

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen liittyvät rakenteelliset ratkaisut ovat hallituksen keskeisin koulutuspoliittinen tavoite.

Turun kaupungin käsityksen mukaan erityisesti rakenteelliset uudistukset ovat koulutuspoliittisesti perusteltuja.

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.

Myös Turun kaupunki on strategiassaan asettanut tavoitteen, että kaikki nuoret suorittavat vähintään toisen asteen tutkinnon. Turun kaupungin käsityksen mukaan jokaisella perusopetuksen päättävällä nuorella tulee olla tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun ammatillisessa tai lukio-koulutuksessa. Tällä hetkellä näin ei ole, vaikka koulutuspaikkoja on riittävästi. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että perusopetusta ja sen rakenteita kehitetään sekä järjestämisen joustavoittamiseen pyritään nykyistä voimallisemmin koulutusjatkumon vahvistamiseksi. Perusopetuksessa syntyneitä osaamisen vajetta tai haasteita hyvinvoinnissa ei ratkaista vain laajentamalla oppivelvollisuutta. Jotta jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon, tarvitaan kohdennettujen tukitoimien ja rahoitustason kohottamisen lisäksi kokonaisvaltainen arvio nykyrakenneiden tarkoituksenmukaisuudesta ja tavasta edetä opinnoissa.

Nyt lausunnolla oleva esitys sisältää mekaanisena toimenpiteenä tehtävän oppivelvollisuusiän korottamisen lisäksi merkittäviä rakenteellisia uudistuksia, jotka oikein toteutettuina mahdollistavat nuorille nykyistä paremmin joustavat oppimisen polut ja tien toisen asteen tutkintoon.

Perusopetuksen päättävälle esitetään säädettäväksi hakeutumisvelvollisuus. Perusopetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus 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 rakennettaisiin esityksen mukaan ”saattaen vaihtaan” -periaatteella. Erillään olevat nivelvaiheen koulutukset

yhdistettäisiin esityksen mukaan uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi.

Turun kaupunki pitää esitettyjä rakenteellisia uudistuksia tarkoituksenmukaisina. Ne palvelevat tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan vähintään toisen asteen koulutus tai tutkinto. Nivelvaiheen siirtymään ja koulupudokkuuteen on tehty useita kehittämistoimia ja hankkeita monien viime vuosien aikana. Tämä ei ole kuitenkaan ratkaissut ongelmaa, sillä jatkuvasti ikäluokasta jää noin 15 % vaille toisen asteen tutkintoa. Siksi tarvitaan järjestelmätason muutos, joka tavoittaa koko kohderyhmän eli alle 18-vuotiaat lapset ja nuoret.

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 ja oppimateriaaleihin.

Esityksen mukaan oppivelvolliset olisivat tietyin edellytyksin oikeutettuja myös majoitus- ja matkakorvauksiin. Koulutuksen järjestäjä päättäisi ja maksaisi majoitus- ja matkakorvauksen hakemuksesta opiskelijalle aiheutuneista kustannuksista. Turun kaupunki katsoo, että nämä kustannukset tulee täysimääräisesti korvata koulutuksen järjestäjille aiheutumisperiaatteen mukaisesti.

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. Koska uudistuksen tavoitteena on toisen asteen tutkinto, on perusteltua jatkaa maksuttomuutta siihen asti, että nuori saa toisen asteen tutkinnon suoritettua.

On välttämätöntä, että oppivelvollisuuden laajentamisesta kokonaisuudessaan aiheutuvat kustannukset korvataan kunnille täysimääräisesti. Rahoituksen riittävyys tulee arvioida uudistuksen toteututtua ja huolehtia sen kustannusvastaavuudesta.

Turun kaupunki ei pidä tarkoituksenmukaisena, että Turku maakuntakeskuksena ja vetovoimaisena koulutuskaupunkina joutuisi maksamaan ulkopaikkakuntalaisten koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia.

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.

Turun kaupunki pitää säädettäväksi ehdotettua uutta lakia tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta merkittävänä rakenteellisena uudistuksena. Turun kaupungin käsityksen mukaan se parantaa perusopetuksen päättävien oppilaiden ja päättäneiden opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkinto yksilöllisten opintopolkujen avulla.

Uuden perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuskokonaisuuden toteutukseen voidaan käyttää olemassa olevien nivelvaiheen koulutusten - perusopetuksen lisäopetuksen, lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen ja ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen - rahoitus-pohjaa.

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 perustuva. Tehtävä on tällöin kunnille vapaaehtoinen, mutta Turun kaltaiselle maakuntakeskukselle tosiasiaa pakollinen. Kuntien velvollisuus rahoittaa toisen asteen koulutusta asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta säilyy ennallaan.

