyvin. Pro Lukio ry esittää, että perusopetuksen lisäopetus säilyisi mahdollisuutena uuden tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen rinnalla.**

#### **Lausunnon keskeinen sisältö:**

- 1) Pro Lukio ry pitää oppivelvollisuuden laajentamisen taustalla olevaa tavoitetta sinällään perusteltuna, mutta uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi tehokkainta olisi suunnata uudistuksen varatut lisäresurssit varhaiskasvatukseen, perusopetukseen ja toisen asteen koulutukseen.
- 2) Pro Lukio ry korostaa, että oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvat kustannukset on korvattava koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti. Esityksen mukaiset kustannukset ovat selkeästi alimitoitettuja. Myöskään opetuksen ja koulutuksen järjestäjille hallinnollisista velvoitteista syntyviä kustannuksia ei ole kattavasti huomioitu. Jos uudistukseen ei pystytä osoittamaan riittävää rahoitusta, sitä ei Pro Lukio ry:n mielestä pidä toteuttaa nykyisessä tilanteessa. Jos uudistus kuitenkin päätetään toteuttaa, sen alkaminen tulisi siirtää syksyyn 2022.
- 3) Pro Lukio ry ymmärtää tarpeen yhtenäistää ja selkeyttää nivelvaiheen koulutustarjontaa. Perusopetuksen lisäopetus (kymppiluokka) on toiminut lukiokoulutuksen kannalta kohtuullisen hyvin. Pro Lukio ry esittää, että perusopetuksen lisäopetus säilyisi mahdollisuutena uuden tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen rinnalla.

#### **Pro Lukio ry**

Pro Lukio on lukioiden, lukiossa toimivien sekä muiden lukiokoulutuksen etua ajavien yhdistys. Pro Lukio kokoaa yhteen kaikki henkilöt ja tahot, jotka haluavat työskennellä suomalaisen lukiokoulutuksen puolesta.

