

LAUSUNTO 4.6.2020

Oulaisten kaupunki, Sivistys- ja hyvinvointilautakunta

Lausuntopyyntö 30.4.2020 VN/1985/2020-OKM-1

Luonnos hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

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.

Hallituksen esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuuden korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä. Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaa- mistasoa 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.

Muun muassa Kuntaliitto on kannanotoissaan pitänyt keskeisenä koulutuspoliittisena tavoitteena, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaa vähintään toisen asteen koulutuksen tai tutkinnon. Kuntaliiton käsityksen mukaan jokaisella perusopetuksen päättävällä nuorella tulee olla tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa. Tällä hetkellä näin ei ole. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että perusopetusta ja sen rakenteita kehitetään sekä järjestämisen joustavoittamiseen pyritään nykyistä voimallisemmin koulutusjatkumon vahvistamiseksi. Perusopetuksessa syntyneitä osaamisen vajetta tai haasteita hyvinvoinnissa ei ratkaista vain laajentamalla oppivelvollisuutta. Jotta jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon tarvitaan kohdennettujen tukitoimen ja rahoitustason kohottamisen lisäksi kokonaisvaltainen arvio nykyrakenteiden tarkoituksenmukaisuudesta ja tavasta edetä opinnoissa.

Nyt lausunnolla oleva esitys sisältää mekaanisena toimenpiteenä tehtävän oppivelvollisuuden korottamisen lisäksi rakenteellisia uudistuksia, jotka oikein toteutettuina voivat mahdollistaa nuorille nykyistä paremmin joustavat oppimisen polut ja tien toisen asteen tutkintoon.

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

Oulaisten kaupunki pitää esitettyjä rakenteellisia uudistuksia tarkoituksenmukaisina. Ne palvelevat tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan vähintään toisen asteen koulutus tai tutkinto.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja maksuttomuus

Oppivelvollisuuden laajentaminen

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. Muun muassa Kuntaliitto kiinnittää huomiota vaikutusten arvioinnin merkityksellisyyteen arvioitaessa onko esitetty oppivelvollisuuden laajentaminen siihen asti kun henkilö täyttää 18 vuotta oikeasuhtainen ja saavutetaanko oppivelvollisuuden laajentamisella sille asetetut tavoitteet. Oppivelvollisuuden laajentaminen kohdistuu koko ikäluokkaan. Heistä 85 prosenttia suorittaa jo nykyisin toisen asteen koulutuksen. Esityksen mukaan oppivelvolliset olisivat tietyin edellytyksin oikeutettuja myös majoitus- ja matkakorvauksiin. Koulutuksen järjestäjä päättäisi ja maksaisi majoitus- ja matkakorvauksen hakemuksesta opiskelijalle aiheutuneista kustannuksista. Oulaisten kaupunki katsoo, että nämä kustannukset tulee täysimääräisesti korvata koulutuksen järjestäjille aiheutumisperiaatteen mukaisesti.

Maksuton toinen aste

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 laajennetaan maksuttomuutta kuitenkin toisen asteen koulutuksen loppuun. Oikeus on tällöin laajempi kuin oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää.

Oulaisten kaupunki pitää oppivelvollisuuden laajentamiseen esitettyä rahoitusta riittämättömänä suhteessa uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Tämän takia Oulaisten kaupunki toteaa, että kustannuksia saadaan vähennettyä esimerkiksi rajoittamalla koulumatkojen maksuttomuutta vain oppivelvollisiin.

Uusi perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuskokonaisuus

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.

Kuntaliitto pitää säädettäväksi ehdotettua uutta lakia tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta merkittävänä rakenteellisena uudistuksena. Kuntaliiton käsityksen mukaan se parantaa perusopetuksen päättävien oppilaiden ja päättäneiden opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkinto yksilöllisten opintopolkujen avulla.

Uuden perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuskokonaisuuden toteutukseen voidaan käyttää olemassa olevien nivelvaiheen koulutusten - perusopetuksen lisäopetuksen, lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen ja ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen - rahoitus pohjaa.

Oulaisten kaupungin sivistys- ja hyvinvointilautakunta on Kuntaliiton linjoilla nivelvaiheen koulutuskokonaisuudesta.

Esitys kuntien ja koulutuksen järjestäjien kannalta

Esityksen mukaan toisen asteen koulutuksessa säilytetään vapaa hakeutumisoikeus.

Toisen asteen koulutuksen järjestäminen säilyy myös opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään erilliseen järjestämislupaan perustavana. Tehtävä on tällöin kunnille vapaaehtoinen. Kuntien velvollisuus rahoittaa toisen asteen koulutusta asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta säilyy 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 koulumatkukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia.

Kunnille ja koulutuksen järjestäjille tulee "saattaen vaihtaan"-periaatteella ohjaus- ja valvontavastuu. Asuinkunnalle tulee viimekätinen vastuu ohjata ja osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa (TELMA) koulutuksessa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esitys ei saa johtaa siihen, että joillekin kunnille voi syntyä tosiasiallinen velvoite järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta etenkin harvan oppilaitosverkon alueella. Oulaisissa on hyvä oppilaitosverkosto, joten Kuntaliiton kannanotto ei koske tässä vaiheessa, mutta jos oppilaitosverkosto harvenee, ei Oulaisten kaupungille saisi tulla velvoitetta järjestää valmentavaa koulutusta, ellei sitä korvata täysimääräisesti.

Toimeenpanon aikataulu

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. Oulaisten kaupungin mukaan aikataulu on toteuttavissa, jos muutokset saadaan vuoden 2020 loppuun mennessä valmiiksi

Kustannukset

Kuntaliitto toteaa, että uudistuksen toteuttamisen kustannukset on aliarvioitu. Kustannukset on tarkistettava oikealle tasolle ja kustannukset on korvattava täysimääräisesti kunnille sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille.

Lausunnon keskeinen sisältö

Oppivelvollisuuden laajentaminen on kannatettava tietyin ehdoin, jotta sijoitettu rahan määrä tuottaa hyödyn jota uudistuksella tavoitellaan ja se edistää suomalaisen koulutusyhteiskunnan ajantasaistamista.

Uudistuksen toteuttamisen kustannukset tulee arvioida tarkasti. Kustannukset on kompensoitava kunnille ja koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti. Mikäli hallitus ei varaa uudistuksen toteuttamiseksi riittävää rahoitusta, ei uudistusta tule toteuttaa.

Opetuksen maksuttomuuden toteuttamistapaa tulee tarkastella oppimateriaalin osalta eli onko Oulaisten kaupunki vai esimerkiksi KELA maksajana. Lisäksi tulee selvittää, miten lukioden nykyisen kaltaista kansainvälistä toimintaa voidaan toteuttaa jatkossa.

Lakiesityksen tavoitteena oleva päämäärä, että kaikki suorittavat toisen asteen opinnot toteuttaminen, tulee edellyttämään uudenlaisia tukimuotoja ja valvontakeinoja.

Oulaisten kaupungin mukaan aikataulu on toteuttavissa, jos muutokset saadaan vuoden 2020 loppuun mennessä valmiiksi.

Oulaisissa 9.6.2020

Ari Sarpola
Sivistys- ja kulttuurijohtaja