



15.6.2020 Dnro

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi
oppivelvollisuus@minedu.fi

Lausuntopyyntö VN/1985/2020

LAUSUNTO OPPIVELVOLLISUUDEN LAAJENTAMISTA KOSKEVASTA HALLITUKSEN LAKIESITYKSEN LUONNOKSESTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt kunnilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (luonnos 30.4.2020). 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 kehittämisestä.

Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Oppivelvollisuuden korottamisen lisäksi hallitusohjelman mukaan vahvistetaan peruskoulun mahdollisuuksia tarjota jokaiselle riittävät valmiudet suoriutua toisen asteen koulutuksesta.

Keskeinen koulutuspoliittinen tavoite on, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaa vähintään toisen asteen koulutuksen tai tutkinnon. Jotta tämä tavoite voi toteutua, jokaisella perusopetuksen päättävällä nuorella tulee olla tosiasialliset

Hyvinvointi- ja sivistyspalvelut

53100 Lappeenranta | Villimiehenkatu 1 | puh. 05 6161

kirjaamo@lappeenranta.fi | www.lappeenranta.fi

valmiudet suoriutua toisen asteen opiskelusta ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että perusopetuksella on resursseja riittävästi selviytyä tehtävästä ja nuori voi saada riittävästi tukea jo perusopetuksessa. Myös rakenteiden tulee mahdollistaa joustava toiminta tavoitteen saavuttamiseksi. Jotta jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon, tarvitaan kohdennettujen tukitoimen ja rahoitustason kohottamista niin perusopetuksessa kuin toisen asteen opinnoissa. Lisäksi on tarpeen arvioida nykyrakenteiden tarkoituksenmukaisuutta ja tapaa edetä opinnoissa.

Nyt lausunnolla oleva esitys sisältää perusopetuksen jälkeen tulevien opintojen rakenteellisia uudistuksia. Rakenteelliset uudistukset ovat tarpeen ja voivat mahdollistaa nuorille nykyistä paremmin joustavat oppimisen polut ja tien toisen asteen tutkintoon.

Perusopetuksen päättävälle esitetään säädettäväksi hakeutumisvelvollisuus. Perusopetuksen järjestäjän tulee 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 rakennetaan esityksen mukaan siten, että organisaatio saattaa oppivelvollisen aina seuraavaan vaiheeseen ja toisen organisaation ohjaus- ja valvontavastuun piiriin.

Erillään olevat nivelvaiheen koulutukset esitetään yhdistettäväksi uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi. Esitettyjä rakenteellisia uudistuksia voidaan pitää tarkoituksenmukaisina. Ne palvelevat tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan vähintään toisen asteen koulutus tai tutkinto. Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus mahdollistaisi riittävän yksilökohtaiset opintoratkaisut ja oppimisen tuen sekä myös mahdollisuuden saattaa nuori tarvittaessa myös psykososiaalisen tai muun tuen piiriin.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy koulutuksen maksuttomuuden laajentaminen. Opetuksen ohella myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen on oltava maksuttomia. Esityksen mukaan oppivelvolliset olisivat tietyin edellytyksin oikeutettuja myös majoitus- ja matkakorvauksiin.

Lakiesityksen 16 ja 17 §:n mukaan oppivelvollisuuskoulutus on maksutonta samoin oppimateriaalit sen kalenterivuoden loppuun, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta. Esityksessä oppimateriaalin hankinta on määrätty koulutuksen järjestäjän tehtäväksi. Valtion tulisi kaikin tavoin edistää maksuttoman sähköisen oppimateriaalin

saatavilla oloa, sillä se vähentäisi jokaiselle koulutuksenjärjestäjälle muutoin tulevia oppimateriaalin kilpailutus-, hankinta-, säilytys- ja jakelutehtäviä. Toinen vaihtoehto on, että oppivelvolliset hankkivat itse oppimateriaalit ja ne korvataan heille suoraan valtion varoista samoin kuin matkakustannukset.

Lakiesityksen ja sen perustelujen vaatimus toisen asteen opetuksen täydestä maksuttomuudesta oppivelvollisille tulee vaikuttamaan kielteisesti oppilaitoksen ulkopuolella tapahtuvaan oppimiseen ja monipuolisen yleissivistyksen hankkimiseen. Maksuttomuus tulee vähentämään tutustumismatkoja kotimaassa, vierailuja kulttuuritapahtumiin sekä muilla kuin korkeakoulupaikkakunnilla myös tutustumista korkeakouluihin ainakin toisen asteen kahden ensimmäisen opiskeluvuoden aikana. Lisäksi se tulee vähentämään ja muuttamaan lukiodien kansainvälistä toimintaa. Tämä on ristiriitaista suhteessa lukion uuteen opetussuunnitelmaan.

