



Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi

oppivelvollisuus@minedu.fi

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYSEKSI OPPIVELVOLLISUUSLAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt (lausuntopyyntö 30.4.2020, VN/1985/2020) määrättyiltä tahoilta lausuntoa otsikkoasiassa. Asian tärkeyden takia myös Keskuskauppakamari haluaa lausua asiasta. Lausuntonamme esitämme seuraavaa:

Oppivelvollisuuden korottamista ei tule toteuttaa

Keskuskauppakamari pitää tärkeinä tavoitteita nostaa osaamistasoa ja varmistaa jokaiselle nuorelle mahdollisuus suorittaa toisen asteen tutkinto. Ainoastaan perusasteen koulutuksen varaan jäävät eivät käytännössä enää pärjää Suomen työmarkkinoilla. Uudeksi työelämän minimivaatimukseksi on käytännössä muodostunut toisen asteen tutkinto. Perusasteen varaan jäävien työllisyysaste on noin 40 prosenttia, kun taas toisen asteen koulutuksen suorittaneilla se on 70 prosenttia ja korkeakoulutuksen suorittaneilla yli 80 prosenttia. Toisen asteen tutkinto edesauttaa työelämään kiinni pääsemistä ja eheää työuraa. Toisen asteen tutkinnon varmistaminen jokaiselle nuorelle myös osaltaan tukee työllisyysasteen nostamista.

Osaamistason nostaminen ja korkeaan osaamiseen panostaminen ovat elinkeinoelämälle erittäin tärkeitä asioita. Työelämän osaamistarpeet muuttuvat kovalla vauhdilla ja todennäköisesti muutosvauhti tulee vielä kiihtymään. Kilpailukyvyn ja työllisyyden kannalta on olennaista varmistaa, että Suomessa osaamistaso on lähtökohtaisesti korkea ja työelämän muuttuviin osaamistarpeisiin pystytään vastaamaan nopeasti. Elinkeinoelämän kannalta on olennaista, että koulutusjärjestelmä tuottaa tarvittua osaamista ja sellaisia osajia, joilla on riittävät tiedot ja taidot sekä motivaatio. Keskeistä onnistumisen kannalta on koulutuksen järjestäjien ja elinkeinoelämän tiivis yhteistyö.

Hallituksen esityksen hyvistä tavoitteista huolimatta Keskuskauppakamari ei kannata oppivelvollisuuden korottamista keinona, jolla tavoitellaan toisen asteen tutkintoa jokaiselle nuorelle. Oppivelvollisuuden korottaminen ei ole tehokkain, saati toimivin keino tavoitteen saavuttamiseen. Kun huomioidaan Suomen julkisen talouden haastava tilanne, ei esitetyn uudistuksen toteuttamista voi pitää perusteltuna. Keskuskauppakamari esittääkin, että oppivelvollisuuden korottamiseen liittyvä valmistelu keskeytetään välittömästi eikä uudistusta toteuteta.

Mikäli uudistus kuitenkin päätetään toteuttaa, on voimaantuloon otettava vähintään vuoden lisäaika esitetystä. Koronakriisi on koetellut raskaasti niin kuntia kuin koulutusjärjestäjiä. Nyt ei ole oikea hetki tuoda nopealla aikataululla uusia merkittäviä vastuita ja velvoitteita. Mikäli oppivelvollisuuden korottaminen toteutetaan sen tehottomuudesta ja korkeista kustannuksista huolimatta, pitää niille, jotka joutuvat tekemään työn ja kantamaan vastuun, antaa riittävästi aikaa valmistautua.



Suomen talouden tila ja esitetyn uudistuksen kustannukset

Koronakriisi on iso kolaus Suomen taloudelle. Suomen pankin uusimman ennusteen mukaan talous supistuu rajusti. BKT:n ennustetaan supistuvan tänä vuonna 7 prosenttia ja kasvavan hyvin maltillisesti tulevana vuosina. Työllisyysaste laskee 71 prosentin pintaan ja työttömyysaste nousee noin 8 prosenttiin. Julkinen talous on tänä vuonna suhteessa BTK:hen 9 prosenttia alijäämäinen ja tulevinakin vuosina noin 4–5 prosenttia alijäämäinen. Samalla julkisyhteisöjen velka kasvaa tänä vuonna yli 70 prosenttiin suhteessa BKT:hen ja jatkaa siitä vielä kasvua tulevana vuosina.

