

Kuhmon kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausuntopyyntö 30.4.2020 VN/1985/2020/-OKM-1

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Kuhmon kaupungilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Lisäksi ehdotetaan muutoksia kyseisiin uusiin annettaviin lakeihin liittyen perusopetuslakiin, lukiolakiin, ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin, vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettuun lakiin, opintotukilakiin, koulumatkatukilakiin ja ylioppilastutkinnosta annettuun lakiin sekä eräisiin muihin lakeihin.

Hallituksen esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuusiän korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toiselle asteelle valmentavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä. Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa, varmistaa jokaiselle peruskoulun päättävälle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen ja huolehtia siitä, että kaikki suorittavat tutkinnon.

Hallituksen esitys sisältää uudistuksia, jotka toteutuessaan voivat nykyistä paremmin taata nuorille joustavat opiskelupolut ja täten lisätä toisen asteen tutkinnon suorittaneiden suhteellista määrää.

Perusopetuksen päättävät nuoret olisivat velvollisia hakeutumaan toisen asteen koulutukseen ja perusopetuslakiin ehdotetaankin tehostettua opinto-ohjausta niille nuorille, jotka tarvitsevat vahvempaa ohjausta toisen asteen koulutukseen hakeuduttaessa.

Koulutuksen järjestäjien ja perusopetuksen päättävän nuoren asuinkunnalle määrättäisiin valvontavastuu siitä, että jokainen nuori aloittaa toisen asteen koulutuksessa saatuaan peruskoulun päättötodistuksen.

Nykyisin erillään olevat nivelvaiheen koulutukset (ammatilliseen ja lukiokoulutukseen valmentavat koulutukset sekä perusopetuksen lisäopetus eli ns. kymppiluokka) yhdistettäisiin uudeksi tutkintokoulutukseen johtavaksi valmentavaksi koulutukseksi, joka olisi yksi vaihtoehto niille nuorille, jotka eivät saa hakemaansa koulutuspaikkaa oppilaitoksista.

Kuhmon kaupunki toteaa, että rakenteelliset uudistukset ovat perusteltuja, mutta niiden toteuttaminen ei edellytä oppivelvollisuusiän nostamista.

Oppivelvollisuusiän laajentaminen, koulutuksen maksuttomuus ja nivelvaiheen ohjaus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että oppivelvollisuus laajennetaan koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kunnes opiskelija täyttää 18 vuotta.

Kuhmon kaupunki kysyy, onko tarpeen laajentaa oppivelvollisuutta siihen saakka, kun opiskelija täyttää 18 vuotta. Nykyisinkin 85 % koko ikäluokasta suorittaa toisen asteen tutkinnon. Saavutettaisiinko vaikuttavimmat tulokset, jos ohjattaisiin enemmän tukitoimia ja voimavaroja niihin nuoriin, jotka ovat vaarassa jäädä ilman toisen asteen tutkintoa?

Esityksen mukaan perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun, jona opiskelija täyttää 20 vuotta. Esityksessä siis laajennetaan maksuttomuutta toisen asteen koulutuksen loppuun saakka. Oikeus olisi laajempi kuin oppivelvollisuuden pidentäminen edellyttää.

Jos ehdotetut muutokset toteutuvat, opiskelijoille maksuttomia olisivat myös tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, - asut ja -aineet. Arvioiden mukaan lukio-opinnoissa tarvittavat oppimateriaalit ja välineet maksavat n. 2300 – 2500 € opiskelijaa kohden.

Opetus ja päivittäinen ruokailu olisivat maksuttomia kuten nykyäänkin.

Esityksessä säädettäisiin myös koulumatkojen maksuttomuudesta. Tämä toteutettaisiin nykyisen koulumatkatukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia. Koulutuksen järjestäjälle ei tulisi velvollisuutta järjestää koulukuljetuksia.

