

Maarit Kallio-Savela, Kyösti Värri
Minna Antila, Johanna Vilku

Eduskunnan hallintovaliokunta

Kuuleminen 10.11.2020

HE 173/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

Kuntaliiton käsityksen mukaan erityisesti rakenteelliset uudistukset ovat koulutuspoliittisesti perusteltuja.

Kuntaliitto on kannanotoissaan pitänyt keskeisenä koulutuspoliittisena tavoitteena, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaa vähintään toisen asteen koulutuksen tai tutkinnon. Kuntaliiton käsityksen mukaan jokaisella perusopetuksen päättävällä nuorella tulee olla tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa. Tällä hetkellä näin ei ole. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että perusopetusta ja sen rakenteita kehitetään sekä järjestämisen joustavoittamiseen pyritään nykyistä voimallisemmin koulutusjatkumon vahvistamiseksi. Perusopetuksessa syntynyttä 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 nykyrakenteiden tarkoituksenmukaisuudesta ja tavasta edetä opinnoissa.

Hallituksen esitys sisältää mekaanisena toimenpiteenä tehtävän oppivelvollisuusiän korottamisen lisäksi rakenteellisia uudistuksia, jotka oikein toteutettuina voivat mahdollistaa 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 suunnitelmallista 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.

Kuntaliitto pitää esitettyjä rakenteellisia uudistuksia tarkoituksenmukaisina. Ne palvelevat tavoitetta saada kaikki nuoret suorittamaan vähintään toisen asteen koulutus tai tutkinto. Kuntaliitto muistuttaa, että nämä uudistukset ovat toteutettavissa myös ilman oppivelvollisuusiän nostamista 18 vuoteen.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että sosiaali- ja terveystoimen palveluilla on keskeinen merkitys siihen, että jokaisella nuorella on tosiasialiset mahdollisuudet suorittaa toisen asteen koulutus tai tutkinto.

Kaikkein kriittisimmät kysymykset: aikataulu ja rahoitus

Kuntaliitto näkee esityksen sisältävän useita haasteita, mutta niistä kaksi on kaikkein oleellisimpia lainsäädännön onnistuneen toteutuksen kannalta. Hallituksen esityksessä ongelmallisimpia ovat ehdotettu toimeenpanoaikataulu ja rahoituksen riittävyys.

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.

Kuntaliitto pitää oppivelvollisuuslain voimaantulon aikataulua liian kireänä. Oppivelvollisuusiän nostamista tulee siirtää koronatilanne ja sen vaikutukset huomioiden. Kuntaliiton käsityksen mukaan laki voisi tulla voimaan aikaisintaan 1.8.2022. Tällöin uudistus toteutuisi samaan aikaan tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen uudistuksen kanssa.

Koronakriisin vaikutukset julkiseen talouteen

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että koronakriisiä seuraa pitkäaikainen tarve tasapainottaa julkista taloutta. Lisäksi sekä ammatillisen että lukiokoulutuksen valtionosuusrahoitusta on edellisten hallituskausien aikana leikattu. Julkisen talouden tasapainotustoimenpiteet tulevat todennäköisesti kohdistumaan myös palveluiden rahoitukseen. Vaarana on, että tasapainotustoimenpiteiden seurauksena julkisten palveluiden perusrahoitusta vähennetään jatkossa huomattavasti enemmän kuin nyt toteutettaviin uudistuksiin suunnataan lisärahoitusta. Tämä johtaisi siihen, että jatkossa kunnat joutuisivat järjestämään nykyistä enemmän palveluita alemmalla kokonaisrahoituksella, mikä rapauttaisi palveluita. Poikkeusoloissa olisi parempi keskittyä turvaamaan olemassa olevat palvelut ja niiden rahoitus, ei lisäämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita.

Kustannukset

Kuntaliitto toteaa, että uudistuksen toteuttamisen kustannukset on aliarvioitu. Kuntaliitto toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvistä kustannuksista puuttuu hieman yli 10 miljoonaa euroa. Lisäksi esitys kohtelee eri joukkoliikennetoimijoita ja kuntia eriarvoisesti ja siirtää 1,5 miljoonaa euroa joukkoliikennekustannuksia kunnille. Kustannukset on tarkistettava oikealle tasolle ja kustannukset on korvattava täysimääräisesti kunnille sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille.