Suomi on tilanteessa, jossa monet yritykset ajautuvat konkurssiin ja iso osa työttömyyden noususta uhkaa jäädä pysyväksi. Tällä uralla ei voi jatkaa. Hallitusohjelma sekä sen tavoitteet ja talouspolitiikan ankkurit on päätetty tilanteessa, joka oli hyvin erilainen kuin se, missä nyt elämme. Monet hallituksen ohjelmassaan asettamista tavoitteista ovat karanneet käytännössä saavuttamattomiin. Ainut oikea toimenpide nyt on kriittisesti arvioida aiemmin asetettuja tavoitteita suhteessa vallitsevaan tilanteeseen. Kaikkea aiemmin luvattua ei voi toteuttaa. Lähitulevaisuudessa on keskityttävä tukemaan ihmisiä ja yrityksiä yli koronakriisin. Sen jälkeen edessä on väistämättä julkisen talouden tasapainottaminen ja saattaminen takaisin kestäväälle uralle. Siinä vaiheessa on toteutettava aidosti vaikuttavia uudistuksia, joiden kustannushyötysuhde on hyvä.

Hallituksen esityksen mukaan oppivelvollisuusiän korottamisen kustannukset ovat vuoden 2024 tasossa 129 miljoonaa euroa. Tästä summasta oppimateriaalit, tietokoneet ja opiskelutarvikkeet ovat yhteensä 54,5 miljoonaa euroa. Koulumatkatukeen tehtävistä muutoksista taas tulee yhteensä 35,1 miljoonan euron kustannukset. Oppivelvollisuusiän korottamiseen osoitetut resurssit siis menevät pääosin oppimateriaaleihin ja koulumatkakustannuksiin, ei osaamisen kehittämiseen. Hallitus on sitoutunut kattamaan oppivelvollisuusiän korottamisesta kunnille ja koulutuksen järjestäjille aiheutuvat kustannukset 100 prosenttisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Ilmeisesti tämä sitoumus koskee kustannuksia hallituksen esityksessä olevan kustannusarvion mukaisesti.

Monet asiantuntijatahot ovat kritisoineet oppivelvollisuusiän korottamisen kustannuslaskelmia epärealistisiksi. Muun muassa Kuntaliiton asiantuntija-arvio on, että nyt varatut resurssit eivät todellisuudessa tule riittämään. Mikäli kustannukset kuitenkin ylittyvät hallituksen esityksessä esitetystä, kuten todennäköistä on, voivat kunnat ja koulutuksen järjestäjät joutua kestävämmään tilanteeseen. Käytännössä edessä voi olla tilanne, jossa joudutaan paikkamaan puuttuvaa rahoitusta muilla resursseilla, mikä on luonnollisesti pois lasten ja nuorten osaamisen kehittämisestä. Keskuskauppamarin näkemyksen mukaan hallituksen pitää sitoutua kattamaan kaikki uudistuksesta aiheutuvat todelliset kustannukset, mikäli uudistus aiotaan toteuttaa.

Oppivelvollisuusiän korottamisen on perusteltu olevan pitkällä aikavälillä kustannusneutraali uudistus sen fiskaalisten vaikutusten ansiosta. On kuitenkin hyvä todeta, että nämä esitetyt vaikutukset ovat hyvin epävarmoja ja parhaimmillaankin toteutuvat vasta todella pitkällä aikavälillä. Talouspolitiikan arviointineuvoston arvion mukaan fiskaalinen hyöty 15 vuoden päästä on alle 60 miljoonaa euroa. Toisin sanoen uudistusta ei voi hyvällä omalla tunnolla



kutsua kustannusneutraaliksi vaan on varauduttava siihen, että kyseessä on pitkän aikaa vaikuttava merkittävä pysyvä menolisäys.

