

Sivistysvaliokunta

Maksuton toisen asteen koulutus kaikille

JOHDANTO

Vireilletulo

Maksuton toisen asteen koulutus kaikille (KAA 5/2018 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansliapäällikkö Anita Lehikoinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- taluspäällikkö Pasi Rentola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Kati Lounema, Opetushallitus
- erityisasiantuntija Maarit Kallio-Savela, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Anssi Tuominen, Suomen Kuntaliitto
- ordförande Bicca Olin, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- koulutuspoliittinen asiantuntija Suvi Pulkkinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- pääsihteeri Hanna Markkula-Kivisilta, Pelastakaa Lapset ry
- puheenjohtaja Elias Tenkanen, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- puheenjohtaja Roosa Pajunen, Suomen Lukiolaisten Liitto
- puheenjohtaja Jessica Makkonen, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry
- erityisasiantuntija Tuija Metso, Suomen Vanhempainliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Sivistystyönantajat ry
- Suomen Kustannusyhdistys r.y.
- Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry

Julkinen kuulemiskokous

Sivistysvaliokunta järjesti 16.1.2019 verkkolähetyksellä yleisölle suunnatun julkisen kuulemistilaisuuden, jossa olivat kuultavina aloitteen tekijöiden edustajat ja opetus- ja kulttuuriministeriöstä kansliapäällikkö Anita Lehikoinen ja taluspäällikkö Pasi Rentola sekä Suomen Kuntaliitosta erityisasiantuntija Maarit Kallio-Savela ja Kajaanin kaupungin koulutusliikelaitoksen johtaja Anssi Tuominen.

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2018 vp

KANSALAISALOITE

Kansalaisaloitteessa vaaditaan, että eduskunta laatii perusteellisen selvityksen ja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin ja lakiuudistuksiin lukio- ja ammatillisten opintojen maksullisuuden poistamiseksi. Opiskelijoilla tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet opiskella toisella asteella.

Perustuslain 16. pykälän mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Peruskoulun osalta maksuttomuudesta on säädetty perusopetuslain pykälässä 31, jonka mukaan opetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet ovat oppilaalle maksuttomia. Selvityksessä tulee tarkastella yhtenä ratkaisumallina mahdollisuutta ulottaa vastaava lainsäädäntö koskemaan myös toista astetta.

Selvityksessä tulee samoin huomioida, että vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on perusopetuslaissa oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkittamis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut ja erityiset apuvälineet. Tämän oikeuden tulee koskea myös toista astetta.

Suomi on sitoutunut YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen, ja niiden velvoitteet tulee ottaa huomioon selvitystä ja sen mukaisia toimenpiteitä tehtäessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kansalaisaloitteen vaatimukset

Kansalaisaloitteessa esitetään, että eduskunta laatii perusteellisen selvityksen ja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin ja lakiuudistuksiin lukio- ja ammatillisen koulutuksen (jälj. toisen asteen koulutuksen) opintojen maksullisuuden poistamiseksi. Aloitteessa vaaditaan, että selvityksessä tarkastellaan perusopetuksen maksuttomuutta, jota vastaava malli voisi olla yksi ratkaisu toisen asteen maksuttomuuden toteuttamiseksi ja että toisella asteella opiskelevan vammaisen ja muun erityistä tukea tarvitsevan tukitoimet järjestettäisiin vastaavasti kuin perusopetuslaissa (628/1998) säädetään.

Maksuttoman toisen asteen koulutuksen selvittämisen tarvetta perustellaan aloitteessa sillä, että perusopetuksen jälkeinen koulutus ei siihen liittyvien maksujen vuoksi ole yhdenvertaisesti kaikkien ulottuvilla. Aloitteen mukaan lukion suorittamisen kokonaiskustannukset opiskelijalle ovat jopa 2 600 euroa, ja joidenkin ammatillisten tutkintojen suorittamiseen liittyvät kustannukset voivat olla monta tuhatta euroa, mikä asettaa nuoret keskenään eriarvoiseen asemaan ja aiheuttaa paineita vähävaraisten perheiden toimeentulolle.

Aloitteessa tuodaan esille, että pelkän perusopetuksen suorittaminen ei takaa työllistymistä ja että suomalaisista nuorista peräti 15 % ei ole suorittanut toisen asteen tutkintoa. Vuoden 2018 nuo-

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2018 vp

risobarometrin ennakkotietoihin viitaten aloitteessa todetaan, että jopa neljännes toisen asteen koulutuksen opintojen keskeyttäneistä on jättänyt tutkinnon suorittamatta rahan puutteen vuoksi. Ilman tutkintoa ja koulutuspaikkaa olevista nuorista lähes puolet on joutunut karsimaan tai luopumaan opinnoistaan rahan puutteen takia.