Mikäli hallitus ei varaa uudistuksen toteuttamiseksi riittävää rahoitusta, ei uudistusta tule toteuttaa. Toissijaisesti on myös tutkittava mahdollisuudet vähentää kustannuksia esimerkiksi etuuksia karsimalla.

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 välttämättömiä 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.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota vaikutusten arvioinnin merkityksellisyyteen arvioitaessa onko esitetty oppivelvollisuusiän laajentaminen siihen asti kun henkilö täyttää 18 vuotta oikeasuhtainen ja saavutetaanko oppivelvollisuuden laajentamisella sille asetetut tavoitteet. Oppivelvollisuuden laajentaminen kohdistuu koko ikäluokkaan. Heistä 85 prosenttia suorittaa jo nykyisin toisen asteen koulutuksen.

Esityksen mukaan oppivelvolliset olisivat tietyin edellytyksin oikeutettuja myös majoitus- ja matkakorvauksiin. Koulutuksen järjestäjä päättäisi ja maksaisi majoitus- ja matkakorvauksen hakemuksesta opiskelijalle aiheutuneista kustannuksista. Kuntaliitto 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.

Kuntaliitto pitää oppivelvollisuuden laajentamiseen esitettyä rahoitusta riittämättömänä suhteessa uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Tämän takia Kuntaliitto toteaa, että kustannuksia saadaan vähennettyä esimerkiksi rajoittamalla koulumatkojen maksuttomuutta vain oppivelvollisiin.

Kuntaliitto toteaa hallituksen esityksen ja niiden perustelujen jättävän useita kohtia, erityisesti maksuttomuuden ja sen rajausten osalta hyvin tulkinnanvaraisiksi. Kuntaliitto kiinnittää huomiota esimerkiksi seuraavaan kohtaan:

Oppivelvollisuuslaki 17 § 2 mom.: ”Opintoja täydentävistä vapaaehtoisista opintoretkistä, vierailuista, tapahtumista ja muista vastaavista toiminnoista

voidaan periä kohtuullisia maksuja.” Kohdan ilmaus poikkeaa lukiosäädöksissä käytettävästä terminologiasta. Tämän takia on tulkinnanvaraista, mikä on ilmauksen suhde esimerkiksi asetuksen 810/2018 (asetus lukiokoulutuksesta) 12 §:ssä mainittuihin pakollisiin ja valtakunnallisiin valinnaisiin opintoihin, paikallisista valinnaisista opinnoista puhumattakaan.

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.

Kuntaliitto pitää esitettyä uutta lakia tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta merkittävänä rakenteellisena uudistuksena. Kuntaliiton käsityksen mukaan se parantaa perusopetuksen päättävien oppilaiden ja päättäneiden opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkinto yksilöllisten opintopolkujen avulla.

Oppivelvollisuutta on esityksen mukaan mahdollista suorittaa myös ns. kansanopistojen pitkällä linjoilla. Kansanopistojen mahdollisuus järjestää uutena tehtävänä oppivelvollisille suunnattua koulutusta esityksen mukaisesti lisää Kuntaliiton mielestä oppivelvollisuuden suorittamista tukevien koulutuspalvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta.

Esitys kuntien ja koulutuksen järjestäjien kannalta

Esityksen mukaan toisen asteen koulutuksessa säilytetään vapaa hakeutumis-oikeus. Toisen asteen koulutuksen järjestäminen säilyy myös opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään erilliseen järjestämislupa perustuvana. Tehtävä on tällöin kunnille vapaaehtoinen. Kuntien velvollisuus rahoittaa toisen asteen koulutusta asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta säilyy ennallaan.

Kunnille ei siis ole esityksen mukaan tulossa velvoitetta järjestää toisen asteen koulutusta eikä uutta tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta.

Esityksessä kunnille ja koulutuksen järjestäjille ei myöskään säädettäisi vastuuta koulumatkojen järjestämisestä. Esityksen mukaan koulumatkojen maksuttomuus toteutettaisiin nykyisen koulumatkatukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia. Kuntaliitto kiinnittää huomioita siihen, että esityksen alueellisia vaikutuksia (4.2.36) koskevassa kohdassa kuitenkin mainitaan, että ”Jos joukkoliikennettä ei ole tarjolla, se otettaisiin koulumatkajärjestelmässä huomioon maksamalla tukea koulutuksen järjestäjälle kuljetuspalvelun järjestämiseksi tai opiskelijalle itselleen hänen kulkiessaan itse järjestetyllä kulkutavalla. Tarve itse järjestetyn kulkutavan käyttöön voisi lisääntyä, jos linja-autoliikenteen yleiset toimintaedellytykset heikkenevät.