Edellä selostetut talouden realiteetit huomioiden Keskuskauppamari ei voi kannattaa oppivelvollisuusiän korottamista. Näkemyksemme mukaan vastaavat resurssit on kohdennettava vaikuttavampiin toimenpiteisiin, joilla on välittömämpi vaikutus lasten ja nuorten osaamisen kehittämiseen.

Väärät ja tehottomat keinot eivät tuo toivottua lopputulosta

Toisen asteen tutkinnon suorittamisen mahdollistaminen jokaiselle nuorelle ei toteudu tehokkaimmalla mahdollisella tavalla oppivelvollisuusiän korottamalla. Oppivelvollisuusiän korottaminen kohdistuu tehottomasti koko ikäluokkaan, ei vain niihin, jotka aidosti tukea tarvitsevat. Samalla merkittävä osa kustannuksista muodostuu oppimateriaaleista ja koulumatkakustannuksista, ei itse osaamisen kehittämisestä. On myös hyvä huomioida, että hallituksen esityksen perusteluissakin todetaan, että toisen asteen koulutuksen kustannukset eivät eri selvityksissä nouse esiin merkittävänä syynä opiskelun keskeyttämiselle.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan vuonna 2019 perusopetuksen päättäneistä 99,3 prosenttia haki opiskelemaan ammatilliseen koulutukseen, lukioon, erityisoppilaitokseen tai valmistavaan koulutukseen. Tästä joukosta 98,8 prosenttia sai opiskelupaikan. Näin ollen noin 700 perusopetuksen keväällä päättäneitä jäi vaille opiskelupaikkaa vuonna 2019. Tilastokeskuksen mukaan 2016–2017 nuorilla suunnatussa ammatillisessa koulutuksessa keskeytti 6,7 prosenttia ja lukiossa 1,6 prosenttia. Näissä luvuissa on huomioitu positiiviset siirtymät. Koulutuksen järjestäjät ovat pystyneet pienentämään keskeyttämistä etenkin ammatillisen koulutuksen puolella. Keskeyttämiseen pitää tarttua muilla keinoilla, kuin tarjoamalla opiskelijoille maksuttomat oppimateriaalit.

Edellä esiin tuotujen lukujen valossa on selvää, että rajalliset resurssit tulisi kohdentaa tarkemmin. Tärkeimmät kohderyhmät ovat perusasteen päättäneet, jotka eivät siirry jatko-opintoihin sekä toisen asteen opiskelun keskeyttävät. Keskuskauppamarin näkemyksen mukaan resursseja tulisi ohjata tämän kohdennetun joukon tukemiseen, ei koko ikäluokkaan oppivelvollisuusiän korottamisen kautta. Keskeisimpinä toimenpiteinä oppimisen ja opiskelukyvyn ongelmien tehokkaampi varhainen tunnistaminen, riittävät opetus- ja ohjausresurssit sekä opiskelukyvyn tukeminen muun muassa opiskelijaterveydenhuollon avulla. Toisin sanoen tarvitaan nykyistä tehokkaampaa kohdennettua yksilöllistä tukea. Oppimateriaalien kustannuksia voidaan kompensoida nykyisen oppimateriaalilisän kautta.

Panostuksia riittävän perusosaamisen varmistamiseen

Toisen asteen tutkinnon mahdollistaminen jokaiselle nuorelle on keskeisesti kiinni siitä, että jokaisella perusasteen päättävällä nuorella on riittävät tiedot- ja taidot pärjätä toisen asteen koulutuksessa. Tämän lisäksi on huolehdittava siitä, että jokaisella on riittävä opiskelukyky. Keskuskauppamarin näkemyksen mukaan nimenomaan perusosaamisen ja opiskelukyvyn kehittäminen ovat niitä asioita, joihin pitäisi panostaa mekaanisen oppivelvollisuusiän korottamisen ja kaikille maksuttoman toisen asteen koulutuksen sijaan. Oppivelvollisuusiän



korottaminen ja maksuttomat oppimateriaalit eivät itsessään turvaa kenellekään riittäviä valmiuksia jatko-opintoihin perusopetuksen jälkeen.