Toisen asteen koulutuksen opiskelijan maksuttomat etuudet voimassa olevan lainsäädännön mukaan

Kansalaisaloite koskee ammatilliseen perustutkintoon johtavaa koulutusta sekä ylioppilastutkintoon johtavaa lukiokoulutusta, joissa opetus on opiskelijalle maksutonta. Lisäksi opiskelijoilla on oikeus saada maksuton ateria ja asuminen koulutuksen järjestäjän asuntolassa sekä erityistä tukea ja opiskelijahuollon palveluita siten kuin lainsäädännössä tarkemmin säädetään.

Toisen asteen opiskelijoilla on mahdollisuus saada opintotukilain (65/1994) mukaista opintotukea, joka koostuu opintorahasta ja opintolainan valtiontakauksesta. Opintotukea on mahdollista saada 17 ikävuodesta lähtien. Tätä ennen toisen asteen opiskelijat ovat lapsilisän piirissä. Opintotukilakia on vasta uudistettu säätämällä täsmätoimista, joilla helpotetaan pienituloisista perheistä tulevien lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden taloudellisia edellytyksiä opiskeluun. 1.8.2019 alkaen opintorahaa voidaan pienituloisuuden perusteella korottaa oppimateriaalillisella, jonka määrä on 46,80 euroa kuukaudessa. Oppimateriaalillisää voidaan maksaa myös alle 17-vuotiaalle opiskelijalle. Lisä kattaa suuren osan opintotukeen oikeuttavan ammatillisen koulutuksen tai lukiokoulutuksen oppimateriaalikustannuksista. Lisäksi itsenäisesti asuvan alle 18-vuotiaan toisen asteen opiskelijan taloudelliset edellytykset opiskeluun paranevat, kun 1.8.2019 lukien näille opiskelijoille voidaan myöntää opintorahan perusmäärä ilman tarveharkintaa, mikä mahdollistaa opintolainan ja myös asumistuen saamisen.

Muita tukimuotoja opiskelijoille ovat koulumatkatukilain (48/1997) mukainen koulumatkatuki, yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) mukainen yleinen asumistuki ja viimesijaisena tukimuotona toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukainen toimeentulotuki.

Valiokunta kiinnittää huomiota asiantuntijakuulemisessa esille tulleeseen, että Suomi erottuu toisen asteen opiskelun maksuttomuuden ja opintotuen suhteen muista Pohjoismaista. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa toisen asteen opiskelijat eivät maksa oppikirjoista tai oppimateriaaleista. Toisen asteen opintotuki on niissä tasoltaan korkeampaa, vähemmän tarveharkintaista eikä opintolainaa myönnetä lainkaan alaikäisille.

Opiskelijalle opiskelusta aiheutuvat kustannukset

Vaikka opetus toisen asteen koulutuksessa on maksutonta, tulee opiskelijan hankkia itse opinnoissaan tarvitsemansa oppimateriaalit ja muut välineet. Näistä opiskelijoille aiheutuvista kustannuksista ei ole täsmällistä tietoa, mutta niitä on arvioitu eri yhteyksissä.

Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijoiden kustannukset muodostuvat oppimateriaaleista, opiskelussa tarvittavista henkilökohtaisista työvälineistä ja -varusteista sekä erilaisista sertifikaateista, joita tarvitaan työelämässä. Työvälineitä ovat esim. kokin veitset, kampaajien sakset, laskimet, pientyökalut ja harjoitusmateriaalit. Ammattitaitovaatimusten mukaisia sertifikaatteja

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2018 vp

ovat esimerkiksi työturvallisuuskortti, ensiapukortti, tulityökortti tai hygieniapassi. Käytännöt siitä, maksavatko opiskelijat itse nämä sertifikaatit vai maksaako koulutuksen järjestäjä ne, vaihtelevat koulutuksen järjestäjien välillä. Usein koulutuksen järjestäjät ovat kuitenkin perineet opiskelijoilta kortti- tai passimaksun täysimääräisenä¹.

Opetushallituksen selvityksen² mukaan ammatillisessa koulutuksessa opinnoista opiskelijalle aiheutuvat kustannukset vaihtelevat opintoaloittain. Pääsääntöisesti kustannukset ovat sadoissa euroissa. Vuoden 2017 Amisbarometrin vastausten³ perusteella 57 % alle 20-vuotiaista oli käyttänyt opiskelumateriaaleihin ja -välineisiin 0—200 euroa, 38 % 200—700 euroa ja 5 % yli 700 euroa. Keskimääräiset kustannukset kaikkien kyselyyn vastanneiden opiskelijoiden vastausten perusteella ovat 200 euroa/opiskelija. Arvion rahamäärä perustuu kyselyyn vastaamisen ajankohtaan, jolloin vastaajien opinnot ovat eri vaiheissa. Ammatillisen perustutkintokoulutuksen kustannusten ei odoteta muuttuvan merkittävästi. Uudistunut lainsäädäntö ei tuonut muutoksia oppimateriaalien maksuttomuuteen tai maksullisuuteen. Kustannukset oppimateriaaleista ja työvälineistä ovat digitalisoitumisen myötä hienoisessa laskussa.