Ehdotettujen muutosten arvioidaan kuitenkin tuovan uusiksi joukkoliikenteen käyttäjiksi sellaisia opiskelijoita, jotka eivät ole aiemmin käyttäneet joukkoliikennettä koulumatkoihinsa, mikä parantaisi toimivan joukkoliikenteen järjestämisedellytyksiä. Koulumatkatukilain mukaan koulumatkatuki maksetaan koulutuksen järjestäjälle, jos se järjestää opiskelijoilleen koulukuljetuksen. Maksutonta koulumatkaa koskevat uudistukset koskisivat myös tätä koulutuksen järjestäjälle maksettavaa koulumatkatukea, mikä kannustaisi koulutuksen järjestäjiä tarjoamaan koulukuljetusta, esimerkiksi hyödyntämällä perusopetuksen koulukuljetuksia myös toisen asteen opiskelijoiden koulumatkoihin. Tämä edistäisi koulumatkojen kulkumahdollisuuksia myös niillä alueilla, joilla toimivaa joukkoliikennettä ei ole koululaisten ja opiskelijoiden käytettävissä.”

Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteella jää hämäräksi, miten uudistuksessa on huomioitu erityistä tukea tarvitsevien ja vammaisten oppivelvollisten maksuttomien koulumatkojen toteutuminen ja miten tarvittavien erityiskuljetusten saatavuus järjestelmässä turvataan.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esitys ei saa johtaa siihen, että käytännössä vastuu kuljetuspalveluiden saatavuuden turvaamisesta jää kuntien ja koulutuksen järjestäjien vastuulle ja niille syntyy tosiasiallisesti velvoite järjestää oppivelvollisten kuljetuspalvelut (ml. erityiskuljetukset erityistä tukea tarvitseville ja vammaisille). Kuntaliitto katsoo, että vastuun oppivelvollisuuden suorittamisen ja sen maksuttomuuden tosiasiallisen toteutumisen (ml. kuljetuspalvelut) turvaamisesta tulee kaikilta osin kuulua ensisijaisesti valtiolle, jollei tehtävää ole kunnalle ja koulutuksen järjestäjille säädetty. Esitystä ja sen vaikutusten arviointia on välttämätöntä tältä osin täydentää.

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. Esityksen mukaan ennen koulutuspaikan osoittamista koskevaa ratkaisua, asuinkunnan on kuultava koulutuksen järjestäjää, jonka opiskelijaksi oppivelvollinen ollaan osoittamassa. Kuntaliitto esittää tämän yksityiskohdan osalta tarkemmin arvioitavaksi, mitä tietoa koulutuksen järjestäjän on tässä yhteydessä oikeus saada ja oikeuttaako esityksen tietojensaantia koskevat säännökset tässä tilanteessa poikkeamaan salassapitovelvoitteista.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esitys ei saa johtaa siihen, että joillekin kunnille voi syntyä tosiasiallinen velvoite järjestää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta etenkin harvan oppilaitosverkon alueella.

Vaikutusten arviointi

Kuntaliitto toteaa, että oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia on arvioitu hyvin yksittäisten toimenpiteiden osalta. Sen sijaan uudistuksen vaikutusten arviointi koko koulutusjärjestelmän osalta jää ohueksi. Oppivelvollisuuden laajentaminen väestön osaamistasoa kohottaessaan tulee mitä ilmeisimmin vaikuttamaan myös jatkuvan oppimisen näkökulmiin ja aikuisten koulutustarjontaan. Koulutustarjonnan sisällöt ja painotukset muuttunevat, ja tätä kautta myös rahoituksen kohdentuminen.

Kuntaliitto toteaa, että ruotsinkielisen koulupolun toteuttaminen on erilainen kuin suomenkielinen. Olennaisin ero on oppilas- ja opiskelijamäärissä. Ruotsinkielinen koulutusjatkumo perusopetuksen jälkeen tulee turvata.