Eri tutkimuksissa ja selvityksissä on laajasti osoitettu, että suomalaisten lasten ja nuorten osaamistaso laskee. Muun muassa PISA-tutkimuksessa suomalaisten nuorten osaaminen (lukutaito, matematiikka ja luonnontiede) on laskenut pistemäärillä mitattuna jo useamman tutkimuksen peräkkäin. Samalla on havaittu, että käytännössä jatko-opinnot estäviä lukutaidon ongelmia on jo 13,5 prosentilla kaikista oppilaista. Määrä on noussut huomasti, sillä vuonna 2009 vastaava luku oli 8,1 prosenttia. Samaa karua kieltä osaamistason muutoksesta kertovat muun muassa IEA-järjestön koordinoima TIMSS-tutkimus ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arvioinnit ja seurannat.

Keskukskauppakamari esittääkin, että oppivelvollisuuden korottamisen sijaan resursseja kohdennettaisiin varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Tavoitteena panostaa lasten ja nuorten perustietojen ja -taitojen kehittymiseen sekä jatko-opintokelpoisuuden varmistamiseen. Tämä vaatii myös osaamistason kehittymisen seuranta läpi perusopetuksen, oppimisen haasteiden varhaista tunnistamista ja riittävien tukitoimien kohdentamista haasteita kokeville. Ei voi olla niin, että perusopetuksesta on mahdollista päästä läpi jatko-opintoihin riittämättömillä tiedoilla ja taidoilla.

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen riittävien resurssien lisäksi on myös huolehdittava toisen asteen koulutuksen resursseista. Erityisesti ammatillinen koulutus tarvitsee lisäresursseja, jotta ammatillisen koulutuksen reformia voidaan toteuttaa kaikkien sen tavoitteiden mukaan. Ammatillisen koulutuksen reformin kanssa samanaikaiset toteutetut rahoitusleikkaukset ovat ajaneet monet koulutuksen järjestäjät hankalaan tilanteeseen. Ammatillisen koulutuksen riittävät resurssit takaavat mahdollisuuden laadukkaaseen opetukseen sekä riittävään ohjaukseen ja tukeen.

Oppisopimuskoulutuksen käyttöä on lisättävä

Oppisopimuskoulutus on työnantajien näkökulmasta yksi parhaiten työnantajan tarpeeseen räätälöidävistä koulutuksista. Opiskelijoiden näkökulmasta se tarjoaa mahdollisuuden oppia aidossa työympäristössä ja usein myös työllistyä valmistumisen jälkeen. Oppisopimuskoulutus palvelee erityisesti sellaisia henkilöitä, jotka oppivat käytännössä tekemällä. Keskukskauppakamarin näkemyksen mukaan oppisopimuskoulutusta pitäisi määrällisesti lisätä. Vaikka kehitys ammatillisen koulutuksen reformin jälkeen on ollut positiivista, on oppisopimuskoulutus silti nykyisin käytännössä vain iäkkäämpien ja jo osaamista omaavien henkilöiden koulutusmuoto. Entistä useammalle perusasteen päättäneelle nuorelle oppisopimuskoulutus voisi kuitenkin olla mielekäs väylä hankkia ammatti ja työllistyä.

Oppisopimuskoulutuksen määrä on käytännössä sidottu työnantajien osaajatarpeeseen. Työnantajat eivät ota opiskelijoita oppisopimuskoulutukseen, jos heillä ei ole yritystoiminnan näkökulmasta tarvetta uudelle osaamiselle ja työvoimalle. Työnantaja joutuu aina tarkoin harkitsemaan, millaiselle osaamiselle hänellä milloinkin on tarvetta ja mikä on osaamisen hankkimisen hinta. Vailla aiempaa ammattitaitoa olevien oppisopimuskoulutuksessa opiskelevien osalta keskeinen ongelma työnantajien näkökulmasta on se, että tuottavuus on



varsin matala suhteessa kustannuksiin. Asia toki korjaantuu opintojen etenemisen myötä. Tämä seikka voi kuitenkin muodostua esteeksi ottaa opiskelija oppisopimuskoulutukseen.

