

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt eri tahoilta lausuntoja sekä kaikkia opetuksen järjestäjiä halutessaan antamaan lausuntonsa 15.6.2020 mennessä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Tähän lausuntoon on koottu Leppävirran kunnan sivistysjohtajan, lukion ja yläkoulun rehtorien sekä koululautakunnan ja kunnanhallituksen edustajien näkemyksiä asiaan.

Lakimuutoksella tavoitellaan koulutus- ja osaamistason nostamista sekä pyritään varmistamaan jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen edistää henkilön työllistymistä ja yhteiskuntaan osallistumista, joten esityksen tavoitteena on osaltaan tukea myös työllisyysasteen nostamista.

Oppivelvollisella olisi perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle ehdotetaan uusia oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuita, joilla vahvistettaisiin alle 18-vuotiaan nuoren saamaa ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa. Nuoren eheän koulupolun takaamiseksi koulujen/oppilaitosten vaihtaminen toteutetaan ns. ”saattaen vaihtaan”.

Oppivelvollisuuden pidentämiseen on monta hyvää perustelua

Maksuton, tasa-arvoinen perusopetus on tärkeä tasa-arvoa ylläpitävä tekijä maassamme ja nykyaikana on hyvä ulottaa se myös toisen asteen koulutukseen. Osaamistason nostaminen koko valtakunnan tasolla luo hyvinvointia ja parantaa työllisyyttä. Koulutuksen merkitys tulevaisuuden ammateissa on tulevaisuudessa entistä keskeisempää. Koulutusmahdollisuuksien tasa-arvo luo yhteiskunnan tasolla edellytyksiä vakaalle kehitykselle ja yhteiskuntarauhalle. Se myös jatkossa säästää resursseja, sillä syrjäytymisen kustannukset ovat mittavat. Yksilötasolla koulutus on yksi merkittävä keino katkaista syrjäytymisen kierrettä ja periytyvää huono-osaisuutta. Nykyaikana ilman perusopetuksen jälkeistä koulutusta työllistyminen on lähes mahdotonta.

Lakiluonnos jättää vielä paljon selvitettävää

Lakimuutos koetaan pääperiaatteiltaan hyväksi, ja toivotaan toisaalta ripeää toteutusta, mutta toisaalta suunniteltu aikataulu nähdään liian kiireisenä. Usealta taholta esitetään, että lain voimaantuloa tulisi siirtää alkamaan aikaisintaan elokuussa 2022. Vielä on paljon avoimia asioita, jotka tulee selvittää ennen lain voimaantuloa. Laissa tulee myös rajata selkeästi ne asiat, jotka eivät edelleenkään olisi maksuttomia.

Asiantuntijoiden laskelmissa ja lausunnoissa on ristiriitoja, ja esityksessä arvioitu valtion kompensaa-tion riittävyys opetuksen järjestämiseen on kyseenalainen. Talouspolitiikan arviointineuvoston arvion mukaan pitkällä aikavälillä uudistus olisi kustannusneutraali, mutta toisaalta useat tahot ovat pitäneet lakiesityksen kustannuslaskentaa epärealistisena. Kuntaliiton laskelman mukaan rahoitusta pidetään



riittämättömänä suhteessa uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Toimenpiteet aiheuttavat merkittävät lisäkustannukset perusopetuksen järjestäjille. Kuntaliiton laskelmien mukaan hallituksen arvio 129 miljoonan euron kustannuksista olisi aliarvioitu 20 miljoonalla eurolla

Kustannukset tulisi tarkistaa oikealle tasolle, jotta vältetään siltä, että resurssit eivät jatkossa riitä esimerkiksi siihen välttämättömään tukeen, jota osa lapsista ja nuorista tarvitsee varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen aikana. Nykyisessä taloustilanteessa kunnat joutuvat leikkaamaan myös opetuksen järjestämiseen liittyvistä kuluista, eivätkä pysty vastaamaan uusiin velvoitteisiin ilman riittävää tukea valtiolta.

Kasvatustalouden kustannukset saattavat aiheuttaa sen, että jotkut koulutuksen järjestäjät joutuvat lakkauttamaan lukionsa / toisen asteen koulutuksen. Tämän seurauksena koulumatkat pitenisivät ja koulutuksen keskittyessä isommille paikkakunnille sisäänpääsykeskiarvorajojen nousu saattaisi vaikeuttaa opiskelijoiden tasa-arvoista mahdollisuutta hakeutua lukio-opintoihin. Toisaalta lakiuudistus voi myös tukea toisen asteen koulutuksen lähipalveluna säilymistä, mikäli valtion riittävä tuki varmistetaan.

Ohjaus ja syrjäytymisen ehkäiseminen

Tilastokeskuksen (2018) mukaan vain noin 1 % nuorista ei missään vaiheessa aloita toisen asteen koulutusta ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvin (2020) mukaan vain noin 3–4 % peruskoulun päättäneistä nuorista on viime vuosina ollut opiskelun ulkopuolella. Kuitenkin moni nuori keskeyttää opintonsa ja noin 15 prosenttia jää ilman toisen asteen tutkintoa. Kaikilla nuorilla, lähes 10 %:lla, ei ole peruskoulun päättyessä tarvittavia perustaitoja, oppimisvalmiuksia ja/tai käsitystä omista vahvuuksista. Osa koulutuksen keskeyttämisen syistä liittyy talousvaikeuksiin.

Suurin osa perusopetuksen oppilaista hakeutuu siis tälläkin hetkellä toisen asteen opintoihin ja melko pitkälti on perusopetuksen aikana, varsinkin yläkoulussa, nähtävissä ne oppilaat, jotka eivät toisen asteen koulutukseen hakeudu tai putoavat siellä opintojen piiristä. Riittävän tuen järjestämiseen ja toimintamallien kehittämiseen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen aikana tulee resursoida enemmän. Tuen puutteiden paikkaaminen toisella asteella on haastavampaa ja muodostuu yhteiskunnalle kalliiksi.

Lakiesitys edellyttää uudenlaisia tukimuotoja ja valvontakeinoja. ”Saattaen vaihtaminen” palvelee tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan vähintään toisen asteen koulutus ja tutkinto. Tämä edellyttää ohjaavan henkilöstön lisäämistä. On tärkeää vahvistaa opinto-ohjausta opiskelun kaikissa vaiheissa, koordinoita nivelvaiheen koulutukset sekä huolehtia, ettei yksikään opiskelija tipahda tuen piiristä perusopetuksen päättyessä ja siirryttäessä toisen asteen oppilaitoksiin sekä sijoittaa opiskelijahuoltoon ja oppimisen laatua parantaviin toimiin.

Mikäli oppivelvollinen keskeyttää toisen asteen opinnot, lakiesityksen mukaan kunnan tulee viimesijaisena vaihtoehtona määrätä oppilas jatkamaan opiskelua kunnan osoittamassa valmistavassa opetuksessa.

Lakiesitys ei sisällä koulupakkoa perusopetukseen tai toisen asteen opintoihin, vaan oppivelvollisuus on mahdollista suorittaa ns. kotiopetuksena. Lakiesityksen mukaan oppivelvollisuuden edistymisen seuranta perusopetuksessa olisi jatkossakin kotikunnan tehtävä. Toisen asteen opintojen kotiopetuksen osalta lakiesitys ei sisällä viranomaisvalvontaa. Tällöin vaarana voi olla syrjäytyneiden nuorten pakeneminen/piiloutuminen kotiopetukseen.



Tarvitaan selkeä toimintamalli siihen, miten oppivelvollisuuden suorittamista valvotaan ja miten toiselle asteelle siirtyvän oppivelvollisen opintoihin kiinnittyminen toteutetaan, ettei tule ”katoavia oppivelvollisia”. Miten tämä lisää perusopetuksen oppilaanohjauksen työmäärää?

Toki nytkin on jälki-ohjausta ja valvontavastuuta olemassa, mutta oletuksena on, että jos oppivelvollisuus jatkuu toiselle asteelle, niin ohjauksesta ja jälkivalvonnasta tulee tiukempi velvoite. Muutenkin näyttää siltä, että perusopetuksen suhteen oppivelvollisuusiän nostaminen ja oppivelvollisuuslaki edellyttäisivät perusopetuksessa entistä enemmän ohjausta ja tukea. Miten tämä on työmäärällisesti ja resurssien puitteissa järjestettävissä?

Huoltajan valvontavastuu: Lastensuojelun, sosiaalitoimen ja muiden moniammatillisten toimijoiden roolin korostaminen huoltajan ja perheen tueksi, jos huoltajalla on vaikeuksia valvoa huollettavansa asianmukaista oppivelvollisuuden suorittamista.

Kansainvälinen toiminta

Uudessa lukiolaissa edellytetään lukioilta kansainvälistymistä. Lakiesityksen mukaan koulutuksen järjestäjän pitää kustantaa kansainvälistyminen. Mikäli toisen asteen opinnot säädetään kokonaan maksuttomiksi, hankaloituu koulujen kansainvälinen toiminta merkittävästi, ellei kansainvälisestä toiminnasta aiheutuvia kuluja kompensoida koulutuksen järjestäjille.

Suuri osa lukioiden kansainvälisestä toiminnasta ja niiden yhteydessä tehtävistä opintoretkestä rahoitetaan nykyisin opiskelijoiden omalla kustannuksella ja talkootyöllä kerättävin varoin. Nykyinen valtionosuus ei riitä kattavaa kansainvälisestä toiminnasta aiheutuvia kuluja. Myöskään EU-rahoitteiset ohjelmat eivät pysty nykytasollaan kokonaan korvaamaan kuluja. EU-rahoitusta ei riitä kaikille oppilaitoksille.

Oppimateriaalit sekä ateriat- ja koulumatkaetu

Lakiesityksen mukaan 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. Opiskelussa tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet olisivat siis opiskelijalle maksuttomia. Opetus ja päivittäinen ruokailu ovat tälläkin hetkellä maksuttomia toisen asteen koulutuksessa.

Koulumatkojen korvaaminen toisen asteen opiskelijoille Kelan koulumatkatukijärjestelmän puitteissa helpottaa opetuksen järjestäjää koulukuljetusten osalta. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin harvaan asuttujen alueiden kuljetukset, kun julkinen joukkoliikenne puuttuu. Miten perheitä tuetaan eriarvoisessa tilanteessa, jotta perustuslainmukaisuus toteutuu?

Lakiesityksessä oppimateriaalin hankinta on määrätty koulutuksen järjestäjän tehtäväksi. Voitaisiinko myös toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuus toteuttaa Kelan myöntämän etuuden avulla?

Talousarviovalmistelu- ja muita kysymyksiä

Miten kuntien talousarviovalmistelussa ehditään ottaa tulevat muutokset huomioon, kun valmistelut alkavat kuitenkin piakkoin?



Miten lakiesityksen sisältämä uudenlainen tutkintokoulutukseen valmentava koulutus järjestetään? Mikä on järjestävä taho? Kuinka oppivelvollisuuden alueellinen tasa-arvoisuus voidaan taata?

Onko toisen asteen maksuttomuus tässä yhteiskunnallisessa ja taloudellisessa tilanteessa realistinen ja välttämätön koko esitetyssä laajuudessaan kaikille? Voitaisiinko tarkastella, miten tuki voitaisiin kohdentaa juuri niille perheille, jotka sitä tarvitsevat, ja näin varmistaa, että jokainen nuori voi suorittaa toisen asteen koulutuksen oman kiinnostuksensa ja vahvuuksiensa mukaisesti perheen taloudellisesta tilanteesta riippumatta?

Uudistus osaksi opintotukijärjestelmää?

Rehtoreilta tuli ehdotus toisen asteen maksuttomuuden toteuttamisesta osana opintotukijärjestelmää, jolloin jokainen oppivelvollinen saisi tasasuuruisen korvauksen esim. oppimateriaalien ja välineiden hankintaan. Mikäli materiaalien hankinta jää koulutuksen järjestäjän tehtäväksi, niin tästä tulee taas lisätystä koulun henkilökunnalle. Saattaisi jopa johtaa siihen, että hankinnat tehdään pelkän edullisen hinnan vuoksi, ei laadun.

Yhteenveto

Uudistukselle todetaan yleisesti olevan tarvetta, ja lakiluonnoksen tavoitteita pidetään hyvinä. Muutokset edellyttävät vielä paljon valmistelutyötä ja vastauksia avoimiin kysymyksiin. Resurssien riittävyys niin valtion kuin opetuksen järjestäjien taholta askarruttaa. Eri näkemykset yhteen koottuna voidaan todeta, että suunniteltu aikataulu tuo liikaa haasteita toimintojen toteuttamiselle, ja vaikuttaa näin ollen epärealistiselta.

Leppävirralla 15.6.2020

Sari Ihalainen

sivistysjohtaja



Lausunnon keskeinen sisältö

Oppivelvollisuuden pidentämiseen monta hyvää perustelua

- Osaamistason nostaminen koko valtakunnan tasolla luo hyvinvointia ja parantaa työllisyyttä.
- Koulutusmahdollisuuksien tasa-arvo luo yhteiskunnan tasolla edellytyksiä vakaalle kehitykselle ja yhteiskuntarauhalle.

Lakiluonnos jättää vielä selvitettävää

- Suunniteltu aikataulu nähdään liian kiireisenä.
- Kustannukset tulee tarkistaa oikealle tasolle.

Ohjaus ja syrjäytymisen ehkäiseminen

- Riittävän tuen järjestämiseen ja toimintamallien kehittämiseen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen aikana tulee resursoida riittävästi.
- On tärkeää vahvistaa opinto-ohjausta opiskelun kaikissa vaiheissa, koordinoida nivelvaiheen koulutukset sekä huolehtia, ettei yksikään opiskelija tipahda tuen piiristä perusopetuksen päättyessä ja siirryttäessä toisen asteen oppilaitoksiin sekä sijoittaa opiskelijahuoltoon ja oppimisen laatua parantaviin toimiin.
- Tarvitaan selkeä toimintamalli siihen, miten oppivelvollisuuden suorittamista valvotaan ja miten toiselle asteelle siirtyvän oppivelvollisen opintoihin kiinnittyminen toteutetaan, sekä riittävä resurssi tähän.

Kansainvälinen toiminta

- Toisen asteen, erityisesti lukiojen, kansainvälisyystoimintamahdollisuudet tulee huomioida.

Oppimateriaalit sekä ateria- ja koulumatkaetu

- Laadukkaan oppimateriaalin ja -välineistön tarjoaminen tulee ottaa huomioon resursoinnissa.
- Harvaan asuttujen seutujen haasteet koulukuljetusten osalta huomioitava, jotta eriarvoistuminen voidaan välttää.

Talousarviovalmistelu- ja muita kysymyksiä

- Miten opetuksen järjestäjät ehtivät huomioida muutokset talousarvioissaan?
- Miten lakiesityksen sisältämä uudenlainen tutkintokoulutukseen valmentava koulutus järjestetään?
- Kuinka oppivelvollisuuden alueellinen tasa-arvoisuus voidaan taata?

Leppävirralla 15.6.2020

Sari Ihalainen
sivistysjohtaja