Hallituksen esityksen mukaan oppivelvolliset olisivat kuitenkin tietyin edellytyksin oikeutettuja myös majoitus- ja matkakorvauksiin. Koulutuksen järjestäjä päättäisi ja maksaisi majoitus- ja matkakorvauksen hakemuksesta opiskelijalle aiheutuneista kustannuksista. Kuhmon kaupunki toteaa, että nämä kustannukset on täysimääräisesti korvattava koulutuksen järjestäjille aiheutumisperiaatteen mukaisesti.

Vaikka ehdotetut uudistukset ovat valtaosin kannatettavia, Kuhmon kaupunki pitää oppivelvollisuuden laajentamiseen esitettyä rahoitusta riittämättömänä suhteessa uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin.

Nivelvaihe ja perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuskokonaisuus

Perusopetuksen järjestäjän, asuinkunnan sekä toisen asteen koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu rakennettaisiin esityksen mukaan ”saattaen vaihtaan” -periaatteella. Kuhmon kaupunki toteaa, että esitys on hyvä, mutta siitä aiheutuvat uudet ohjauksekustannukset tulee korvata koulutuksen järjestäjille ja nuorten asuinkunnille täysimääräisenä. Uudistus toisi koulutuksen järjestäjille uusia kustannuksia mm. kesän aikana toteutettavasta ohjauksesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös uusi laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Tähän koulutukseen yhdistettäisiin nykyiset perusopetuksen lisäopetus (ns. kymppiluokka), lukiokoulutukseen valmistava koulutus ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus.

Uuden kokonaisuuden tavoitteena olisi antaa valmiuksia tutkintotavoitteiseen koulutukseen hakeutumiseen ja tutkinnon suorittamiseen sekä auttaa opiskelijaa selkeyttämään jatko-opinto- ja urasuunnitelmiaan. Uusi koulutuskokonaisuus suunnattaisiin sekä oppivelvollisille että muille valmiuksia tarvitseville henkilöille. Vaikeimmin vammaisille tarkoitettua työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutusta ei uudistettaisi.

Kuhmon kaupunki toteaa, että säädettäväksi ehdotettu uusi laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta on hyvä rakenteellinen uudistus, koska se parantaa perusopetuksen päättävien ja päättäneiden mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkinto heille parhaiten sopivalla tavalla.

Mikäli uudesta koulutuskokonaisuudesta aiheutuu uusia kustannuksia, ne tulee korvata koulutuksen järjestäjille täysimääräisinä. On erittäin todennäköistä, että ainakin pienemmällä paikkakunnilla ilman jatko-opiskelupaikkaa jääneitä nuoria ohjattaisiin juuri tähän koulutuskokonaisuuteen.

Kuntien suhtautuminen oppivelvollisuuden laajentamiseen

Kuntaliiton teettämän kyselyn mukaan yli 90 % kunnista ei suhtaudu oppivelvollisuusiän laajentamiseen myönteisesti nykyisessä koronatilanteessa. Kuhmon kaupunki toteaa, että nykyisessä taloustilanteessa kuntien resurssit tulisi kohdentaa nykyisten palveluiden turvaamiseen eikä lisätä kuntien tehtäviä ja velvollisuuksia. On todennäköistä, että julkisen talouden tasapainotustoimenpiteet tulevat kohdistumaan myös palveluiden rahoitukseen.

Hallituksen esitys kuntien näkökulmasta

Esityksen mukaan toisen asteen koulutuksessa säilytetään vapaa hakeutumisoikeus eli opiskelijaa ei velvoiteta hakeutumaan lähimpään toisen asteen oppilaitokseen. Toisen asteen koulutuksen järjestäminen säilyy myös Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään erilliseen järjestämislupaan perustuvana.

Toisen asteen tutkintoon johtavan koulutuksen tai tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista, mutta kuntien velvollisuus rahoittaa toisen asteen koulutusta asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta säilyy ennallaan.

Kunnat ja koulutuksen järjestäjät eivät olisi velvollisia järjestämään toisen asteen opiskelijoille kuljetusta, mutta koulumatkojen maksuttomuus opiskelijoille toteutettaisiin koulumatkatukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia. Kunnille ja koulutuksen järjestäjille ei maksettaisi korvauksia, vaikka ne järjestäisivät toisen asteen opiskelijoille kuljetuksen.

Kunnille ja koulutuksen järjestäjille ehdotettu ”saattaen vaihtaan” - valvontavastuu ja viime kädessä opiskelijan asuinkunnalle tuleva vastuu ohjata ja osoittaa oppivelvolliselle opiskelupailla tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa eivät saa johtaa siihen, että harvaan asuttujen seutujen pienille kunnille syntyy velvollisuus järjestää tutkintokoulutukseen johtavaa valmentavaa koulutusta.

Toimeenpanon aikataulu

Oppivelvollisuuslain ja siihen liittyvien muiden muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2021. Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettavan lain ja siihen liittyvien muiden muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2022.

Kuhmon kaupunki pitää oppivelvollisuuslain voimaan tulon aikataulua aivan liian kireänä. Oppivelvollisuusiän nostamista tulee siirtää ottaen huomioon koronatilanne vaikutuksineen.

Kuhmon kaupungin näkemyksen mukaan laki voisi tulla voimaan aikaisintaan 1.8.2024.

Vaikutusten arviointi

Kuhmon kaupungin näkemys on, että oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia on arvioitu suppeasti, vain yksittäisten muutosten osalta. Uudistuksen vaikutusten laaja arviointi koko koulutusjärjestelmän osalta on sangen niukkaa eikä esimerkiksi uudistuksen mahdollisia vaikutuksia opiskelijoiden oppilaitokseen hakeutumiseen ole arvioitu lainkaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja Kuntaliiton laatimat rahoituslaskelmat uudistuksen kustannuksista poikkeavat merkittävästi toisistaan ja on todennäköistä, että uudistuksen toteutuessa kuntien ja koulutuksen järjestäjien maksuosuus kasvaa.

Kuhmon kaupunki huomauttaa, että uudistuksesta aiheutuvat kustannukset muodostuvat valtaosin opiskelijoille myönnettävistä uusista opintososiaalisista eduista. Uudistus on täten yhteydessä sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen eikä sitä tulisi valmistella ilman laajaa näkemystä sen yhteydestä sosiaaliuudistukseen.

Perustuslaillinen arviointi

Hallitukseen esitykseen sisältyvät kysymykset oppivelvollisuuden laajentamisesta ja oppivelvollisten toisella asteella opiskelun maksuttomuudesta ovat uusia kysymyksiä perustuslain kannalta eikä niistä täten ole juurikaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Kuhmon kaupunki toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunto ja valtiosääntöoikeudellinen arviointi ovat erittäin tärkeitä näin merkittävää uudistusta suunniteltaessa. Kunnille ei saa muodostua uusia tehtäviä, joita ei ole otettu valmistelussa ja kustannusarviossa huomioon.

Kuhmon kaupungin näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan tulee arvioida esitystä erityisesti siitä näkökulmasta, ettei esityksessä oppivelvollisuuden laajentamisen suorittamiseksi annettavaa koulutusta määrätä minkään tahon velvollisuudeksi.

Perustuslakivaliokunnan arvio on tärkeä myös koulutuksen maksuttomuuden näkökulmasta. Erittäin tärkeä on myös arviointi alueellisen saavutettavuuden näkökulmasta.

Kustannukset

Kuhmon kaupunki toteaa, että uudistuksen toteuttamisen kustannukset on arvioitava uudelleen, sillä OKM:n ja Kuntaliiton laskelmat poikkeavat merkittävästi toisistaan. Tällä hetkellä kustannuslaskelmien ero on noin 19 miljoonaa euroa. Arvioiden on perustuttava todellisiin kustannuksiin, jotka on korvattava täysimääräisesti sekä kunnille että koulutuksen järjestäjille.

Uudistusta ei tule toteuttaa, mikäli hallitus ei varaa siihen täysimääräistä rahoitusta. Toisena vaihtoehtona on karsia kustannuksia vähentämällä opiskelijoille tulevia etuja.

Kuhmon kaupunginhallitus

