

Kotkan kaupungin opetustoimi  
Opetustoimenjohtaja Jukka Tanska

## **Opetustoimenjohtajan kannanotto lausuntopyyntöön Luonnos hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (30.4.2020 VN/1985/2020-OKM-1)**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kotkan kaupungilta ei ole erikseen pyydetty lausuntoa, mutta opetustoimenjohtaja haluaa tuoda esille muutamia esitykseen liittyviä näkökohtia.

Säädettäväksi on ehdotettu 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, koulumatka-tukilakia, 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.

Kotkan kaupunkistrategiassa keskeisenä koulutukseen liittyvänä tavoitteena on kirjattu, että jokaisella kotkalaisella on perusasteen jälkeinen tutkinto. Perusopetuksen päättävällä nuorella tulisi olla todelliset valmiudet toisen asteen opiskeluun ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa. Tämän saavuttaminen edellyttää, että perusopetusta ja sen rakenteita kehitetään. Perusopetuksen aikana syntyneitä osaamisen ja hyvinvoinnin vajetta ei ole mahdollista ratkaista pelkästään oppivelvollisuutta laajentamalla. Jotta jokainen nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon tarvitaan tuntuva kohdennettujen tukitoimien kohentamista ja rahoitustason korottamista. Tarpeen on myös arvioida jo olemassa olevien rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta. Oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen liittyvät rakenteelliset ratkaisut ovat hallituksen keskeisin koulutuspoliittinen tavoite. Lausunnolla oleva esitys sisältää oppivelvollisuusiän korottamisen lisäksi rakenteellisia uudistuksia.

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 mallilla *”saattaen vaihtaen”*. Nivelvaiheen koulutukset yhdistettäisiin esityksen mukaan uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi. Kotkan opetustoimenjohtaja pitää esitettyjä rakenteellisia uudistuksia tarkoituksenmukaisina. Ne palvelevat tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan

vähintään toisen asteen koulutus tai tutkinto. On hyvä huomioida, että edellä mainitut uudistukset ovat toteutettavissa myös ilman oppivelvollisuusiän nostamista.

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. Aiheutumisperiaatteen mukaisesti, tulee nämä kustannukset korvata koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti.

Oppivelvollisuutta laajennettaessa toteutetaan maksuton toisen asteen koulutus kaikille oppivelvollisina toisen asteen koulutuksen aloittaneille. Opetus ja päivittäinen ruokailu ovat jo nykyisin maksuttomia toisen asteen koulutuksessa. 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. 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.

Oppivelvollisuuden laajentamiseen esitetty rahoitus näyttäytyy riittämättömänä suhteessa uudistuksen aiheuttamiin kustannuksiin. Kuntaliiton esittämien lukujen valossa resurssivaje on suuruusluokkaa 15 meur. Kyseistä epätasapainoa olisi mahdollista parantaa mm. rajoittamalla koulumatkojen maksuttomuutta vain oppivelvollisiin. Uudistuksen toteuttamisen kustannukset on aliarvioitu ja ne on tarkistettava oikealle tasolle: Kustannukset on korvattava täysimääräisesti kunnille sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille. Toissijaisesti on myös tutkittava mahdollisuudet vähentää kustannuksia esimerkiksi etuuksia karsimalla. Mikäli hallitus ei varaa uudistuksen toteuttamiseksi kattavaa rahoitusta, ei uudistusta kannata toteuttaa.

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. Uuden perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuskokonaisuuden toteutukseen voidaan käyttää olemassa olevien nivelvaiheen koulutusten - perusopetuksen lisäopetuksen, lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen ja ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen - rahoituspohjaa. Ehdotettu tutkintokoulutukseen valmentava koulutus on merkittävä rakenteellinen uudistus. Se parantane perusopetuksen

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

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 säily 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. Kuntapulssi-kyselyn (4/2020) tulosten perusteella valtaosa kunnista suhtautuu oppivelvollisuuden laajentamiseen tällä hetkellä hyvin varauksellisesti.

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. Suunniteltu oppivelvollisuuslain aikataulu näyttäytyy liian kiireiseltä ja sen voimaan tuloa tulisi siirtää 1.8.2022.

Oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia on pääosin arvioitu vain yksittäisten toimenpiteiden osalta, mutta uudistuksen vaikutusten arviointi koko koulutusjärjestelmän osalta jää ohueksi. Olisi tarpeen selvittää se, miten uudistukseen esitetyn rahoituksen riittämättömyys heikentää mahdollisuuksia saavuttaa yhteiskunnan koulutukselle asettamia tavoitteita.

Kotkassa 15. kesäkuuta 2020

Kunnioitavasti,

Jukka Tanska  
Opetustoimenjohtaja