

JYVÄSKYLÄN KOULUTUSKUNTAYHTYMÄ GRADIAN LAUSUNTO HALLITUKSEN LUONNOKSESTA ESITYKSEKSI OPPIVELVOLLISUUSLAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (<https://minedu.fi/oppivelvollisuus-hanketiedot-ja-asiakirjat>)

Jyväskylän koulutuskuntayhtymä Gradian hallitus 11.6.2020 § 79

Tausta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on kirjeellään 30.4.2020 (VN/1985/2020) pyytänyt lausuntoa asiassa 15.6.2020 mennessä. Hallituksen esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuuden korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä. Esityksen tavoitteena on hallituksen näkemyksen mukaisesti nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen.

1

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta sekä muutettavaksi näihin uusiin annettaviin lakeihin liittyen perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, opetus- ja kulttuuri-toimen rahoituksesta annettua lakia, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia, opintotukilakia, koulumatkatukilakia, ylioppilastutkinnosta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja.

Gradian lausunnon keskeiset seikat

- ✓ **Siirtyminen perusasteelta toiselle asteelle sujuu nykyisen sääntelyn puitteissa hyvin. Toisen asteen tutkintojen suorittaminen ja läpäisy sujuu valtaosalta ikäluokasta, mutta myös merkittävä osa eli 15 prosenttia jää perusasteen varaan. NEET-nuorten määrä 20-24-vuotiaista on noin 38 000. Tutkintojen lisäämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi on perusteltua kohdistaa erityisiä toimia kipupisteisiin ja -ryhmiin, jotka on varsin hyvin kartoitettu. Oppivelvollisuuden laimentaminen ja kokonaisvaltaisesti maksuton toinen aste tukevat koulutuksen kulttuuria ja merkitystä, mutta eivät välttämättä kohdenna resurssia tehokkaasti. Kaikissa tapauksissa on kyettävä resursoimaan varhaiskasvatusta sosioekonomisten haittojen minimoimiseksi ja varmistettava perusopetuksen ja erilaisten tukevien toimien kyky tuottaa tarvittavat tiedot ja taidot toisen asteen suorittamisen realististen edellytysten varmistamiseksi. Ohjauksen vahvistaminen koko koulutusjärjestelmässä ja valmistavien koulutusten kehittäminen – mikä sinänsä on tehtävissä nykyisessäkin mallissa – resursointi huomioiden ovat selkeästi kannatettavia asioita.**
- ✓ **Aikataulu ei tue laajan prosessin onnistunutta läpivientiä. Olisi perusteltua, että valmistusluokataulussa ja erityisesti lain voimaantulossa otettaisiin vähintään yhden vuoden lisäaika, jolloin sekä oppivelvollisuuslaki ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta säädettävät lait ja niihin liittyvät muut muutokset voisivat tulla voimaan samanaikaisesti ja aikaisintaan elokuussa 2022.**
- ✓ **Gradian näkökulmasta oppivelvollisuuden laimentaminen edellyttää ehdottoman selkeää kirjausta siten, että maksuttomuuteen sisältyvät asiat ovat yksiselitteisiä ja näkemys täy-**



simääräisesti korvattavista kustannuksista on realistinen ja yhteinen. Tästäkin huolimatta on uhkaamassa tilanne, että nykyisen jo ennestään vajaan rahoituksen taso laskee samaan aikaan kun rahoitettaisiin (vaikka täysimääräisestäikin) oppivelvollisuuden laven- tamista. Mikäli lukiokoulutuksen systemaattista rahoitusvajetta ei poisteta ja taata riittä- vää ammatillisen koulutuksen perusrahoitusta ns. tulevaisuusinvestointien jälkeen, peit- toa jatketaan leikkaamalla toisesta päästä.

Toisen asteen tutkinnon merkitys ja esteet sen saavuttamiselle

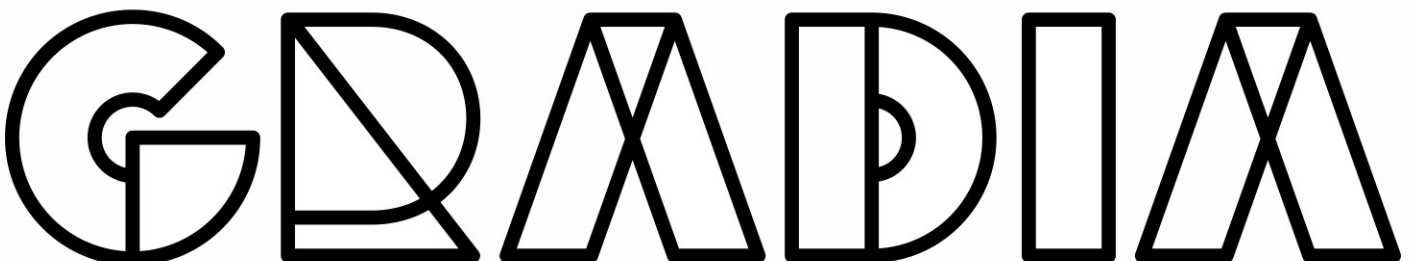
Suomalainen yhteiskunta ja sen eri toimijat mukaan lukien poliittiset puolueet ja keskeiset etujärjestöt jakavat lähes yksimielisesti näkemyksen, että vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaminen on yhä enemmän edellytys henkilön mahdollisuuksille työllistyä ja osallistua aktiivisena kansalaisena yhteis- kunnan toimintaan.