Avoimeksi jää esimerkiksi se, miten uudistukseen esitetyn rahoituksen riittä-mättömyys heikentää mahdollisuuksia saavuttaa yhteiskunnan koulutukselle asettamia tavoitteita. Vaikutusten arvioinnissa ei myöskään juurikaan arvioida uudistuksen aiheuttamia käyttäytymismuutoksia.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että uudistuksesta aiheutuvat kustannukset ovat pääosin opiskelijan uusien tai kasvavien opintososiaalisten etujen kustannuksia. Tällöin uudistus on yhteydessä suunnitteilla olevaan sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen. Hallitus on siten valmisteellut oppivelvollisuusudistusta ilman kokonaisnäkemystä sen yhteydestä sosiaaliturvauudistukseen.

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 arviota.

Kuntaliitto korostaa perustuslakivaliokunnan lausunnon ja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin merkitystä. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että perustuslaillisen arvioinnin myötä ei kunnille tai koulutuksen järjestäjille synny tosiasiallisia uusia tehtäviä, joita ei ole osattu valmistelussa ja esimerkiksi kustannusarvioinnissa ottaa huomioon.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että perustuslakivaliokunta arvioi esityksen perustuslain mukaisuuden erityisesti siitä näkökulmasta, ettei esityksessä oppivelvollisuuden laajennuksen osalta oppivelvollisuuden suorittamiseksi annettavan koulutuksen järjestäminen ei ole minkään tahon velvollisuutena. Lisäksi Kuntaliitto korostaa perustuslakivaliokunnan arviota koulutuksen maksuttomuuden osalta sekä koulutuksen saatavuutta alueellisen ja kielellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Perusopetus

Kuntaliitto toteaa, että oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä perusopetuksen järjestäjille esitettävät muutokset tarkoittavat ensisijaisesti oppilaanohjauksen vahvistamista perusopetuksen aikana sekä ohjaus- ja valvontavastuuta eli ns. ”kesäohjauksen” velvoitetta. Kuntaliitto pitää näitä täsmätoimenpiteitä perusteltuina, mutta toimenpanon laadukkuuden kannalta aikataulullisesti hyvinkin haasteellisena.

Ammatillinen koulutus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 48 §:n 2 momenttia. Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan Koulutuksen järjestäjän tehtävänä on suunnitella tutkinnon tai koulutuksen perusteissa edellytetyn ammattitaidon tai osaamisen hankkiminen, jos opiskelijalla ei ole osaamisen osoittamiseksi tarvittavaa aiemmin hankittua osaamista. Voimassa olevan pykälän 2 momentin mukaan ammattitaidon tai osaamisen hankkiminen suunnitellaan yksilöllisesti tutkinnon tai koulutuksen osittain.

Esityksessä 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan ”Perustutkintokoulutuksessa koulutuksen järjestäjän tehtävänä on arvioida oppilaitoksessa ja muissa oppimisympäristöissä toteutettavan opetuksen ja

ohjauksen tarve sekä määrä.” Lisäksi momenttiin esitetään toimivaltasäännöstä siitä, että valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin opetuksen ja ohjauksen määrän arvioinnista. Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella olisi tarkoitus säätää opetuksen ja ohjauksen keskimääräisestä tuntimäärästä, jota käytettäisiin arvioinnin perusteena silloin, kun opiskelijalla ei ole aikaisemmin hankittua osaamista.

Kuntaliitto toteaa aluksi, että esitetty muutos ei asiallisesti liity oppivelvollisuuden laajentamista koskevaan esitykseen. Tässä syystä Kuntaliitto ei kannata muutosesityksen käsittelyä tässä yhteydessä eikä pidä menettelyä tältä osin asiallisena.

Voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 60 §:n 1 mom. mukaan opiskelijalla on oikeus saada eri oppimisympäristöissä selkeää opetusta ja ohjausta, joka mahdollistaa tutkinnon tai koulutuksen perusteiden mukaisten ammattitaitovaatimusten ja osaamistavoitteiden saavuttamisen sekä tukee opiskelijoiden kehitystä hyväksi, tasapainoisiksi ja sivistyneiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi.

Nyt ehdotetun 48.2 §:n perustelujen mukaan ” Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan koulutuksen järjestäjän tehtävänä on suunnitella tutkinnon tai koulutuksen perusteissa edellytetyn ammattitaidon tai osaamisen hankkiminen, jos opiskelijalla ei ole osaamisen osoittamiseksi tarvittavaa aiemmin hankittua osaamista. Lisättäväksi ehdotettava säännös tarkentaisi tätä siten, että osaamisen hankkimisen suunnittelun yhteydessä koulutuksen järjestäjän tulisi nykyistä tarkemmin arvioida kunkin opiskelijan opetuksen ja ohjauksen tarve sekä määrä eri oppimisympäristöissä.”