Opetushallituksen selvityksessä todetaan, että lukiolaiselle opintoihin liittyviä kustannuksia aiheutuu oppikirjoista ja muusta opiskelumateriaalista, tietokoneesta, laskimesta ja ohjelmistolisensseistä, ylioppilastutkinnon suorittamisesta aiheutuvista kustannuksista ja lukion opetussuunnitelmasta ja toimintakulttuurista aiheutuvista kustannuksista. Opetushallituksen asiantuntijalausunnon mukaan lukio-opintoihin liittyvät välttämättömät kustannukset ovat keskimäärin 2 500 euroa, kun opiskeluun soveltuvan kannettavan tietokoneen hinnaksi arvioidaan 600 euroa. Oppikirjojen ja tietokoneen lisäksi kustannuksia voivat aiheuttaa esimerkiksi koulumatkat ja lukio-opintoihin sen perinteisiin kiinteästi kuuluva toiminta, kuten opintovierailut ja vanhojentanssit. Lukion opiskelijoille opinnoista aiheutuviin kustannuksiin ei ole näkyvissä merkittäviä muutoksia. Digitaalisten materiaalien käyttäminen ei näytä vähentävän kokonaiskustannuksia, sillä niitä ei voi hankkia käytettyinä. Käytettyjen oppikirjojen hankkiminen puolestaan on ollut yleinen tapa säästää kuluissa.

Maksullisuuden vaikutukset opintojen keskeyttämiseen ja koulutusvalintoihin

Toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden vaatimusta perustellaan kansalaisaloitteessa sillä, että rahan puute on osalla nuoria ollut syynä opintojen keskeyttämiseen. Sitä, missä määrin opiskelijat ovat toisen asteen opintojaan taloudellisista syistä keskeyttäneet, on selvitetty eri yhteyksissä.

Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry:n ammattiin opiskeleville suunnattuun AMIS 2018 -tutkimukseen⁴ vastanneista 19 % kertoo harkinneensa jossain vaiheessa nykyisten opintojensa lopettamista, kun vuonna 2016 vastaava osuus oli 11 prosenttia. Tutkimuksessa todetaan, että ammatillisten oppilaitosten opiskelijoiden keskimääräinen eroprosentti oli Opetushallituksen teke-

-
- 1 Toisen asteen koulutuksen kustannukset opiskelijoille — vaihtoehtoja kustannusten pienentämiseksi (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:21).
 - 2 Toisen asteen koulutuksen koulutuskustannuksia koskeva selvitys (OPH, 22.1.2018).
 - 3 Amisbarometrin (2017) vastaukset kysymykseen 32 (Arvioi kuinka paljon rahaa olet käyttänyt opiskelussa tarvittaviin materiaaleihin ja välineisiin yhteensä opintojen aikana tähän mennessä.)
 - 4 Amis 2018 -tutkimus: Mitä kuuluu, ammattiin opiskeleva? (s. 16—17.)

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2018 vp

män selvityksen mukaan 11 % lukuvuotena 2016—2017. Jos luvusta jätetään pois positiiviset koulutuksen keskeyttämisyyt, jotka useimmiten tarkoittavat siirtymistä toiseen koulutukseen, jää eroprosentiksi kahdeksan.

Opiskelija voi keskeyttää opintonsa monesta syytä. Yleisimmin syyt ovat henkilökohtaisia, mutta siihen ovat johtaneet myös taloudelliset vaikeudet. Kun opinnot keskeytyvät taloudellisista syistä, käytettävissä olevasta aineistosta ei selviä, ovatko siihen syynä koulutuksesta välittömästi syntyvät kustannukset vai jotkin muut taloudelliseen tilanteeseen liittyvät vaikeudet.

Amisbarometrin⁵ tulosten mukaan opiskelumotivaatio, oppimisvaikeudet ja hyvinvointiin liittyvät haasteet ovat keskeisimpiä opiskelijoiden itse nimeämiä syitä harkita opintojen keskeyttämisestä alle 20-vuotiaiden osalta. Rahahuolet olivat Amisbarometrin tuloksissa seitsemänneksi tärkein keskeyttämisen syy vuosina 2015 (12 % vastanneista) ja 2017 (8 % vastanneista).

Lukiolaisia koskevaa vastaavaa tietoa ei ole käytettävissä. Vuosittain julkaistavan nuorisobarometrin kohderyhmä on 15—29-vuotiaat, joka pitää sisällään muitakin kuin toisen asteen opiskelijoita, eikä tuloksissa näy erikseen tietoja lukiota ja ammatillista koulutusta koskien. Vuoden 2017 Nuorisobarometrin⁶ tietojen mukaan 10 % katsoo rahanpuutteen vaikuttaneen erittäin tai melko paljon koulutuksensa keskeyttämiseen.

Opetushallituksen selvityksen yhteydessä lukiolaisille tehtyyn kyselyyn vastanneista 65 % pitää lukio-opintojen kustannuksia kohtuullisina eikä koe, että heillä tai heidän perheillään olisi vaikeuksia toimeentulossa. Vastanneista 29 % arvioi, että heillä on taloudellisia vaikeuksia, 6 %:lla taloudelliset vaikeudet ovat merkittäviä. Ammatillisen perustutkintokoulutuksen opiskelijoista 7 % kokee, että raha-asiat tuottavat heille jatkuvasti hankaluuksia. Opiskelijoiden oma arvio rahojen riittävydestä vaihtelee sen perusteella, minkä alan opiskelija on kyseessä. Viitteitä opiskelijoiden taloudellisesta tilanteesta antaa myös se, kuinka moni toisen asteen opiskelijoista nostaa opintolainaa. Lukiolaisista 2,8 %:lla on opintolainaa. Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelivista 16—19-vuotiaista nuorista 11 % on ottanut opintolainaa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että opiskeluun liittyvät kustannukset voivat vaikuttaa myös koulutusvalintojen tekemiseen. Ne voivat vaikuttaa nuoren elämään myös siten, että koulutukseen osallistuminen edellyttää maksullisesta harrastuksesta luopumista. Samoin valiokunnan asiantuntijakuulemisessa todettiin, että niin opiskelijat kuin vanhemmatkin kertovat, että toisen asteen opinnoista aiheutuvista kustannuksista ei välttämättä anneta tietoa etukäteen, jolloin niiden suuruus voi tulla opiskelijoille ja heidän perheilleen yllätyksenä. Niin ikään opintoihin liittyvien vierailujen, kuten teatteri-, museo- ja uimahallikäyntien, maksullisuus estää joidenkin opiskelijoiden osallistumisen niihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että opiskelemaan hakeville annetaan riittävästi tietoa opiskelun aiheuttamista kustannuksista ja eri mahdollisuuksista hankkia oppimateriaalia sekä siitä, mistä voi tarvittaessa taloudellista tukea hakea. Maksulliset vierailut eivät saa olla ainoa keino päästä opetussuunnitelman mukaisiin tavoitteisiin, sillä opetus on maksutonta. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa. (*Lausumaehdotus 1*)

⁵ Amisbarometrin (2015 ja 2017) vastaukset kysymykseen 40.

⁶ Nuorisobarometri 2017, s. 46.

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2018 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota myös tarpeeseen löytää keinoja sille, että myös vähävaraisilla opiskelijoilla on mahdollisuus osallistua oppilaitoksen ulkopuolelle suuntautuviin maksullisiin vierailuihin ja käynteihin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että myös osana opetusta nuoria ohjataan oman taloutensa hallintaan. Nuorten heikko talousosaaminen huolestuttaa noin kahta kolmasosaa (64 %) opettajista⁷. Taloustaitojen opettamisessa on tärkeä kiinnittää huomiota oman talouden hallinnan taitoihin ja myös taloudellisen toimintaympäristön ja yhteiskunnan muutoksiin, mitkä aiheuttavat tarpeen talousosaamisen ajan tasalla pitämiseen.

Meneillään olevat hankkeet opiskelukustannusten vähentämiseksi toisella asteella

Opetushallitus on vuoden 2018 lopussa tehdyn päätöksen perusteella myöntänyt avustusta yhteensä 18 hankkeelle, joissa kehitetään avoimia digitaalisia oppimateriaaleja ja materiaalipankkeja sekä uudistetaan opetusta siten, että opiskelijoille koituvat kustannukset alenevat. Lukiokoulutuksen hankkeita rahoitetaan 1,1 miljoonalla eurolla ja ammatillista koulutusta 2 miljoonalla eurolla. Pilotit ovat laajoja, useamman koulutuksen järjestäjän verkostohankkeita. Ne toteutetaan vuoden 2019 kuluessa, ja niiden tulokset ovat käytettävissä alkuvuodesta 2020.

Ammatillisen koulutuksen hankkeissa kehitetään avoimia digitaalisia oppimateriaaleja ja materiaalipankkeja oppimateriaalikustannusten vähentämiseksi. Opiskelijoille kohdistuviin kustannuksiin haetaan säästöjä myös uudistamalla pedagogista toimintaa. Hankkeissa kehitetään muun muassa digitaalista verkko-opiskelua ja opetusmateriaalia yhteisten tutkinnon osien oppiaineisiin ja yrittäjyyskasvatuksen valinnaisiin opintoihin sekä tuotetaan oppimisen tueksi videomateriaalia, jota voidaan hyödyntää eri oppimisympäristöissä. Osassa hankkeita kokeillaan koulutuksen järjestäjien yhteishankintoja ja kehitetään kierrätys- ja lainaamotoimintaa, jotta työvälineiden ja oppimateriaalien hankkimisesta opiskelijalle koituvat kustannukset vähenisivät.

Arviointia

Toisen asteen opintojen muuttaminen opiskelijoille kokonaisuudessaan maksuttomiksi tarkoittaisi, että opiskelijalle ei jatkossa aiheutuisi nykyisen kaltaisia kustannuksia oppimateriaaleista, opetuksessa tarvittavista henkilökohtaisista välineistä ja tarvikkeista tai muista opetukseen tai tutkinnon suorittamiseen liittyvistä hankinnoista. Maksuttomuuden piiriin sisältyisivät mahdollisesti myös koulumatkat, joita ei ole ko. kustannuksia koskevissa laskelmissa juurikaan otettu huomioon.

Kansalaisaloitteessa tavoitellaan toisen asteen koulutuksen maksuttomuutta, ja valiokunta katsoo, että useiden hallituskausien aikana esillä olleen tärkeän asian tuominen painokkaasti yleiseen keskusteluun on erittäin tarpeellista. Aloitteessa ei esitetä konkreettista ehdotusta toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden toteuttamiseksi, vaan vaaditaan, että eduskunta tekee asiaa koskevan selvityksen ja sen jälkeen ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin ja lakiuudistuksiin.

⁷ Talous ja nuoret TAT, Opettajien talousosaaminen, tutkimus ja raportti 2019, s. 21 ja 26.

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2018 vp

Jos maksuttoman toisen asteen opintojen rahoittaminen tulisi valtion vastuulle siten, että opiskelijalle annettavat materiaalit ja tarvikkeet jäävät nykyiseen tapaan opiskelijan omaan käyttöön myös opintojen jälkeen, tarkoittaisi se arvion mukaan valtiolle 109—153 miljoonan euron vuosittaisia menolisäyksiä ja sen lisäksi mahdollisista koulumatkoista aiheutuvat menot, jotka eivät em. arvioon sisälly. Maksuttomuuden toteuttaminen valtion rahoittamana ei ole ongelmatonta. Jo nykyisessä mallissa on pulmallista se, että hankintapäätöksen oppimateriaalista tekee koulutuksen järjestäjä ja hintatason ja saatavuuden määrittää kaupallinen toimija kustannusten jäädessä opiskelijan ja hänen perheensä maksettaviksi. Jos oppimateriaalin kustannusvastuu siirrettäisiin valtiolle nykymallia muutoin muuttamatta, se saattaisi johtaa oppimateriaalien kustannusten nousuun, mikä puolestaan aiheuttaisi säästöpainetta muissa asioissa.

Valiokunta toteaa, että koulutuksen järjestäjät voivat nykyisinkin omilla päätöksillään antaa opiskelijoiden henkilökohtaiseen käyttöön oppimateriaalia, työvälineitä tmv. tarvikkeita maksutta taikka periä niistä opetusministeriön asetuksen (1323/2001, 6 §) mukaisen maksun, jos ne jäävät opintojen päätyttyä opiskelijalle. Koulutuksenjärjestäjien mahdollisuudet oppimateriaalin hankintaan opiskelijoilleen vaihtelevat.

Tilannetta ovat hankaloittaneet koulutuksen rahoitukseen kohdistuneet leikkaukset. Valiokunta katsoo, että toisen asteen koulutuksen rahoituksen tulisi vastata koulutuksen järjestämisen kustannuksia. Jatkossa tuleekin kiinnittää huomiota toisen asteen koulutuksen perusrahoituksen kuntoon saattamiseen sekä tarvittaviin täsmätoimiin, joilla pystytään kaikkein vaikuttavimmin puuttamaan nuoren ja hänen perheensä taloudellisesta tilanteesta johtuvaan koulutuksen keskeyttämiseen. Valiokunta painottaa em. menotarpeiden tärkeyttä osana tulevia hallitusneuvotteluja ja toteaa kiinnittäneensä huomiota koulutuksen riittävän perusrahoituksen turvaamiseen eri yhteyksissä⁸.

Tällä hallituskaudella jo aloitettujen pilottihankkeiden ja oppimateriaalilisästä säätämisen lisäksi valiokunta katsoo, että koulutuksen järjestäjiä tulee kannustaa yhdessä opiskelijoiden kanssa etsimään aktiivisesti keinoja, joilla toisen asteen koulutuksen opiskelijoille koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia pystytään alentamaan. On huomattava, että korkeakouluopiskelijat voivat suorittaa tutkintonsa ilman oppikirjahankinoja. Uusia tapoja voisivat olla esimerkiksi erilaiset oppimateriaali- ja opiskeluvälinelainaamot sekä digitaaliset alustat, joiden avulla esimerkiksi oppikirja-aineistoja pystytään jakamaan, ja yhteishankinnat. Keinoja voi löytyä myös avointen digitaalisten materiaalien käyttömahdollisuuksista sekä yritysten kanssa tehtävästä yhteistyöstä erityisesti ammatillisessa koulutuksessa. Toimiva ratkaisu ei välttämättä ole yksi toimenpide, vaan se voi koostua useista tekijöistä, jotka liittyvät yhtäältä opetusmenetelmiin ja oppimisympäristöihin sekä toisaalta niissä tarvittaviin materiaaleihin ja niiden käyttömahdollisuuksiin.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että opiskelussa käytettävässä oppimateriaalissa on tärkeää luottaa opettajan asiantuntemukseen, sillä hän suunnittelee ja toteuttaa oman opetuksensa opetussuunnitelman pohjalta ja pystyy siten arvioimaan omassa opetuksessaan parhaiten toimivan oppimateriaalin. Samoin valiokunta toteaa, että myös määrältään vähemmän tarvittavien oppimateriaalien, kuten ruotsinkielisten ja harvinaisempien oppiaineiden oppikirjojen,

⁸ Ammatillisen koulutuksen osalta mm. SiVM 7/2017 vp ja SiVL 10/2018 vp sekä lukiokoulutuksen osalta SiVM 12/2017 vp.

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2018 vp

oikea-aikaisesta saatavuudesta tulee huolehtia, jotta ne ovat opiskelijoiden käytettävissä heti, kun niitä tarvitaan. Tämä on tärkeää opiskelijoiden yhdenvertaisuuden kannalta.

Johtopäätökset

Valiokunta pitää erinomaisena, että yli hallituskausien esillä ollut asia toisen asteen koulutuksen maksullisuudesta on tuotu kansalaisaloitteen myötä voimallisesti yhteiskunnalliseen keskusteluun. Uudistaen aikaisemmassa mietinnössään (SiVM 4/2018 vp) toteamansa, valiokunta pitää tärkeänä, että jokainen suorittaa vähintään toisen asteen tutkinnon. Jokaiselle on taattava taloudelliset edellytykset hankkia itselleen osaamista ja koulutusta, sillä ne ovat nyky-yhteiskunnassa välttämättömyys työmarkkinoilla pärjäämiselle. Valiokunnan saaman asiantuntijalausunnon mukaan työpaikoista, joihin riittää pelkkä perusopetuksen suorittaminen, on viime vuosikymmenten aikana hävinnyt huomattava määrä, arvion mukaan vuodesta 1987 alkaen yli 600 000 työpaikkaa. Siten pelkästään perusopetuksen oppimäärän suorittaminen ei riitä nykyisillä työmarkkinoilla.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä kansalaisaloitteessa esille tuotua sivistyksellisten oikeuksien turvaamisen näkökulmaa ja painottaa, että Suomessa jokaisella on oltava perhetaustastaan ja varallisuudestaan riippumatta mahdollisuus kouluttautua varhaiskasvatuksesta korkea-asteelle saakka. Valiokunta korostaa, että nuoren ei tule joutua valitsemaan toisen asteen koulutuspaikansa hänen ja hänen perheensä taloudellisten edellytysten mukaan. 15-vuotiaana ei pidä joutua luopumaan unelmistaan. Samoin tärkeää on, ettei opiskelija joudu keskeyttämään opintojaan rahan puutteen vuoksi. Rahan puute ei tutkimusten valossa näytä olevan yleisin syy koulutusvalinnoille ja koulutuksen keskeyttämiselle, mutta valiokunta painottaa, että oppimateriaalikustannukset eivät saa muodostua yhdenkään nuoren opiskelun esteeksi. Nykyisellä hallituskaudella on ongelmaan tartuttu: oppimateriaalilisästä säättämisen lisäksi on tehty kaksi selvitystä toisen asteen koulutuksen opiskelijoille aiheutuvista kustannuksista ja lisäksi on käynnistetty valtion rahoittamia pilottihankkeita, joissa etsitään ratkaisuja toisen asteen koulutuksen opintojen kustannusten vähentämiseksi.

Valiokunta painottaa, että kansalaisaloitteessa tuodaan esille tärkeä huoli, mutta toteaa, että eduskunnan valtiosääntöinen asema huomioon ottaen eduskunta ei ole oikea taho aloitteessa vaaditun selvityksen ja lakiuudistuksen tekemiseen. Kansalaisaloitelaki (12/2012) mahdollistaa ehdotuksen tekemisen lainvalmisteluun ryhtymisestä, mutta lainvalmistelu kuuluu valtioneuvostolle, jolla on siihen työhön tarvittavat resurssit. Tämän on käytävä kansalaisaloitelain ohjeistuksesta ilmi. Valiokunta katsoo, että meneillään olevien toisen asteen koulutuksen opiskelukustannusten vähentämiseksi käynnistettyjen hankkeiden sekä opintotukilain oppimateriaalilisää koskevan uudistuksen kokemuksista tulee kerätä tietoa ottaen huomioon ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen uudistuvat oppimisympäristöt ja sen perusteella tehdä arviot niiden vaikutuksista opiskelijoille opinnoista aiheutuviin kustannuksiin. Tästä selvityksestä saadun tiedon perusteella on mahdollista tehdä johtopäätökset tarvittavista jatkotoimenpiteistä. (Lausumaehdotus 2)

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2018 vp

Eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen KAA 5/2018 vp sisältyvän ehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan lausumaehdotukset

- 1. Eduskunta edellyttää, että opetus- ja kulttuuriministeriö huolehtii siitä, että toisen asteen koulutuksen järjestäjille aikaansaadaan ohjeistus, jossa koulutuksen järjestäjille tähdennetään tarvetta tiedottaa arvioitujen oppimateriaalikustannusten määrästä sekä keinoista, joilla nämä kustannukset voidaan kattaa tai mahdollisesti välttää.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi toisen asteen opiskelijoille opinnoista aiheutuvien kustannusten kehitystä ottaen huomioon opintotukilain (65/1994) mukainen oppimateriaalilisä ja opiskelijoiden oppimateriaalikustannusten alentamiseksi käynnistetyt hankkeet sekä tekee seuranta- ja arviointitiedon perusteella selvityksen ja tarvittaessa ehdotukset jatkotoimenpiteiksi. Selvitykseen tulee sisällyttää perusteellinen lapsivaikutusten arviointi.*

Helsingissä 12.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
jäsen Li Andersson vas
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Pekka Puska kesk
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Jani Toivola vihr
jäsen Pilvi Torsti sd
jäsen Raija Vahasalo kok
varajäsen Timo Heinonen kok
varajäsen Hanna-Leena Mattila kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2018 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Yhdymme kansalaisaloitteen sisältöön. Perustelemme tätä erityisesti kahdella yhteiskunnallisesti erittäin merkittävällä kehityksellä. Nyky-yhteiskunnassa pelkän peruskoulun varassa ei enää työllisty, mikä korostaa sen merkitystä, että koko ikäluokan tulee suorittaa toisen asteen koulutus, kun nykyisellään peräti 15 % kaikista jää pelkän perusasteen varaan. Koulutuksellisen tasa-arvon kannalta toisen asteen maksuttomuus on välttämätön edellytys nuorten yhdenvertaisuudelle.

Toisen asteen suorittamisen merkitys ja maksuton toinen aste

Perusasteen varaan jääneiden nuorten osaaminen ei riitä nykyisillä työmarkkinoilla. Toisen asteen tutkinto on yksi tärkeimmistä syrjäytymistä ehkäisevistä tekijöistä. Silti suomalaisista nuorista peräti 15 prosenttia ei ole suorittanut toisen asteen tutkintoa 25 ikävuoteen mennessä. Jokaisesta ikäluokasta noin 10 000 nuoren opinnot päättyvät peruskouluun. Koulutus myös periytyy: vanhempien koulutustaustalla on myönteinen vaikutus lastensa valintoihin myös toiselle asteelle hakeutumisessa.

SAK:n tilastotutkimuksen mukaan peruskoulun suorittaneiden nuorten mahdollisuudet työllistyä jäävät ensimmäisenä työttömyysvuonna 15 prosentin tuntumaan. Pelkän peruskoulun käyneet ovat töissä vain puolet työiästään ja ovat joka neljäs vuosi työttömänä. Peruskoulun varaan jääneille kertyy työkäisinä keskimäärin lähes kahdeksan työttömyysvuotta.

Tilastokeskuksen vuoden 2016 koulutustilastojen mukaan vuoden kuluttua valmistumisesta toisen asteen ammatillisen koulutuksen suorittaneista työssä oli 65 prosenttia. Peruskoulun varaan jääneiden nuorten työllistymisnäköymät ovat merkittävästi tutkinnon suorittaneita heikommät: Vuoden 1987 jälkeen on Suomessa kadonnut yli 600 000 työpaikkaa, joihin on aiemmin riittänyt pelkkä peruskoulutus. Perusasteen työpaikoista on jäljellä noin 30 prosenttia. Näiden työpaikkojen huomattava häviäminen on vienyt peruskoulun varaan jääneiltä nuorilta niin työllistymisen kuin myös työllisenä pysymisen mahdollisuudet. Heidän osaamisensa ei riitä nykypäivän työmarkkinoilla.

Koulutuksellinen tasa-arvo ja maksuton toinen aste

YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja Suomen perustuslaki turvaavat jokaisen lapsen oikeuden koulutukseen varattomuuden sitä estämättä. Lukion ja toisen asteen ammatilliset kustannukset ovat kuitenkin tällä hetkellä monille nuorille ja heidän perheilleen kohtuuttoman kalliita. Nuoren tulisi voida keskittyä opintoihinsa ja panostaa koulutukseensa täysipainoisesti.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yleiskommentti (Nro: 19 201619) julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (artikla 4) ohjeistaa sopimuksen ratifioineita valtioita ryhtymään kaikkiin mahdollisiin toimiin, jotta lainsäädäntö, politiikat ja ohjelmat eivät vahingoita haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumista. Yleiskommentissa korostetaan, että

Valiokunnan mietintö SiVM 17/2018 vp
Vastalause

lasten oikeuksien asettaminen etusijalle kansallisessa budjetoinnissa ei pelkästään edistä oikeuksien toteutumista vaan sillä on pitkäkestoisia myönteisiä vaikutuksia talouskasvuun, kestäväan ja osallistavaan kehitykseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa (artikla 31) tunnustetaan myös jokaisen lapsen oikeus lepoon ja vapaa-aikaan. Alaikäisen nuoren ei tule täysipäiväisen opiskelun lisäksi tehdä kohtuuttomasti töitä voidakseen kustantaa opintonsa toisella asteella. Opiskelijoille maksuton toisen asteen koulutus tukisi vähävaraisten perheiden lasten mahdollisuutta keskittyä opintoihinsa.

Euroopan komission suositus Investoidaan lapsiin — murretaan huono-osaisuuden kierre (201320) ohjeistaa jäsenvaltioita vahvistamaan yhdenvertaisuutta edistävää lainsäädäntöä sekä laatimaan ja panemaan täytäntöön kattavaa ennaltaehkäisevää politiikkaa koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi ja erityisesti riskiryhmissä olevien lasten huomioimiseksi, jotta kaikkien oppijoiden perusoikeus saada laadukasta koulutusta toteutuu.

Opetushallituksen selvityksen (2018) mukaan jopa kolmanneksella lukiolaisten perheistä on haasteita selviytyä taloudellisesti opintojen kustannuksista. Vuoden 2017 Nuorisobarometristä selviää, että taloudelliset syyt vaikuttavat esimerkiksi nuorten tekemiin opiskelupaikkapäätöksiin tai saavat heidät viivyttämään valmistumistaan. Nuorista 17 % kertoo karsineensa opiskeluvaihtoehtojaan rahanpuutteen vuoksi, ja ilman tutkintoa tai opiskelupaikkaa olevista nuorista lähes puolet on joutunut karsimaan opintojaan tai luopumaan niistä rahanpuutteen takia. Kun tarkastellaan vain niiden nuorten vastauksia, jotka eivät opiskele tai ole suorittaneet toisen asteen tutkintoa, osuus on jopa 32 %. Rahan puute vaikuttaa myös opintojen keskeyttämiseen; Nuorisobarometrin mukaan se on jossain määrin vaikuttanut opintojen keskeyttämiseen joka viidennellä tutkintoon johtavan koulutuksen joskus keskeyttäneellä ja opintonsa keskeyttävät todennäköisemmin opiskelijat, joiden perheellä on ollut heikko taloudellinen tilanne.

Nykytilanteessa kertyvät toisen asteen opintojen kustannukset asettavat perheet ja lapset eriarvoiseen asemaan taloudellisten tekijöiden perusteella. Pelastakaa Lasten selvityksen mukaan lähes 60 % vastanneista nuorista koki, että toisen asteen kustannukset ovat aiheuttaneet heille tai heidän perheelleen taloudellisia haasteita joko hieman tai suuresti.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hyväksytään lisäksi uusi lausuma. (***Vastalauseen lausumaehdotus***)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää yhtyen kansalaisaloitteen asiasisältöön, että valtioneuvosto laatii perusteellisen selvityksen ja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin ja lakiuudistuksiin lukio- ja ammatillisten opintojen maksullisuuden poistamiseksi.

**Valiokunnan mietintö SiVM 17/2018 vp
Vastalause**

Helsingissä 12.2.2019

Pilvi Torsti sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Li Andersson vas
Jani Toivola vihr
Mikaela Nylander r