Erimielisyydet asian tiimoilla koskevat lähinnä kahta ulottuvuutta: 1) mitkä ovat parhaat keinot varmis- taa mahdollisimman monelle vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaminen ja 2) mihin ja miten kou- lutuksen mahdollinen lisärahoitus pitäisi koulutusjärjestelmässä kohdistaa tavoitteen saavuttamiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on varsin seikkaperäisesti kuvattu perusasteelta toiselle asteelle siirtymisen, perusasteen jälkeisten valmistavien koulutusten sekä toisen asteen opintojen ete- nemisen nykytila.

Tärkeänä periaatteena on vapaa hakeutumisoikeus perusopetuksen jälkeisiin koulutuksiin. Tässä ko- rostuu sekä ohjauksen merkitys että hakeutujan omat valinnat ja motivaatio. Esimerkkinä hakeutumi- sesta on tarkasteltu keväällä 2019 perusopetuksen päättäneitä, joista 99,3 prosenttia haki jatkokoulu- tuksiin. Peruskoulun päättäneestä ikäluokasta koulutukseen hakeneista 98,8 prosenttia sai ensivaiheen opiskelupaikan syksyllä alkavaan lukiokoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen (näihin 95 %) tai eri- tyisoppilaitokseen tai valmistavaan koulutukseen. Toisin sanoen ilman välitöntä sijoittumista jatko-opin- toihin jäi vain 1,2 prosenttia peruskoulun päättäneistä hakijoista, joita oli 99,3 prosenttia ikäluokasta. Viitatusta KARVI:n selvityksestä ilmenee, että edellisinä vuosina noin 3 prosenttia peruskoulusta val- mistuneesta ikäluokasta ei ole välittömästi jatkanut tutkintotavoitteista eikä siirtymävaiheen opiskelua. Henkilömäärinä jatkovaiheeseen siirtyy välittömästi runsaat 56 000 peruskoulun päättäneitä ja noin 1800 jää välittömästi siirtymättä. Kaiken kaikkiaan ikäluokasta – tämän välittömän hakeutumisen jäl- keen tapahtuva hakeutuminen huomioiden – 99 prosenttia aloittaa jossain vaiheessa toisen asteen koulutuksen.

Perusasteelta toiselle asteelle tai tarvittaessa nivelvaiheen valmentaviin koulutuksiin siirtymisessä kou- lutusjärjestelmän voi arvioida toimivan hyvin, kuten perusteluissakin todetaan: ”*Suurin osa perusope- tuksen päättävistä nuorista sijoittuu toisen asteen koulutukseen ja suorittaa ammatillisen tai lukiokoulu- tuksen. Valtakunnalliset yhteiset haut edistävät perusopetuksen päättäneen ikäluokan joustavaa siirty- mistä toisen asteen koulutukseen ja yhteishaun rinnalla käytettävät jatkuvan haun menettelyt vastaavat*



erilaisten hakijaryhmien, kuten aikuisten ja maahanmuuttajien tarpeisiin. Kokonaisuudessaan yhteishaku on toimiva ja selkeä käytäntö sekä hakijan että koulutuksen järjestäjän näkökulmasta.”

Oppivelvollisuuden nykyinen laajuus ei vaikuta estävän tai hidastavan (vapaaehtoiselle) toiselle asteelle pyrkimistä ja sinne siirtymistä, joka lukujen valossa tapahtuu kattavasti ja tehokkaasti. Käytännössä on vaikea arvioida, mitä oppivelvollisuuden pidentäminen 18 ikävuoteen ja maksuton toinen aste tarkoittaisivat tämän siirtymän kannalta. Ainostaan tehostetuilla ohjaustoimilla – joita sinänsä voitaisiin lisätä myös nykyisen lainsäädännön puitteissa – voi lähtökohtaisesti ajatella olevan positiivista vaikutusta jatkoon siirtymättömän 3 prosentin osalta.

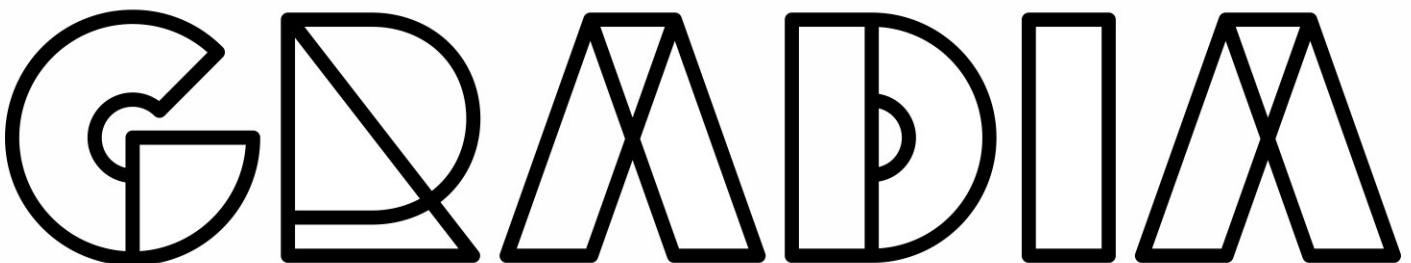
3

Yhtenä perussyynä ”kolmen prosentin ongelmaan”, jota ei kuitenkaan voi yleistää, on vahvasti vaikuttava vanhempien sosioekonomisen taustan merkittävä yhteys lasten koulutuksellisiin ratkaisuihin: vanhempien koulutustausta ja perheeseen liittyvät tekijät ennustavat tutkimusten mukaan voimakkaasti lapsen koulutuspolkua. Tässäkin on vaikea suoralta kädeltä nähdä, mikä vaikutus oppivelvollisuuden lauantamisella olisi sosioekonomiaan. Toisen asteen täyden maksuttomuuden merkityksen voi arvioida ilmeisemmäksi, vaikka nykyisessäkin mallissa on olemassa erilaisia taloudellisia tukimuotoja.