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 37/2006 vp, 16/2004 vp) todennut mm., ettei lakiin tule ottaa tarpeettomia säännöksiä.

Kuntaliitto katsoo, että ehdotettu tarkentava säännös on jo voimassa oleva säännöskokonaisuus huomioiden tarpeeton. Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että ehdotettu säännös ei ole ammatillisesta koulutuksesta säädetyn osaamisperusteisuuden mukainen. Kuntaliitto kiinnittää myös huomiota siihen, onko opetuksen ja ohjauksen määrän arvioinnista mahdollista säätää asetustasolla. Opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista tulee säätää lain tasolla.

Ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden saamasta opetuksen ja ohjauksen määrästä ja laadusta käytiin julkisuudessa erityisesti ennen eduskuntavaaleja laajaa keskustelua.

Kuntaliitto katsoo, että esitettyyn ongelmaan tulee suhtautua vakavasti. Sen laajuus ja syyt tulee selvittää perusteellisesti. Tämän jälkeen tulee etsiä ratkaisuvaihtoehtot ja valita niistä paras mahdollinen.

Esitetty valtuutussäännös ja esillä ollut säännösluonnos ei millään muotoa ratkaise asiaa. Lisäksi se on osaamisperusteisuuden vastainen.

Kuntaliitto vaatii esitettyä valtuutussäännöstä poistettavaksi.

Lukiokoulutus

Esitetyllä oppivelvollisuuslainsäädännöllä tulee olemaan osin hallitsemattomia vaikutuksia oppilaitosverkkoon lukiokoulutuksessa. Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia lukiokoulutuksen kokonaisopiskelijamäärään, mutta sen sijaan sillä on nähtävissä vaikutuksia lukiokoulutuksen sisäiseen opiskelijavirtaan. Koulumatkatukeen oikeuttavan matkan lyhentäminen kymmenestä kilometristä seitsemään kilometriin ja etenkin koulumatkatuen omavastuuosuuden poistaminen tulevat todennäköisesti johtamaan etenkin lukio-opiskelijoiden hakeutumisen muutoksiin.

On todennäköistä, että uudistuksen johdosta paine keskuskaupunkien lukioihin kasvaa keskuskaupunkien ulkopuolisten lukioden kustannuksella. Se merkitsee kahta asiaa: Ensinnäkin harvemmin asuttujen alueiden lukioden opiskelijamäärä uhkaa pienentyä entisestään, jolloin pienenevien ikäluokkien tilanteessa oppilaitosverkko uhkaa harventua. Näin lukiokoulutuksen alueellinen kattavuus heikkenee. Tämä koskee sekä suomenkielisiä että erityisesti ruotsinkielisiä lukioita. Myös hallitus tunnustaa esityksensä sisältävän riskin koulutuksen saavutettavuuden ja paikallisen elinvoiman heikentymiseen.

Toiseksi keskuskaupunkien lukioden sisäänottokeskiarvorajat nousevat opiskelijoiden hakeutuessa entistä enemmän kehyskunnista keskuskaupunkien lukioihin. Tällöin suurempi osa keskuskaupungin nuorista ei saa opiskelupaikkaa oman paikkakunnan lukiosta. Näin tuloksena on lukioden eriytyminen keskuskaupungin korkean keskiarvon lukioiksi ja kehyskuntien matalamman keskiarvon lukioiksi. Esitetty lainsäädäntö on siten omiaan kasvattamaan alueellista eriarvoisuutta lukiokoulutuksessa. Kuntaliitto ei voi pitää suotavana hallituksen esitystä, joka lisää eriarvoisuutta lukiokoulutuksessa.

Koulumatkatukijärjestelmä

Hallituksen esityksessä (oppivelvollisuuslaki 17 § 3 mom.) koulumatkojen maksuttomuudesta säädetään koulumatkatukilaissa (48/1997).

