

Hallintovaliokunta perjantai 13.11.2020 klo 11.15 / HE 173/2020 vp / Lausuntopyyntö

Lempäälän kunnan lausunto: HE 173/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

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 kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia, opintotukilakia, koulumatkatukilakia, ylioppilastutkinnosta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja. Esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuuden korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä.

Esityksessä ehdotetaan, että oppivelvollisuus laajennettaisiin koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta. Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisuutta suoritettaisiin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Oppivelvollisella olisi perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä oppivelvollisen asuinkunnalle ehdotetaan uusia oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuita, joilla vahvistettaisiin alle 18-vuotiaan nuoren saamaa ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nykyistä laajemmasta maksuttomuudesta toisen asteen koulutuksessa. Perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun saakka, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Maksuttomia olisivat opetuksessa tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Lisäksi yli seitsemän kilometrin koulumatkat olisivat maksuttomia.

Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen yhdistettäisiin nykyiset perusopetuksen ja toisen asteen 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.

Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle nuorelle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Tavoitteena on, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen edistää henkilön työllistymistä ja yhteiskuntaan osallistumista. Esityksen tavoitteena on osaltaan tukea työllisyysasteen nostamista.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät muut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021. Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettava laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021, mutta kyseistä koulutusta järjestettäisiin 1.8.2022 lukien. Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen liittyvät muut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022. Lempäälän kunta pitää hyvänä oppivelvollisuutta koskevan lainsäädännön kokoamista yhdeksi laiksi.

Lempäälän kunnan näkemyksen mukaan esitetyt rakenteelliset uudistukset palvelevat koulutuspoliittista tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan vähintään toisen asteen koulutus tai tutkinto. Uudistusten myötä korostuu kunnan perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen sekä nuoriso- ja opiskeluhuoltopalvelujen sekä etsivän nuorisotyön yhteistyö sujuvien opiskelupolkujen takaamiseksi. Esityksen mukaan oppivelvollisen kannalta olennaista on asuinkunnan vastuu kartoittaa oppivelvollisen tuen ja ohjauksen tarve ja tätä kautta mahdollisuus ohjata oppivelvollista hakeutumaan sellaiseen soveltuvaan koulutukseen tai muuhun tarkoituksenmukaiseen palveluun, kuten sosiaali- ja terveyspalveluihin tai kuntoutuspalveluihin, joka parhaiten edistäisi nuoren kokonaistilannetta, oppivelvollisuuden suorittamista ja jatko-opintoihin pääsyä.

Edellä selostetun lisäksi Lempäälän kunta pitää tärkeänä sitä, että esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös uudesta oppivelvollisuusrekisteristä, joka sisältäisi oppivelvollisuuden suorittamisen alkamista, keskeyttämistä ja päättymistä koskevat tiedot sekä tiedon oppivelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuussa olevasta tahosta. Oppivelvollisuusrekisteriä ylläpitävän henkilöstön lisäksi myös etsivällä nuorisotyöllä on perusteltua olla pääsy rekisteriin. Etsivän nuorisotyön tehtävänä tulee olla myös jatkossa niiden oppivelvollisten ja heidän huoltajansa tavoittaminen ja ohjaukseen saattaminen, jotka kunnan tietojen mukaan eivät suorita oppivelvollisuutta.

Käytettävissä olevia resursseja ja rakenteita uudella tavalla tarkasteleva yhteistyö kuntien jo muutenkin haastavassa tilanteessa on välttämätöntä, koska esityksessä ehdotetaan tiukassa aikataulussa uusia tehtäviä kunnille, perusopetuksen järjestäjille ja toisen asteen koulutuksen järjestäjille. Oppivelvollisten asuinkunnille sekä perusopetuksen järjestäjille säädetyt uudet tehtävät rahoitettaisiin kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän puitteissa.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus jakautuu suunnilleen puoliksi kuntien ja valtion kesken. Kuntien rahoitusosuus ammatillisen koulutuksen rahoituksesta on vuonna 2020 noin 178 euroa asukasta kohti. Uudistuksen seurauksena kuntien rahoitusosuus (178 euroa/asukas) ei saa nousta. Lukiokoulutuksen osalta kunnat rahoittavat koulutuksesta 465 milj. euroa (72 %) ja valtio 177 milj. euroa (28 %). Kuntien rahoitusosuus lukiotoimen rahoituksesta on vuonna 2020 noin 83 euroa asukasta kohti. Valtakunnallisesti lukion valtionosuusrahoituksessa on jo nyt noin 800 euron lovi jokaista opiskelijaa kohti. Koska jo nykytilanteessa kunnat rahoittavat kolmeneljäsosaa lukiotoimen kustannuksista, on pelättävissä, että uudistuksesta aiheutuu jo ennestään talousvaikeuksissa oleville kunnille lisäkustannuksia. Uudistuksen toteutuksessa on aidosti rahoituksellisesti varmistettava, ettei lukiopuolelle aiheudu lisäkustannuksia laadukkaan lukiokoulutuksen varmistamiseksi.

Lempäälän kunta pitää tärkeänä, että valtio kompensoi oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät maksuttomuuden kustannukset koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien **laskennallisista** kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Lempäälän kunnan osalta arvioitut kustannukset vuosina 2021-2023 on 550.000 euroa, jonka kompensatiosta ei kunnalla ole vielä täyttä varmuutta taloussuunnittelun pohjaksi.

Toisen asteen maksuttomuus ja uudistuksen rahoitus

Oppivelvollisuutta laajennettaessa toteutetaan maksuton toisen asteen koulutus kaikille oppivelvollisina toisen asteen koulutuksen aloittaneille. Perustuslain 16 §:ssä säädetty oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oppivelvollisuus kytkeytyvät yhteen siten, että oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta. Vakiintuneen tulkinnan mukaan maksuttoman perusopetuksen katsotaan kattavan myös riittävän ravinnon ja päivittäiset koulumatkat. Esityksessä ehdotetaan otettavaksi huomioon perustuslain vaatimukset oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuudesta.

Esityksessä ehdotettu oppivelvollisuus päättyisi oppivelvollisen 18-vuotissyntymäpäivään, joten kalenterivuoden alussa syntyneen henkilön oppivelvollisuuden kesto saattaisi olla jopa vuoden lyhyempi kuin kalenterivuoden lopussa syntyneen. Lisäksi oppivelvollisuus päättyisi lähes aina kesken toisen asteen tutkinnon suorittamisen. Toisen asteen koulutuksen maksuttomuutta ei esityksen mukaan rajattaisikaan vain oppivelvollisuuden suorittamiseen, vaan se koskisi yhdenvertaisin perustein kaikkia oppivelvollisena perusopetuksen jälkeiset opinnot

aloittaneita ja kestäisi lähtökohtaisesti toisen asteen tutkinnon suorittamisen loppuun saakka. Tarkoituksena olisi, että kaikilla oppivelvollisilla nuorilla olisi mahdollisuus suorittaa toisen asteen tutkinto maksuttomasti.

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. Oppimateriaalien maksuttomuuden myötä poistettaisiin oikeus opintotukilain mukaiseen oppimateriaalilisään. Ylioppilastutkinnosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maksuttomuuden periaatteiden mukaisesti myös lukion oppimäärän päätteeksi suoritettavan ylioppilastutkinnon suorittamiseksi edellytettävät viisi koetta sekä niiden osalta hylättyjen kokeiden uusiminen olisivat maksuttomia.

Lempäälän kunta kiinnittää esityksessä erityistä huomiota lukion oppimateriaalien maksuttomuuteen, hankintaan ja hallintaan. *Oppimateriaalikustannuksia ei voida laskea sen varaan, että niitä voitaisiin peruskoulun tapaan kierrättää.* Lukiolaisen oppimateriaalikustannusten osalta on otettava huomioon, että ensimmäisen vuosikurssin aikana hankittavissa oppimateriaaleissa on oppisisältöjä, joita käytetään toisen tai jopa kolmannen opintovuoden aikana. Lukiolaisen valmistautuessa ylioppilastutkintoon hän tarvitsee myös ensimmäisen vuosikurssin oppikirjoja. Näin ollen oppimateriaalin nopea kierrättämismahdollisuus on hyvin rajoitettu. Lisäksi osa lukion oppiaineiden sisällöstä on kumuloituvaa, joten realistiseksi kierrättämissykliksi voi muodostua kolme vuotta. Kierrättämismahdollisuutta rajoittaa myös se, että monessa oppiaineessa ei ole erikseen harjoitus- tai tehtäväkirjoja, joten tehtävät tehdään suoraan oppikirjaan. Lisäksi kirjoille ei ole uusissakaan lukioissa ole erillisiä kirjavarastotiloja, kuten esimerkiksi uusissa tiloissa vuonna 2017 aloittaneella Lempäälän lukiolla.

Käynnissä oleva siirtymä digitaalisen oppimateriaalin käyttöön haastaa oppimateriaalin kierrättämistä entisestään. Tällä hetkellä tarjolla on vain lukioaikaisia lisensejä, jotka mahdollistavat lukioajan opiskelun sekä ylioppilaskirjoituksiin valmistautumisen, mutta ei materiaalin siirtämistä seuraavalle henkilölle. Lisäksi vain digitaalinen aineisto ei ole opiskeluergonomian osalta suositeltavaa.

Lisäksi on huomioitava 72 henkilötyövuoden lisäys materiaalin hankinnan ja kierrätyksen vuoksi. 72 htv kustannus on vuosittain 2,6 M€. Tälle välttämättömälle työlle ei ole laskettu kustannuksia.

Lempäälän kunta ei Kuntaliiton tapaan näe mahdollisena, että yleiset kirjastot huolehtisivat toisen asteen oppikirjamateriaalien hankinnoista ja kierrättämisestä. Yleinen kirjasto ja sen kokoelmat ovat lain mukaan tarkoitettu kaikille (laki yleisistä kirjastoista 1492/2016). Materiaalin käyttöoikeutta ei kohdenneta vain tietyille ryhmälle tai tiettyyn toimintaan. Kirjaston hankkima materiaali eroaa tästä syystä esimerkiksi korkeakoulukirjastojen toiminnasta. Esimerkiksi lukiokirjojen kierrätys perusopiskelussa ja ylioppilaskirjoituksissa haastaisi erityisesti kirjastojen toimintaa, sillä lukiota käy kerrallaan noin 100 000 opiskelijaa. Mikäli ajateltaisiin oppimateriaalin olevan jonkin muun tahon kuin opiskelijan itsensä omistuksessa, arvioidaan oppimateriaalitarpeen olevan noin kaksinkertainen ikäluokan kokoon nähden, sillä materiaalia tarvitsisi samanaikaisesti sekä opiskeleva että ylioppilastutkinnon kokeisiin valmistautuva ikäluokka. Tällöin oppimateriaalikustannukset olisivat vuositasolla noin 0,67 prosenttia uushankinta-arvosta ($2 \times 1 / 3$).

Mikäli kirjastoille tulisi tehtäväksi huolehtia myös oppimateriaalin saatavuudesta, olisi kyse uudesta tehtävästä, josta tulisi sopia kirjaston ja oppilaitosten välillä. Sopimisessa tulisi huomioida aineistohankinnasta aiheutuvat kulut. Uusi tehtävä vaatisi osaamisen päivittämistä kirjastoissa, lisäystä kirjastojen henkilöresursseihin (kirjojen hankinta, huolto, toimitus) sekä aineistohankinnasta aiheutuvien lisäkustannusten huomioimista. Kirjastojen aineistohankintamäärärahat on tarkoitettu yleisen kirjastojen tehtävien mukaiseen toimintaan, monipuolisen ja uudistuvan kokoelman ylläpitämiseen ja aineistoon pääsyn tarjoamiseen kaikille kuntalaisille.

Kuntatalouden tilanne on ollut jo pitkään hyvin haasteellinen. Lisäksi alkutalvesta 2020 alkaneella koronapandemialla tulee olemaan merkittäviä ja pitkäkestoisia taloudellisia vaikutuksia. Tasapainon turvaamiseksi kuntien menoja ei ole mahdollista kasvattaa. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrää ei saa kokonaisuudessaan lisätä ja myös hallitusohjelmaan kirjattujen uusien, pysyvien ja määräaikaisten julkisen sektorin menolisäysten ajoitus ja mitoitus on arvioitava tarkoin

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 jatko-opintovalmiuksia tarvitseville henkilöille, kuten maahanmuuttajille ja aikuisopiskelijoille. Vaikeimmin vammaisille opiskelijoille tarkoitettu työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus säilyisi nykyisellään.

Lempäälän kunta kannattaa siirtymävaiheen koulutusten yhtenäistämistä siten, että ne muodostavat opiskelijan kannalta selkeän koulutuskokonaisuuden ja että opiskelija voi suorittaa erilaisia sisältöjä tarpeidensa mukaan. Tällöin oppivelvollisen on mahdollista tutustua laajemmin eri vaihtoehtoihin ennen tutkintoon johtavan koulutuksen valintaa.

Tehostettu oppilaanohjaus

Lempäälän kunnan näkemyksen mukaan esityksessä on kiitettävästi kiinnitetty huomiota oppilashuollollisiin ja opinto-ohjauksellisiin kysymyksiin jo perusopetuksen viimeisinä vuosina. Syrjäytymisvaarassa olevien oppilaiden osalta joustavan perusopetuksen ja vuosiluokkiin sitomattomat elementit tulee huomioida ja varmistaa, että mekaaninen jatko-ohjautuminen ei siirrä haastetta lisääntyvissä määrin toisen asteen opetuksen järjestäjille. Tehostettu oppilaanohjaus on hyvä ja joustava tapa henkilökohtaiseen ”rinnalla kulkemiseen” suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti vahvassa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.

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.

Lempäälän kunta pitää oppivelvollisuuslain voimaantulon aikataulua edelleen liian tiukkana. Mikäli laki astuu voimaan 1.8.2021, tulee riittävä rahoitus pystyä takaamaan. Kyseessä on kokonaisuutena merkittävä uudistus suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Tässä onnistuminen edellyttää valtion ja kuntien vahvaa ja kehittävää yhteistyötä sekä uudistuksen onnistumisen seuranta- ja arviointia.

Heidi Rämö

Nina Lehtinen

Kunnanjohtaja

Sivistysjohtaja