Kunnille ja koulutuksen järjestäjille ei myöskään säädettäisi vastuuta koulumatkojen järjestämisestä. Koulumatkojen maksuttomuus toteutettaisiin nykyisen koulumatkatukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia. Tämä ei lisää kustannuksia kaupungille.

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.

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.

Turun kaupunki pitää oppivelvollisuuslain voimaantulon aikataulua hyvänä.

Vaikutusten arviointi

Turun kaupunki toteaa, että oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia on pääosin arvioitu kattavasti. Lakiluonnoksessa tarkastellaan mm. uudistuksen taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia kansantalouteen, perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja amm. koulutuksen järjestäjien toimintaan, kuntien toimintaan, nuorten työpajoihin, Kelan ja Opetushallituksen toimintaan, TE-keskusten toimintaan ym. Lisäksi on tarkasteltu vaikutuksia lasten ja nuorten asemaan, yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon, työllisyyteen, yritystoimintaan sekä uudistuksen alueellisia vaikutuksia ym.

Perustuslaillinen arviointi

Oppivelvollisuuden laajentamiseen ja alle 18-vuotiaiden oppivelvollisten toisen asteen opetuksen maksuttomuuteen liittyvät kysymykset ovat sisällöllisesti uusia perustuslain kannalta. Oppivelvollisuuden laajenemisesta toisen asteen koulutukseen ja sen maksuttomuudesta sekä oppivelvollisuudesta ei juuri ole perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä.

Turun kaupunki pitää tärkeänä, että perustuslaillisen arvioinnin myötä kunnille ei synny tosiasiallisia uusia tehtäviä, joita ei ole osattu valmistelussa ja esimerkiksi kustannusarvioinnissa ottaa huomioon.

Kustannukset

Turun kaupunki huomauttaa, että OKM:n ja Kuntaliiton tekemät arviot uudistuksen toteuttamisen kustannuksista poikkeavat toisistaan. Turun kaupunki edellyttää, että uudistuksen kustannukset tulee arvioida sen voimaantulon jälkeen ja kustannukset on korvattava täysimääräisesti kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille. Rahoituksen riittävyys tulee arvioida uudistuksen toteuduttua ja huolehtia sen kustannusvastaavuudesta.

	OKM	Kuntaliitto	ero
Oppimateriaalit (sis. ICT-tuen ja opintokäynnit yms.)	78 800 000	93 800 000	-15 000 000
Ohjaus ja tuki, kunnat ja koulutuksen järjestäjät	15 340 000	19 740 000	-4 400 000
Koulumatkat ja majoitus: lukio ja ammatillinen	1 500 000	1 500 000	
Ylioppilastutkintomaksujen poistaminen YTL	5 500 000	5 500 000	
Koulumatkat, KELAn koulumatkatuki	35 100 000	35 100 000	
Kansanopistot	3 400 000	2 700 000	700 000
Yhteensä	139 640 000	158 340 000	-18 700 000
Oppimateriaalilisän poisto	-11 100 000	-11 100 000	
Yhteensä	128 540 000	147 240 000	

Lausunnon keskeinen sisältö

Yhteenvedon on todettavissa, että:

1. Turku pitää esitettyjä rakenteellisia uudistuksia tarkoituksenmukaisina ja kannatettavina. Ne palvelevat tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan vähintään toisen asteen koulutus tai tutkinto.
2. Turku pitää oppivelvollisuuslain voimaan tulon aikataulua perusteltuna.

3. Turku pitää säädettäväksi ehdotettua uutta lakia tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta merkittävänä rakenteellisena uudistuksena. Turun kaupungin käsityksen mukaan se parantaa perusopetuksen päättävien oppilaiden ja päättäneiden opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkinto yksilöllisten opintopolkujen avulla.

4. Turku pitää tärkeänä, että perustuslaillisen arvioinnin myötä kunnille ei synny tosiasiallisia uusia tehtäviä, joita ei ole osattu valmistelussa ja esimerkiksi kustannusarvioinnissa ottaa huomioon.

5. Turun kaupunki huomauttaa, että OKM:n ja Kuntaliiton tekemät arviot uudistuksen toteuttamisen kustannuksista poikkeavat toisistaan. Turun kaupunki edellyttää, että uudistuksen kustannukset tulee arvioida sen voimaantulon jälkeen ja kustannukset on korvattava täysimääräisesti kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille. Rahoituksen riittävyys tulee arvioida uudistuksen toteuduttua ja huolehtia sen kustannusvastaavuudesta.

Turun kaupunki pitää oppivelvollisuuden laajentamiseen esitettyä rahoitusta riittämättömänä suhteessa uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin eikä pidä tarkoituksenmukaisena, että Turku maakuntakeskukseksi ja vetovoimaisena koulutuskaupunkina joutuisi maksamaan ulkopaiikkakuntalaisten koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia.