

Lausunto hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausuntopyyntö 30.4.2020 VN/1985/2020-OKM-1

Tausta

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-ohjauksesta 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.

Kommentit rakenteellisia uudistuksia koskien:

- Riihimäen kaupunki pitää esitettyjä rakenteellisia uudistuksia mittavina ja kustannuksiltaan merkittävänä suurina ja siksi ehdottaa ko. uudistusten tarkkaa vaiheistamista usealle vuodelle etenkin koronatilanteesta aiheutuvien talouspaineiden ja perusopetukseen kohdistuvan valtavan muutostilanteen ja ylimääräisen työmäärän vuoksi. Rakenteelliset uudistukset ovat mahdollisia toteuttaa myös ilman oppivelvollisuuden pidentämistä. Oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksissa suurimmat menoerät aiheutuvat oppimateriaaleista.

- Aikataulu on erittäin haastava, kun huomioidaan että vuoden 2021 talousarvioprosessi on jo alkanut.
- Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta ja lisäksi ehdotetaan muutettavaksi useita lakeja nopealla aikataululla. Näistä lakimuutoksista aiheutuva toiminnan muutosten määrä kaupungin kasvatus- ja koulutuspalveluiden käytännön työssä on merkittävän suuri ja pitkäkestoista muutostyötä edellyttävä.
- Oppivelvollisuuden korottamisen lisäksi peruskoulun mahdollisuuksien vahvistaminen tarjota jokaiselle riittävät valmiudet suoriutua toisen asteen koulutuksesta on hyvä tavoite. Tämän toteutuminen edellyttää ohjauksen riittävää resursointia ja ohjausta antavien työntekijöiden toimenkuvien uudelleen määrittelyä. Tästä aiheutuneet kustannukset tulisi korvata kunnille.
- Uudistuksen toteuttaminen velvoittavana tässä kuntien taloudellisessa tilanteessa ei ole perusteltua. Jos oppivelvollisuuden laajentamiseen osoitettava lisärahoitus ei ole riittävä, joutuu kunta karsimaan muuta palvelutuotantoa.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja maksuttomuus

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.

Kommentit oppivelvollisuuden laajentamiseen:

- Lisäpanostukset koulupudokkuuden ehkäisyyn pitäisi kohdentaa ennaltaehkäiseviin toimiin ja ajoittaa ennen toista astetta, mieluummin varhaiskasvatukseen ja lapsiperheiden tukeen sekä perusopetukseen. Osa nuorista ei ole koulukuntoisia yläkoulussa, joten oppivelvollisuuden laajentaminen tuskin edistää toivotulla tavalla esimerkiksi mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivien nuorten kouluttautumista.
- Oppivelvollisuuden laajentaminen ei auta nuorta, jos putoaminen on sosiaalisin perustein syntynyt seuraus koulumenestyksessä. Opettaja opetustyössä ei pysty korjaamaan asiaa, vaan se vaatii tiivistä yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden kanssa. Kun kyse on elämänhallintaan liittyvistä tekijöistä, tulisi tukitoimet kohdentaa yksilöllisesti tarpeen mukaisesti.
- Oppivelvollisuuden laajentaminen ja sen aiheuttama toiminnan muutos suorine ja epäsuorine kustannuksineen kannattaisi vaiheistaa usean vuoden aikana toteutettavaksi.

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.

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

Kommentit (maksuttomuus, kustannukset, korvaukset koulutuksen järjestäjille):