Keskuskauppakamari on esittänyt kaksi konkreettista keinoa edistää oppisopimuskoulutuksen määrällistä kasvua etenkin nuorten ja muiden vailla ammattitaitoa olevien keskuudessa. Oppisopimuskoulutukseen tarvitaan palkkauskustannusten porrastus, joka voidaan toteuttaa esimerkiksi palkkatuen avulla. Tällöin opiskelija saa edelleen työehtosopimuksen mukaista palkkaa, mutta palkkatukea käytetään kompensoimaan työnantajalle hänen alhaista tuottavuuttaan. Palkkatuen myöntämisen pitää olla automaatio tilanteessa, jossa työnantaja ottaa alle 30-vuotiaan ilman toiseen asteen ammatillista tutkintoa olevan opiskelijan oppisopimuskoulutukseen.

Toinen keskeinen kannuste työnantajalle ottaa opiskelija oppisopimuskoulutukseen olisi kompensoida oikeudenmukaisesti työnantajalle opiskelijan ohjauksesta aiheutuvat kulut. Keskuskauppakamari on esittänyt koulutuskorvauksen sitovan minimin säätämistä ammatillista perustutkintoa oppisopimuskoulutuksena suorittavien osalta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että koulutuksen järjestäjä siirtää osan saamastaan julkisesta rahoituksesta työnantajalle koulutuskorvauksen muodossa korvauksena työnantajan kantamasta vastuusta opiskelijan ohjaamisessa.

Lausunnon keskeinen sisältö

- Keskuskauppakamari esittää, että oppivelvollisuusiän korottamiseen liittyvä valmistelu keskeytetään välittömästi eikä uudistusta toteuteta.
- Suomen julkinen talous koki kovan kolauksen koronakriisin seurauksena. Akuutin kriisin hoitamisen jälkeen on keskityttävä julkisen talouden tasapainottamiseen ja saattamiseen takaisin kestäväälle uralle. Toteutettavien uudistusten on oltava kiistatta vaikuttavia.
- Oppivelvollisuusiän korottaminen hallituksen esityksen mukaisesti ei ole taloudellisesti kestävällä pohjalla. On todennäköistä, että kustannukset ylittyvät hallituksen esityksessä arvioidusta ja pahimmillaan lisälaskun maksajiksi joutuvat kunnat ja koulutuksen järjestäjät.
- Hallituksen esityksessä esitetyt oppivelvollisuusiän korottamisen fiskaaliset vaikutukset ovat epävarmoja ja parhaimmillaankin toteutuvat vasta erittäin pitkällä aikavälillä. Uudistusta ei täten voi hyvällä omalla tunnolla pitää kustannusneutraalina.
- Julkisen talouden rajalliset resurssit pitää kohdentaa tarkemmin. Tärkeimmät kohderyhmät ovat perusasteen päättäneet, jotka eivät siirry jatko-opintoihin sekä toisen asteen opiskelun keskeyttävät. Resursseja tulee ohjata tämän kohdennetun joukon tukemiseen, ei koko ikäluokkaan oppivelvollisuusiän korottamisen kautta.
- Toisen asteen tutkinnon mahdollistaminen jokaiselle nuorelle on keskeisesti kiinni siitä, että jokaisella perusasteen päättävällä nuorella on riittävät tiedot- ja taidot pärjätä toisen asteen koulutuksessa. Oppivelvollisuusiän korottaminen ja maksuton



toinen aste eivät itsessään turvaa kenellekään riittäviä valmiuksia jatko-opintoihin perusopetuksen jälkeen. Siksi resursseja on kohdennettava varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen oppivelvollisuusiän korottamisen sijaan.

- Oppisopimuskoulutusta pitää lisätä erityisesti nuorten keskuudessa. Oppisopimuskoulutuspaikkojen lisäämiseksi on toteutettava palkkauskustannusten porrastus palkkatuen avulla ja koulutuskorvauksille on säädettävä sitova minimitaso.
- Mikäli oppivelvollisuusiän korottaminen kuitenkin päätetään toteuttaa, on voimaantuloon otettava vähintään vuoden lisäaika esitetystä, jotta ne, jotka joutuvat tekemään työn ja kantamaan vastuun, saavat riittävästi aikaa valmistautua.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Anne Horttanainen
varatoimitusjohtaja

Lisätietoja:

Mikko Valtonen
osaamisasiantuntija
puh. 040 867 8250
mikko.valtonen@chamber.fi