Vaikka lähes koko ikäluokka (99 %) aloittaa nykyjärjestelmän puitteissa toisen asteen koulutuksen, toisen asteen tutkinnon saa vain 85 prosenttia ikäluokasta eli 15 prosenttia jää peruskoulun varaan. Yleisellä tasolla perusasteen varaan jäävät voi profiloita siten, että he ovat useammin miehiä kuin naisia, useammin suurten kaupunkien asukkaita, heikommasta sosioekonomisesta taustasta tulevia, maahanmuuttajataustaisia sekä heikosti peruskoulussa pärjänneitä. Tämänkin yleisen profiloinnin perusteella on ymmärrettävissä, että kattavan oppivelvollisuuden ja maksuttomuuden vaihtoehdoksi ovat ajateltavissa täsmennetyimmät ohjauksen ja tukitoimien kohdentamiset.

Tutkintoon johtavassa toisen asteen koulutuksessa lukiokoulutuksen keskeyttämisprosentti on tällä hetkellä noin 3,2 ja heterogeenisemmän oppilasaineuksen erityisesti nuorille suunnatussa ammatillisessa koulutuksessa 8,7. Koulutuksen läpäisyn näkökulmasta voi todeta, että noin 90 prosenttia lukiokoulutuksen aloittaneista läpäisee koulutuksen viidessä vuodessa ja vastaavasti 80 prosenttia ammatillisessa koulutuksessa. Toisen asteen opinnoissa koulutuksen keskeyttämisen ja läpäisyn luvut ovat kaikista huolimatta merkittävästi paremmat kuin yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa. Viimeisimmissä tarkasteluissa lukiokoulutuksen aloittaneista viiden vuoden päästä niin sanottuja NEET-nuoria (ei tutkintoa, ei opiskele, ei työllinen) on noin 2 prosenttia ja ammatillisen peruskoulutuksen aloittaneista runsaat 4 prosenttia. Vuonna 2018 Suomessa arvioitiin olevan noin 38 000 NEET-nuorta 20-24-vuotiaiden ryhmässä.

Toisen asteen läpäisyssä korostuu jälleen sosioekonomia: vanhempien korkea koulutus paransi sekä tyttöjen että poikien todennäköisyyttä läpäistä koulutus ja kotoa periytyvä inhimillinen pääoma vaikutti voimakkaammin poikien koulutuksen läpäisyyn. Ulkomaalaistaustaisten läpäisyaste toisen asteen koulutuksessa oli merkittävästi huonompi kuin suomalaistaustaisten. Vaikeammin strukturoitavia syitä ovat esimerkiksi nuorten lisääntyneet mielenterveysongelmat ja elämänhallinnan ongelmat ja opiskelija-aineksen haastavuus. Toisen asteen koulutuksessa ohjauksen ja opiskelijahuollon resurssit ovat monessa tapauksessa riittämättömät suositeltuihin mitoituksiin. Toisaalta esimerkiksi etsivä nuorisotyö toimii varsin kattavasti, mutta toki vain noin 12 milj. euron valtakunnallisella panostuksella. Nuorten työpajatoiminta ja valmistavien koulutusten kehittäminen ovat myös hyvien käytänteiden ja toimintamallien edistämistä.



Lakiesityksen luonnoksen perusteluissa on hieman yliolkaisesti todettu viime vuosina tehtyjen toimintamallien ja erilaisten pilottien ja kehittämishankkeiden vaikutusten jääneen vähäisiksi erityisesti peruskoulun varaan jääneiden NEET-ongelman suhteen. Tähän johtopäätökseen on päädytty hyvin yleisluontoisella ja toimia riittävästi erittelemättömällä tarkastelulla. On kysyttävä, miten paljon vähemmän toisen asteen tutkinnon suorittaneita ja miten paljon enemmän nuoria olisi NEET-kategoriassa ilman näitä toimia, jotka kuitenkin on tehty yhä monimuotoisemmaksi ja heterogeenisemmaksi muodostuvassa yhteiskunnassa. Osin tuntuu siltä, että haetaan perusteluja systeemitason ratkaisulle kohdennettujen toimien sijaan niiden todetulla vähämerkityksellisyydellä.