- Esityksen mukaan koulutuksen järjestäjä päättäisi ja maksaisi majoitus- ja matkakorvauksen hakemuksesta opiskelijalle aiheutuneista kustannuksista. Tämä todennäköisesti johtaa hyvin vaihteleviin korvauskäytäntöihin.
- Uusien veloitteiden kustannukset on korvattava täysimääräisesti koulutuksen järjestäjille. Toisen asteen maksuttomuutta ei voida toteuttaa leikkaamalla jo olemassa olevan varhaiskasvatuksen, perusopetuksen tai lukiokoulutuksen rahoitusta.
- Maksuttomuuden käsite on määriteltävä valtakunnallisesti. Esimerkiksi mikä osa koulutuksesta kuuluu maksuttomuuden piiriin tai saako lukiolainen opiskella maksuttomasti enemmän kuin pelkän minimimäärän 150 opintopistettä? Kuinka vapaa ”kurssishoppailu” sallitaan (kurseja aloitetaan ja keskeytetään ja aloitetaan jonkun toisen aineen kurssi, kun ensimmäinen aine ei kiinnostanutkaan)? Kuinka jatkossa rahoitetaan teatteriretket, opintomatkat kotimaassa ja ulkomailla, onko mahdollista toteuttaa kurseja, joissa kurssisuoritus tehdään esim. liikkumalla urheilupuistolla tai vaeltamalla Lapissa?
- Lainsäädännössä on huomioitava, että esimerkiksi lukiolaki velvoittaa koulutuksenjärjestäjää järjestämään osan lukion oppimäärästä yhteistyössä korkeakoulujen kanssa. Lainsäädännössä ja rahoituksessa on turvattava alueellinen tasa-arvo korkeakoulu yhteistyön osalta.
- Lainsäädännössä on otettava huomioon myös muut laadukkaaseen koulutukseen liittyvät kulut. Oppimateriaalien lisäksi erilaiset liikkuvuudet tulee huomioida. Esimerkiksi kansainvälisiä liikkuvuuksia ja kontakteja rahoitetaan nyt huomattavasti opiskelijoiden omarahoitusosuudella. Pelkän nykyisen laajuisen EU-rahoituksen varaan koko toisen asteen kansainvälisyystoimintaa ei voi rakentaa.

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.

Kommentit uuteen nivelvaiheen koulutuskokonaisuuteen:

- Nivelvaiheen koulutuksen yhteys etsivään nuorisotyöhön, kuntouttavaan työtoimintaan ja työvoimapoliittisiin toimiin tulee huolella valmistella. Tuen ja palvelujen kokonaisuudet ovat nykyiselläänkin pirstaleiset ja monitahoiset, eikä sitä tule entisestään vaikeuttaa.
- Nivelvaiheen uudistaminen edellyttää lakimuutosten lisäksi myös muutoksia opetussuunnitelmiin ja rahoitukseen sekä sen arvioimista, millä tahoilla on edellytyksiä tällaista laaja-alaista moduulikoulutusta järjestää.
- Uudistuksen tavoitteet ovat perusteltuja ja kokonaisuudessa huomioidaan hyvin se, ettei opiskelijan opinnot katkea täysin, vaikka hän olisi perusopetuksen jälkeen hakeutunut itselleen sopimattomaan koulutukseen tai koulutusmuotoon.
- Järjestelmän joustavuus on erittäin oleellinen asia. Siihen liittyy mm. kysymys, tulisiko esimerkiksi joustavan perusopetuksen ikärajasidonnaisuus poistaa. Huomiota tulee muutenkin kiinnittää perusopetuksessa saataviin valmiuksiin: tulisiko poistaa käytännön automaatio perusopetuksen vuosiluokalta toiselle siirtämiseksi = joustava etenemisen mahdollisuus vuosiluokkiin sitomattomasti omien taitojen mukaisesti.

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 perustuvana. 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 koulumatkatukijärjestelmän 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.

Kommentit kuntien ja koulutuksen järjestäjien velvoitteista ja vastuista:

- ”Saattaen vaihtaan” -periaatteen mukaista ohjaus- ja valvontavastuuta toteutetaan jo nyt kunnan vapaaehtoisena tehtävänä, koulutuksenjärjestäjien ja etsivän nuorisotyön yhteistyönä. Myös etsivän nuorisotyön resursseja tulee vahvistaa ja vakiinnuttaa toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi.
- Järjestämislupien ehdoissa tulee huomioida laajeneva oppivelvollisuus siten, että se kannustaa opetuksen järjestäjää järjestämään koulutusta monipaikkaisesti ja joustavasti.
- Vapaan hakeutumisoikeuden säilyminen on tärkeää. Samalla kuitenkin on huomioitava alueellinen tasa-arvo. Maaseutujen ja kaupunkien rajamaastossa on paljon alueita, joilla ei ole julkista liikennettä.
- On tunnistettava, että huoltajilta tulee painetta kunnille ja koulutuksen järjestäjille koulumatkojen järjestämiseen liittyen, vaikka esityksessä ko. tehtävää ei ole säädetty kuntien tai koulutuksen järjestäjien velvollisuudeksi.

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.

Kommentit aikataulusta:

- Aikataulu on todella tiukka. Oppivelvollisuuslain ja siihen liittyvien muutosten pitäisi tulla voimaan aikaisintaan 1.8.2022, mikäli uudistus toteutetaan.
- Ehdotetut muutokset aiheuttavat merkittävän toiminnan muutospaineen ja kustannusten kasvun kunnille. Kun lisäksi huomioidaan koronatilanne ja miten se vaikuttaa kuntien talouteen, aikataulu ja toiminnan muutoksen koetaan kohtuuttomiksi.
- Nyt tulevat yhdeksäsluokkalaiset joutuvat tilanteeseen, jossa he joutuvat miettimään valintojaan niin ettei heihin sovellettava lainsäädäntö ole selvillä. Myös tästä syystä aikataulua tulisi siirtää.
- Uudistuksessa on laaja rajapinta sosiaaliturvan uudistamiseen sekä opintososiaalisten etuuksien että työmarkkinoiden järjestelmien osalta. Tätä uudistusta tulisi valmistella tiiviissä vuorovaikutuksessa sosiaaliturvakomitean työn kanssa, eikä muodostaa uusia erillisiä rakenteita eri aikatauluissa.

Vaikutusten arviointi

Oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia on pääosin arvioitu vain yksittäisten toimenpiteiden osalta. Sen sijaan uudistuksen vaikutusten arviointi koko koulutusjärjestelmän osalta jää ohueksi. Avoimeksi jää esimerkiksi se, miten uudistukseen esitetyn rahoituksen riittämättömyys heikentää mahdollisuuksia saavuttaa yhteiskunnan koulutukselle asettamia tavoitteita. Vaikutusten arvioinnissa ei myöskään juurikaan arvioida uudistuksen aiheuttamia käyttäytymismuutoksia.

Uudistuksesta aiheutuvat kustannukset ovat pääosin opiskelijan uusien tai kasvavien opintososiaalisten etujen kustannuksia. Tällöin uudistus on yhteydessä suunnitteilla olevaan sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen. Hallitus on siten valmistelemassa oppivelvollisuusudistusta ilman kokonaisnäkemystä sen yhteydestä sosiaaliturvauudistukseen.

Kommentit vaikutusten arviointiin:

- Oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia ei ilmeisestikään ole arvioitu koko koulutusjärjestelmän osalta eikä kuntien talouden, oppilaiden ja perheiden, perusopetuksen toiminnan eikä perusopetuksen henkilöstön kannalta. Kaavaillun mittavan toiminnan muutoksen vaikutukset ovat moninaiset ja monitahoiset. Siksi vaikutusten arviointi kannattaisi toteuttaa perusteellisesti eri näkökulmista ennen muutoksen käynnistämistä. Samalla saadaan tarvittavaa tietoa toiminnan muutoksen järkeväksi vaiheistamiseksi ja aikatauluttamiseksi ja konkretisoidaan oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvia kustannusvaikutuksia.
- Uudistuksen yhteys suunnitteilla olevaan sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen huomioitava tarkkaan: esimerkiksi mahdollinen opiskeluhoitohenkilöstön siirto perustettaville kuntayhtymille voi johtaa palvelujen heikkenemiseen ilman velvoittavia palvelun laatukriteereitä.



Esa Santakallio
sivistysjohtaja