Koulutuksen järjestäjät eivät pysty osoittamaan oppilaitoksen ulkopuolella tapahtuvaan oppimiseen lisämäärärahoja, ellei valtion rahoituksessa tätä oteta täysimääräisesti huomioon. Lukiolaisten opinto-ohjelma on nykyisellään jo niin täysi, että ei ole kohtuullista olettaa, että lukiolaiset pystyvät järjestämään opintojensa ohella merkittävää varainkeruuta opintoretkien rahoittamiseen.

Lukiolain 34 § esityksen mukaan muulta kuin oppivelvolliselta voidaan periä kohtuullisia maksuja opintoja täydentävistä vapaaehtoisista opintoretkistä, vierailuista ja muista vastaavista oppilaitoksen ulkopuolisista tapahtumista. Oppivelvollisuus päättyy 18-vuotissyntymäpäivänä. Toisen asteen koulutuksessa olevat saavuttavat 18-vuoden iän yleensä toisen opiskeluvuoden keväällä tai kolmannen opiskeluvuoden syksyllä. Osa opiskelijoista voisi siis jo lukion toisen vuoden opintojen aikana hankkia osaamista vaihtoehtoisella tavalla, osa vasta kolmantena opiskeluvuonna. Tämä johtaisi epätasa-arvoiseen tilanteeseen.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy muutosesityksiä koulumatkatukea koskevaan lakiin. Peruskoulun jälkeen oppivelvollisille ei järjestetä kuljetuksia, mutta mikäli matka ylittää 5 kilometriä, on oppivelvollisilla oikeus saada matkakorvauksia. Oppivelvollisuuslakiluonnoksen 18 §:ssä on määritelty oppivelvollisen oikeus majoituskorvaukseen. Majoituskorvauksen ehtona on, että matka oppivelvollisen kotoa lähimpään lukioon tai monialaiseen ammatilliseen oppilaitokseen on yli 100 kilometriä, oppivelvollinen opiskelee lukiossa tai ammatillisessa oppilaitoksessa, joka sijaitsee lähinnä kotia ja hänellä ei ole mahdollisuutta asua maksuttomassa asuntolassa.

Myös Etelä-Suomessa on alueita, jossa ei ole sillä tavoin toimivaa joukkoliikennettä, että sitä käyttäen pääsisi oppilaitokseen jo ensimmäisille oppitunneille ja kotiin opetuksen jälkeen. Etäisyydet lähimpiin oppilaitoksiin voivat olla yli 20 kilometriä, mutta kuitenkin alle 100 kilometriä. Käytännössä sellaisella alueella, jo noin 20 kilometrin päässä oppilaitoksesta asuva peruskoulun suorittanut alle 18-vuotias nuori, jonka huoltajat eivät pysty kuljetusta järjestämään, ei tosiasiallisesti pysty päivittäin osallistumaan oppilaitoksessa annettavaan opetukseen. Hänellä ei myöskään ole oikeutta majoituskorvaukseen, jos matkaa ei ole yli 100 kilometriä. Nämä harvaanasutulla alueella asuvat nuoret eivät voi suorittaa oppivelvollisuuttaan muutoin kuin etäopiskellen tai omalla kustannuksellaan. Myöskään hakeutumista valvova asuinkunta ei voi tarjota heille muuta kuin tutkintoon valmistavaa koulutusta aina uudelleen, vaikka he eivät voi osallistua siihenkään kuin etänä. Käytännössä tämä johtaa vastoin lakiesityksiin sisältyvää tarkoitusta siihen, että asuinkunta joutuu järjestämään näille nuorille kuljetuksen.

Majoituskorvausta koskevan pykälän 2 momentissa edellytetään lisäksi, että oppivelvollinen opiskelee lähinnä oppivelvollisen kotia olevassa lukiossa, jos hän on valinnut lukio-opinnot. Jos oppivelvollisen keskiarvo ei riitä lähimpään lukioon sisäänpääsyyn, hän jäisi ilman majoituskorvausta, vaikka muut ehdot täytyisivätkin. Majoituskorvauspykälä tulisi kirjoittaa uudelleen siten, että kaikille mahdollistetaan tosiasiallisesti osallistuminen oppivelvollisuuden suorittamista edellyttävään opiskeluun oppilaitoksessa ja mikäli siitä aiheutuu opiskelijalle majoittumiskustannuksia tai asuinkunnalle kuljetuksen järjestämiskustannuksia, ne korvataan täysimääräisesti.

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. Säädettäväksi ehdotettua uutta lakia tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta on pidettävä merkittävänä rakenteellisena uudistuksena. Se parantaa perusopetuksen

päätävien oppilaiden ja päättäneiden opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkinto yksilöllisten opintopolkujen avulla.

Ammatillisen että lukiokoulutuksen valtionosuusrahoitusta on edellisten hallituskausien aikana leikattu. Julkisen talouden tasapainotustoimenpiteet tulevat todennäköisesti kohdistumaan myös palveluiden rahoitukseen. Vaarana on, että tasapainotustoimenpiteiden seurauksena julkisten palveluiden perusrahoitusta vähennetään jatkossa huomattavasti enemmän kuin nyt toteutettaviin uudistuksiin suunnataan lisärahoitusta.

Hallitusohjelmassa on luvattu, että kuntien rahoitettavaksi ei tule uusia velvollisuuksia. Oppivelvollisuuslakia sekä siihen liittyviä muita säädösmuutoksista päätettäessä on varmistettava, että kaikki kunnille aiheutuvat lisäkustannukset tulevat rahoitetuksi valtion varoista. Oppivelvollisuuslain tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu, jos kunnat joutuvat rahoittamaan uusia velvoitteita vähentämällä resursseja varhaiskasvatuksesta tai perusopetuksesta.

Oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät muut muutokset on suunniteltu tulemaan voimaan 1.8.2021. Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettava laki ja siihen liittyvät muut muutokset on suunniteltu tulemaan voimaan 1.8.2022. Kuntien tulisi jo syksyn 2020 aikana talousarvion ja taloussuunnitelman valmistelussa pystyä huomioimaan lakimuutoksista aiheutuvat menot ja tulot ja mm. lisäresurssit oppilaanohjaukseen, toisen asteen koulutuksen oppimateriaalihankintoihin liittyvät järjestelykustannukset jne. Valtion tekemät arviot kustannuksista poikkeavat mm. Kuntaliiton tekemistä arvioinneista, joten laskelmien tarkistaminen on välttämätöntä.

Lausunnon keskeinen sisältö

Lakiesitysten tavoitteet ovat kannatettavia. Ensisijaisesti tulee huolehtia siitä, että perusopetus voidaan resurssoida ja järjestää niin, että jokainen voi perusopetuksen aikana saavuttaa valmiudet, joita edellytetään toisen asteen tutkinnon suorittamiseksi.

Esitetyt rakenteelliset muutokset perusopetuksen jälkeisissä opinnoissa ovat tarpeellisia.

Uudistuksen toteuttamisen kustannukset on tarkistettava ja kaikki asuinkunnille ja koulutuksen järjestäjille tulevat kustannukset ja lisävelvoitteet on rahoitettava valtion varoista.

Oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuus tulee aiheuttamaan koulutuksenjärjestäjille lisää tehtäviä mm. oppimateriaalin

hankintana. Valtion tulisi edistää laadukkaan sähköisen oppimateriaalin saatavuutta.

Koulutuksenjärjestäjien rahoituksessa tulee myös huomioida toisen asteen koulutuksessa perinteisesti järjestetyn ja nykyisen mm. lukion opetussuunnitelman tavoitteiden mukaisen oppilaitoksen ulkopuolella tapahtuvan oppimisen mahdollistaminen. Opintoja täydentävien maksujen kerääminen vapaaehtoisesta toiminnasta koko lukiokoulutuksen ajan tulee säilyttää oppivelvollisen 18-vuotissyntymäpäivän ajankohdasta riippumatta.

Lakiesityksessä mm. majoituskorvauksia koskeva pykälä tulee kirjoittaa uudelleen siten, että se mahdollistaa kaikille niille nuorille, jotka eivät voi päästä julkista liikennettä käyttäen oppilaitokseen saamaan opetusta, matkakorvausten sijasta majoituskorvauksen. Lainkohdan sanamuoto ”lähinnä sijaitseva” tulee tarkentaa ”lähinnä saavutettavaksi”, jotta sisäänpääsyrajat eivät sulje tuen saantia. Jos asuinkunnat joutuvat järjestämään oppivelvolliselle kuljetuksen, jotta hän voi osallistua oppilaitoksen tarjoamaan lähiopetukseen, tulee myös nämä kustannukset korvata kunnalle.

Esitetty voimaantuloaikataulu asettaa kunnille haasteita taloussuunnittelussa. Ellei kuntakohtaisia tarkempia laskelmia muutoksen aiheuttamista lisämenoista ole tiedossa kuntien päättäessä talousarviostaan, on erityisen tärkeää, että valtion maksama korvaus kattaa kaikki kunnalle ja koulutuksen järjestäjälle aiheutuvat kustannukset

LAPPEENRANNAN KAUPUNKI

Tuija Willberg
Toimialajohtaja
Hyvinvointi- ja sivistyspalvelut