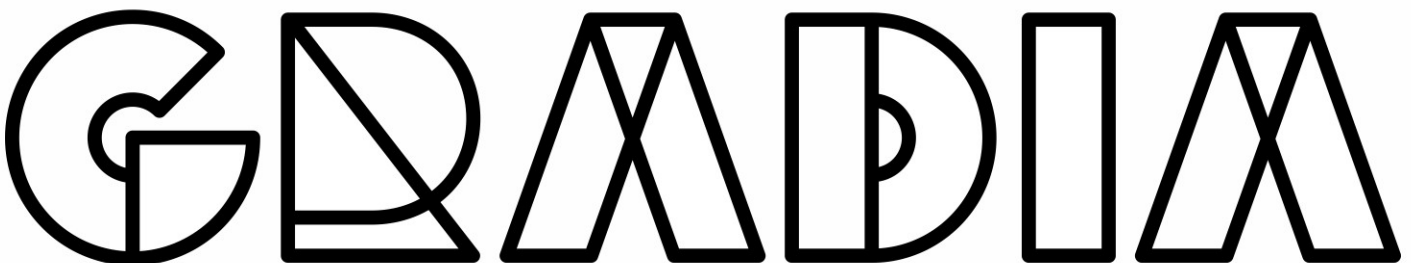
Perusteluissa käytetään vahvana argumenttina esitykselle toisen asteen tutkinnon merkitystä henkilön vastaiselle elämälle ja sekä yksilön että yhteiskunnan työllisyydelle ja taloudelliselle menestykselle entistä enemmän osaamista vaativassa maailmassa. Koulutuksen merkitys ja erityisesti toisen asteen tutkinnon (sen antaman taidon, sivistyksen ja osaamisen) merkitys on kaikkien tunnustama. Viime kädessä lailla säädettävän oppivelvollisuuden laajennuksen ja toisen asteen kokonaisvaltaisen maksuttomuuden oikeutuksena on argumentointi sen tehokkuudesta koulutukseen osallistumisen ja työllisyyden ja niiden edistämisen hyvinvoinnin lisääntymisestä enemmän kuin tapahtuisi resurssin toisenlaisella kohdentamisella.

Gradian näkökulmasta on helppo yhtyä yleiseen näkemykseen toisen asteen tutkinnon (sen varmentaman osaamisen ja sivistyksen) välttämättömyydestä työelämän, yrittäjyyden ja jatko-opintojen vaatimusten näkökulmasta. Keinoista voi kuitenkin perustellusti olla eri mieltä ja esittää kipupisteisiin ja -ryhmiin kohdennetut toimet resurssiviisaaksi suhteessa koko ikäluokan sääntelyyn ja kaikkia koskevaan maksuttomuuteen. Todellinen informatiivinen vertailu edellyttäisi sen mallintamista, miten ajateltu euroääräinen lisäresurssi voitaisiin systemaattisesti käyttää koulutusjärjestelmän jatkumossa varhaiskasvatus – perusopetus – toinen aste ja sen nivelvaihe toisen asteen suorittamisen maksimoimiseksi ja syrjäytymisen minimoimiseksi.

Oppivelvollisuuslainsäädäntö ja toisen asteen maksuttomuus hallitusohjelman mukaisesti toteutettaessa on samalla varmistettava, että koulutusjärjestelmässä voidaan resursoida riittävästi ja vaikuttavasti varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Kasvun, oppimisen ja koulunkäynnin ongelmat sekä oppivelvollisuuden suorittamatta jättäminen kehittyvät varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen aikana. Näissä koulutuksen varhaisemmissa vaiheissa voidaan vaikuttavimmin tukea sosioekonomiasta juontuvaa sosiaalisen ja taloudellisen eriarvoisuuden vähentämistä ja antaa realistiset ja riittävät perustaitojen ja osaamisen edellytykset toisella asteella opiskeluun.

Toisen asteen koulutukselle asetettujen tavoitteiden toteuttaminen edellyttää, että peruskoulu pystyy saavuttamaan omat tavoitteensa. Siksi peruskoulussa on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että peruskoulun sisäinen eriytyminen saadaan ehkäistyä oppimistuloksia edistävillä pedagogisilla ratkaisuilla (mm. oppilasryhmien kokoa rajoittamalla ja niiden koostumuksen riittävästä monipuolisuudesta huolehtien).

Tukitoimia ja resursseja tulisi suunnata koko oppijan polun ajalle, sillä tukitoimet toisen asteen siirtymävaiheessa tai sen aikana tulevat liian myöhään. Tukitoimia tulisi kohdentaa kaikilla asteilla erityisesti tukea tarvitseviin, maahanmuuttajataustaisiin oppijoihin sekä tukea perheitä, joissa huoltajien (erityisesti äidin) koulutustausta on matala.



Aikataulu ei tuen laajan prosessin onnistunutta läpivientä

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.

Oppivelvollisuuslainsäädäntö muodostaa koulutuspoliittisesti ja yhteiskunnallisesti erittäin merkittävän kokonaisuuden ja on hyvin laaja. Koulutuksen lainsäädännössä on vahva keskinäisriippuvaisuus. Näin laajan ja vaikuttavan lakiesityksen ja sen käyttöönoton valmistelu edellyttää erityistä huolellisuutta ja sekä taloudellisen että aikaresurssin varmistamista. Erityisesti maksuttomuuden ja ohjauksen lisäämisen kustannusten arvioinnissa ja resursoinnissa sekä koulutuksen rahoituksen kokonaisarvioinnissa on vielä tarkennettavaa.

5

Koronavirus on maaliskuusta 2020 lähtien ja epämääräisen ajan tulevaisuudessa vaikuttaen tuonut koko koulutusjärjestelmään sekä uusia haasteita että uusia orientaatioita yhteistyön ja pedagogiikan näkökulmasta. Kaikki tämä koronaviruksen rajoittamistoimien luoma todellisuus vaatii koulutuksen järjestämisessä priorisoidusti huomioon otettavaa tekemistä ja suunnittelua.

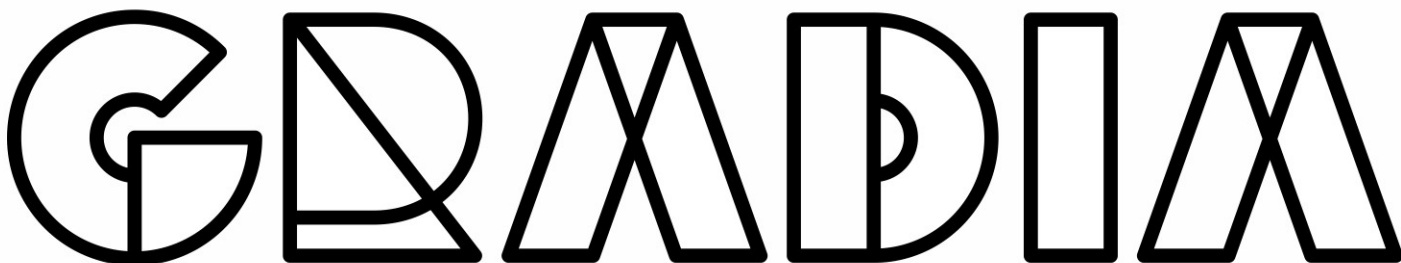
Oppivelvollisuuden laventamisen suunnitellun aikataulun – joka jo alun alkaen oli hyvin kunnianhimoinen – mukainen toteutus olisi tässä tilanteessa erittäin haastavaa. Lisäajan ottamista uudistukselle on esitetty monella koulutuksen asiantuntijafoorumilla, ja jopa ministeriön asettaman oppivelvollisuuden pidentämistä koskevan seurantaryhmän 28 eri tahoa edustavaa jäsentä on esittänyt yhteisessä kannanotossaan 26.3.2020, että oppivelvollisuuden pidentämisen valmisteluaikataulua tulee muuttaa yhteiskunnassa käynnissä olevan poikkeustilan vuoksi.

Olisi perusteltua, että valmisteluaikataulussa ja erityisesti lain voimaantulossa otettaisiin vähintään yhden vuoden lisäaika, jolloin sekä oppivelvollisuuslaki ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta säädettävät lait ja niihin liittyvät muut muutokset voisivat tulla voimaan samanaikaisesti ja aikaisintaan elokuussa 2022.

Koulutuksen järjestämisen kulut uhkaavat jäädä aliresursoiduiksi

Toisen asteen koulutuksen rahoitus heikkeni julkisen talouden säästötavoitteiden vuoksi merkittävästi edeltäneellä vuosikymmenellä.

Lukiokoulutuksen rahoitus budjetoidaan valtion talousarviossa tietoisesti ja säännönmukaisesti noin 15 prosenttia alimitoitettuna. Euroina kyse on noin 100 milj. euron alibudjetoinnista. Lain opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta 23 b §:n mukaisesti laskettaessa keskimääräisiä yksikköhintoja vähennetään vuosittain lukiokoulutuksen yksikköhinnassa 1 048,52 euroa. Tämä asettaa koulutuksen järjestäjät eriarvoiseen asemaan, kun tausta-ajatteluna on verotusoikeuden omaavien kuntien lisärahoitus. Tämä luo jatkuvan rahoitusvajeen koulutuksen järjestäjille ja käytännössä pakottaa kunnat lisärahoittamaan lukiokoulutusta ja vahvasti kasvattamaan ajateltua maksuosuuttaan suhteessa valtion osuuteen.



Ammatillisen koulutuksen rahoitustaso ei ole lähelläkään leikkauksia edeltänyttä, ja lisärahoitus on pääsääntöisesti ajateltu tehtäväksi kertaluontoisilla tulevaisuusinvestoinneilla. Niillä ei kuitenkaan voida pitkjänteisesti vahvistaa perusrahoitusta. Koronaviruksen leviämisen välttämättömät rajoitustoimet, elinkeino- ja työelämän tuet ja koko globaalin talouden taantuma kasvattavat merkittävästi julkisia menoja ja lainanottoa.

Olisi välttämätöntä vielä tarkastella oppivelvollisuuden maksuttomuuden rajaukset ja kustannukset, mikä osaltaan liittyy edellä todettuun aikalisän tarpeeseen. Näkemykset maksuttomuuden kustannuksista ovat selvästi kiistanalaiset. Esimerkiksi Kuntaliitto on tuoreessa näkemyksessään 7.5.2020 arvioinut kustannusten olevan luokkaa 150-160 miljoonaa euroa vuodessa eli noin 20-30 miljoonaa enemmän kuin opetus- ja kulttuuriministeriön arvioissa (129 milj. euroa vuodessa). Ero johtuu ennen muuta oppimateriaalikustannusten arvioinnista.

Koronatilanteen aikana on korostunut se, että koko toisen asteen, siis myös ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden, oppimateriaaleihin on sisällytettävä tietokoneet ja tietoyhteydet – perusteluissakin todetaan: *”Ammatillisten perustutkintojen kustannuksia arvioitaessa tulee varautua siihen, että tietokoneiden ja mobiililaitteiden kustannukset tulevat ainakin osittain lisäksi selvityksessä esitetyille kokonaiskustannuksille. Enemmistön mielestä tietokone koetaan ensisijaiseksi opintojen kannalta ja sen käyttö opinnoissa on myös säännöllistä.”*

Osin vaikuttaa siltä, että lakiesityksen luonnoksen perusteluissa varsin löysästi hahmotetaan potentiaalisia kustannussäästöjä mm. kirjastojen ja välinelainaamojen konsepteilla sekä avoimien digitaalisten materiaalien jakelulla ja opiskelijoiden osallistamisella välineiden ja tarvikkeiden huoltoon ja puhdistukseen. Lisäksi oppivelvollisten ja ei-oppivelvollisten yhdenvertainen kohtelu asettaa paineita myös jälkimmäisille tarjottavista ilmaisista palveluista erityisesti ammatillisessa koulutuksessa:

”Toisen asteen maksuttoman koulutuksen uudistus tuo ammatillisen koulutuksen opiskelijoiksi erilaisessa oikeusasemassa olevia opiskelijoita. Koulutuksen järjestäjien tulisi lain mukaan tarjota maksuttomat materiaalit siihen oikeutetuille opiskelijoille, mutta harkintansa mukaan koulutuksen järjestäjät voisivat tarjota maksutonta materiaalia ja esimerkiksi kirjastopalveluita myös yli 20-vuotiaille opiskelijoille. Ammatillisen koulutuksen käytännön järjestämisessä voi tietyissä tilanteissa olla hankalaa rajata maksuttomien materiaalien käyttö vain siihen oikeutetuille opiskelijoille, jos esimerkiksi samassa opetusryhmässä opiskelee maksuttomaan koulutukseen oikeutettuja ja yli 20-vuotiaita. Materiaalien tarjoamista muille kuin siihen lain mukaan oikeutetuille opiskelijoille ei kuitenkaan otettaisi huomioon rahoituksen myöntämisessä.”

Perustelujen vaikuttavuusarviossa todetaan riski siitä, että rahoitus ei vastaisi todellisia kustannuksia: *”Jos oppivelvollisuuden laajentamisen aiheuttamat kustannukset nousisivat esityksessä arvioitua korkeammiksi, koulutuksen järjestäjät voisivat joutua hakemaan kustannussäästöjä muusta toiminnastaan, mikä saattaisi johtaa ryhmäkokojen suurentumiseen, opetuksen vähenemiseen ja koulutuksen laadun heikentymiseen.”*

Gradian näkökulmasta oppivelvollisuuden laventaminen edellyttää ehdottoman selkeää ja realistista kirjausta siten, että maksuttomuuteen sisältyvät asiat ovat yksiselitteisiä ja siten näkemys täysimääräisesti korvattavista kustannuksista on aito ja yhteinen. Tästäkin huolimatta on uhkaamassa tilanne, että



nykyisen jo ennestään vajaan rahoituksen taso laskee samaan aikaan kun rahoitettaisiin (vaikka täysimääräisestikin) oppivelvollisuuden laventamista.

Toisen asteen kokonaisvaltaisesta maksuttomuudesta todetaan lakiesityksen luonnoksen perusteissa, että koulutuksen kustannukset eivät ole ensisijainen syy toisen asteen koulutuksen keskeyttämiseen: ”*Opetushallituksen vuosina 2014—2019 tekemien koulutuksen keskeyttämistä ja läpäisyä koskevien selvitysten mukaan koulutuksen kustannukset ovat harvoin keskeyttämisen ainoa syy. Yleisin syy keskeyttämiseen ovat henkilökohtaiset syyt. Kun koulutus keskeytyy taloudellisista syistä, selvityksistä ei käy selkeästi ilmi, ovatko syynä keskeyttämiseen koulutuksesta välittömästi syntyvät kustannukset vai jotkin muut taloudelliseen tilanteeseen liittyvät vaikeudet.*”

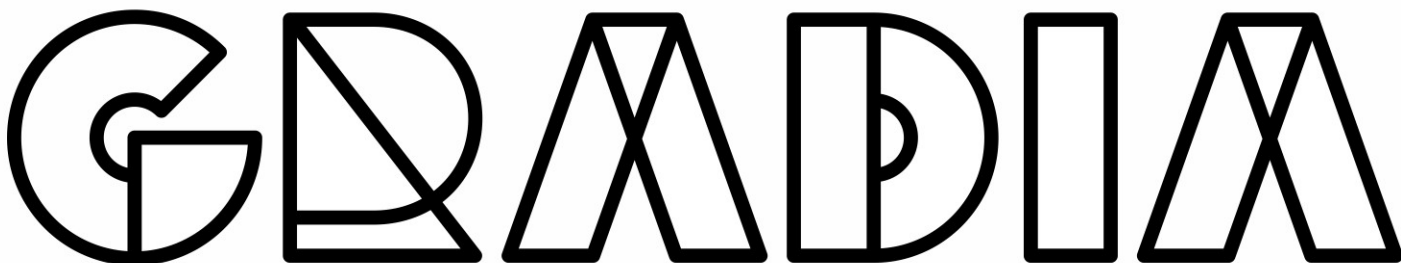
7

Väistämättä kattava maksuttomuus herättää kysymyksen niukan resurssin tehokkaasta käytöstä.

Joitain yksityiskohtaisia havaintoja ja edellytyksiä

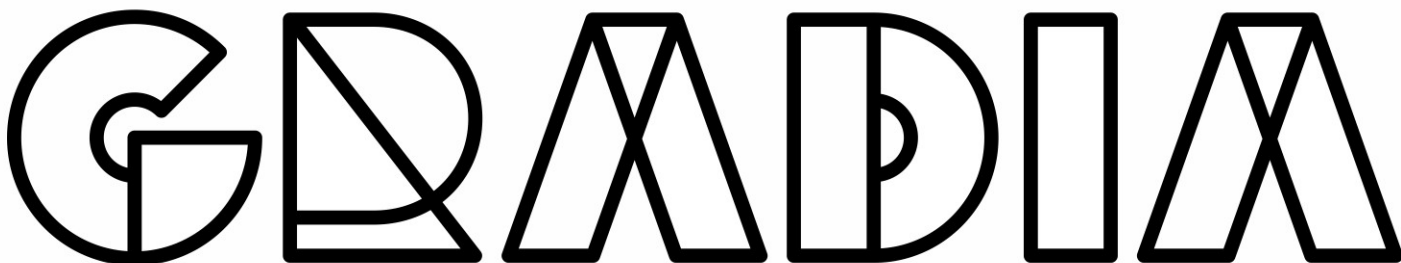
Yleisiä näkemyksiä oppivelvollisuuden laventamiseen liittyen:

- Oppivelvollisuuslainsäätö on laajavaikutteinen ja uudistuksen aikataulu on kunnianhimoinen: on tärkeää varmistaa, että aikataulupaineesta huolimatta tehdään laadukas ja vaikutukset sekä kytkenät muuhun koulutuksen järjestämisen sääntelyyn huomioon ottava lainsäädäntö ja tarpeen (erityisesti aidot kuulemiset ja lausumiset mahdollistettava) vaatiessa aikataulua tarkistetaan.
- Oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset on katettava välittömästi ja täysimääräisesti koulutuksen järjestäjille siten, että muu budjettirahoitus ei tämä vuoksi vähene, eikä kustannuksia arvioida todentamattomilla seikoilla kuten (digitaalisuus, yhteiskäyttö) lähtökohtaisesti liian alhaisiksi. Kustannuksissa tulee huomioida muun muassa digitalisaation myötä lisääntyvät kustannukset, ei pelkästään nykytilan kustannukset.
- Toisen asteen opiskelijoille on taattava joka suhteessa nykyisen kaltainen vapaan hakeutumisen oikeus.
- Oppivelvollisuuden kesto, toteuttamisen tavat ja haasteellisimpana asiana maksuttomuus on määriteltävä yksiselitteisesti – samassa yhteydessä olisi kirkastettava myös se, millaista (vapaaehtoista tai muutoin mahdollista) maksullisuutta ja millä edellytyksillä oppivelvolliselta voidaan edellyttää.
- Mikäli oppimateriaalien suhteen ajatuksena on voimakkaasti keskitettävät julkiset hankinnat tai digitalisoitavat opetusmateriaalit, näihin liittyvät (hankinta)lainsäädännölliset, tekijänoikeudelliset ja pedagogiseen vapauteen liittyvät ulottuvuudet on tehtävä selkeiksi ja tarpeen mukaan säädeltävä.
- Eri toimijoiden – koulutuksen järjestäjä, kotikunta, huoltaja, oppilas, muut viranomaiset – roolit ja niihin liittyen oikeudet, velvollisuudet, vastuut, sanktiot ja resurssit on säädettävä yksiselitteisesti.



- Ohjaus- ja valvontavastuut sekä tiedonkulku eri toimijoiden välillä on järjestettävä aukottomaksi. Tämä edellyttää toimiakseen yhteisen järjestelmän/tietokannan, johon kukin ohjaus- ja valvontavastuun toimijataho voi kirjata sähköiseen muotoon oppivelvollisen tilanteen ja statuksen. Lain-säädäntöä ei tulisi ottaa käyttöön ennen kuin yhtenäinen tietokanta/järjestelmä on määritelty ja siihen liittyvät vastuut ja ohjeistukset on yksiselitteisesti määritetty. Kaikki oppivelvollisuusikäiset tulisi saattaa tähän tietokantaan/järjestelmään hakeutumismuodosta (yhteishaku, jatkuva haku) riippumatta.
- Jotta ohjausvastuu toimisi katkotta ja joustavasti, on kuvattava ne muut palvelut, joihin oppivelvollinen voidaan ohjata, mikäli opiskelu oppilaitoksessa ei jostain syystä ole sopivin muoto tai se ei suju (mm. erilaiset kuntouttavan palvelun muodot). Näiden palveluiden saatavuus ja riittävyys tulee taata nykyistä paremmin.
- Huomioitava opintojen muutostilanteet, niihin liittyvien vastuiden määrittely, tietojen ylläpito ja vaikutus oppivelvollisuuden kestoon (alan/koulutusmuodon vaihtajat, tilapäinen keskeytys esim. pitkät sairauslomamat ja perhevapaa, eroaminen, eronneeksi katsominen ja opinto-oikeuden pidättäminen ja peruuttaminen).
- Nivelvaiheen kokonaisuuden ”tutkintokoulutukseen valmentava koulutus” tulee jatkossakin sisältää elämän hallintaan liittyviä, kuntouttavia sisältöjä. Sen tulisi jatkossakin palvella myös muita kuin oppivelvollisuusikäisiä opiskelijoita.
- Koulutuksen järjestäjälle tulee lisää velvoitteita ohjaukseen ja tukeen liittyen. Ohjausresurssien riittävyys on turvattava. Rahoituksen on ohjaututtava paitsi oppimateriaaleihin, myös välineisiin ja koulumatkoihin, ja myös asumisen kulut (oppilaitosten asuntolat) tarkasteltava koulutuksen saavutettavuuden näkökulmasta.
- Toisen asteen koulutuksen maksuttomuus edellyttää selkeät rajaukset. Maksuttomuuden osalta ehdotettu malli, jossa opiskelijalla olisi oikeus maksuttomaan toisen asteen koulutukseen sen kalenterivuoden loppuun saakka, kun opiskelija täyttää 20 vuotta, on selkeämpi kuin toinen valmistelussa esillä ollut malli. Tällöin 16-vuotiaana opiskelunsa toisella asteella aloittavalla opiskelijalla lähtökohtaisesti olisi 4,5 v oikeutta maksuttomaan koulutukseen. Tämän ajanjakson maksuttomaan koulutukseen sisältyisi sekä nivelvaiheen koulutus että tutkintokoulutus.
- Toisella asteella maksuttomasti voisi opiskella vain koulutuksen vähimmäislaajuuden (perustutkinto 180 osp). Koulutuksen järjestäjä voisi päättää, haluaako se tarjota maksutta tätä laajempia opinnuit.
- Ehdottaman tärkeää on, että oppivelvollisuuslainsäädännön vaikutuksia ja kustannuksia seurataan ja arvioidaan. Oppivelvollisuuden rahoituksen on viime kädessä perustuttava syntyneiden (mutta etukäteen osin vaikeasti arvioitavien) kustannusten rahoittamiseen. Rahoitustaso on tarpeen mukaan tarkasteltava tai velvoitteita karsittava.

Erityisesti ammatillisen koulutuksen näkökulmasta:



- Lainsäädännössä on ymmärrettävä ammatillisen koulutuksen poikkeuksellinen kattavuus sekä nuorten että aikuisten koulutuksessa – opiskelijavuosien näkökulmasta nuorten koulutus on laajempi tehtävä, mutta yksittäisistä opiskelijoista valtaosa on aikuisia – ja tämän tehtävän edellyttämän joustavan mahdollisuudet koulutuksen toteuttamisessa.
- Nivelvaiheen koulutuksen järjestämisen tulisi olla mahdollinen ammatillisen koulutuksen järjestäjille ilman järjestämislupahakemista.
- Nivelvaiheen koulutukseen hakeutumisen tulisi olla samanaikaisesti kuin ammatillisen ja lukio-koulutuksen yhteishaku.
- Maksuttomuuden ulkopuolelle tulisi rajata erityistä harrastuneisuutta painottavien koulutusten välineet.
- Kaksoistutkinnon tulee kuulua maksuttomuuden piiriin, mikäli opiskelija aloittaa opinnot oppivelvollisuusikäisenä.
- Välineiden ja materiaalien maksuttomuuden tarkentaminen esim. koskeeko useaan kertaan oppivelvollisuuden aikana alaa vaihtavat.
- Nivelvaiheen koulutuksen tulee tukea yksilöllisten ja joustavien opintopolkujen sekä sujuvien siirtymien toteutumista. Myös rahoituksen tulee tukea yksilöllisiä ja joustavia opintopolkuja (vrt. esim. perusopetuslaki tai lukiolaki ja niiden rahoitus).
- Digitalisaatio lisääntyy koko ajan myös ammatillisessa koulutuksessa. Tietokone/mobiililaite on tulevaisuudessa oleellinen osa myös ammatillisen opiskelijan opintoja (digitalisaatio, verkko-oppiminen, työssä oppiminen) ja siksi tästä aiheutuvat kustannukset toteutuvat yhä enemmän kaikilla ammatillisen koulutuksen opiskelijoilla.
- Ammatillisen koulutuksen nopealla aikataululla tehtyä kustannuskyselyä ja niiden tietojen oikeellisuus antaa korkeintaan suuntaviivoja kustannusten arviointiin.

Erityisesti lukiokoulutuksen näkökulmasta:

- Lukioiden nykyisen toiminnan täysimääräinen rahoitus yksikköhintajärjestelmän kautta (rahoituslain leikkauspykälän poisto) on varmistettava ennen uusien tehtävien ja velvoitteiden asettamista ja rahoittamista.
- Neljä vuotta lukiossa opiskelleiden opintojen loppuunsaattamisen rahoitus (vaikkei olisi maksutonta opiskelijalle, pitäisi koulutuksen järjestäjän – aikuislukion – saada yksikköhintarahoitusta näistäkin; nyt ei muuta rahoitusta kuin opiskelijalta suoraan perittävä aineopiskelumaksu, jolla ei opetuskuluja kateta).