Kuntaliitto pitää hyvänä ja tarkoituksenmukaisena, että toisen asteen koulumatkatuki kanavoituu Kelan kautta. Koulumatkatukijärjestelmän tavoitteena

on tukea oppilaiden pitkiä koulumatkoja ja edistää joukkoliikennettä. Koulumatkatuki mahdollistaa osaltaan joukkoliikennetarjontaa ja kestäviä kulkutapoja. Toisen asteen opiskelijat ovat tärkeä joukkoliikenteen asiakasryhmä, jonka merkitys on erityisen korostunut taajamien välisessä ja maaseutumaisessa liikenteessä sekä keskisuurilla kaupunkiseuduilla.

Lakiesitys sisältää muutoksia, joiden tarkoituksena on lisätä joustoa koulumatkatuen kohdentamisessa opiskelijan liikkumistarpeisiin erilaisissa oppimisympäristöissä. Esityksen mukaisesti toteutettuna tukijärjestelmästä on samalla tulossa entistä monimutkaisempi, kun siihen on lisätty nopealla valmistelulla uusia elementtejä. Opiskelijalle voi olla haastavaa hahmottaa, mihin tukeen hän on oikeutettu ja millä perusteilla. Opinto- ja koulusihteereiden työmäärä kasvaa erityisesti uudistuksen alkuvuosina. He huolehtivat mm. koulumatkatukihakemusten tarkistamisesta ja toimittamisesta Kelaan sekä ostotodistusten kirjoittamisesta opiskelijoille. Tämä työ edellyttää heiltä osaamista opiskelijoiden neuvonnassa ja opastamisessa. Työmäärän kasvusta seuraa lisäkustannuksia oppilaitoksille. Tilanne helpottunee siinä vaiheessa, kun Kelan sähköinen hakujärjestelmä valmistuu.

Kuntaliitto pitää koulumatkatukiesityksen suurimpana heikkoutena, että se kohtelee eri joukkoliikennetoimijoita ja kuntia eriarvoisesti ja näin heikentää kaupunkiseutujen joukkoliikenneviranomaisten asemaa ja siirtää kustannuksia kunnille.

Nykyisin koulutuksen järjestäjät ja Waltti-kaupunkiseudut saavat korvausta toisen asteen koulumatkoista samoilla laskentaperusteilla. Koulutuksen järjestäjien (Turku, Tampere ja 95 muuta kuntaa) ja 15 Waltti-kaupunkiseutujen (Oulun, Jyväskylän, Kuopion, Kouvolan, Kotkan, Lahden, Joensuun, Mikkelin, Lappeenrannan, Hämeenlinnan, Rovaniemen, Vaasan, Salon, Kajaanin ja Iisalmen kaupunkiseudut) korvaukset perustuvat opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseen koulumatkakustannusten laskentaperusteista (koulumatkatukilaki 4 § 2-3 mom). Lakiesitys toisi tähän merkittävän heikennyksen Waltti-kaupunkiseutujen osalta.

Toimijan korvaus joukkoliikennematkasta riippuisi uudessa tilanteessa ensinnäkin siitä, millainen status sillä on toisen asteen koulumatkatukijärjestelmässä:

- Kun markkinaehtoisen liikenteen, kunnallisen toimijan tai ELY:n sopimusliikenteen liput ostetaan Matkahuollon kautta (lipunmyyjän statuksella koulumatkatukijärjestelmässä), lipuista saadaan nykytason mukainen korvaus (Matkahuollon taulukko).

- Jos toimija on koulumatkatukijärjestelmässä koulutuksen järjestäjän statuksella, jatkuvat OKM:n asetuksen mukaiset korvausperusteet (matkakustannukset määräytyvät matkan pituuden mukaan).
- Waltti-kaupunkiseudut ovat lipunmyyjän statuksella koulumatkatukijärjestelmässä. Lakiesitys heikentäisi merkittävästi niiden asemaa opiskelijoiden alle 10 km joukkoliikennematkoilla, sillä matkakustannukset määräytyisivät matkan pituuden mukaan enää vain yli 10 km matkoilla (koulumatkatukilakiesitys 4 § 2. mom).

HSL ei ole ollut (ainakaan toistaiseksi) mukana Kelan laskutusjärjestelmässä keskitettynä koulumatkatuen hakijana, eikä se olisi tähän asti juuri hyötynyt-kään nykyisestä asemastaan järjestelmässä (matkakustannukset korvataan halvimman lipputuotteen hinnan mukaan, koulumatkatukilaki 4 § 1. mom). Jos HSL ottaa hoidettavakseen vastaavat tehtävät kuin muut keskitetysti koulumatkatukea hakevat kaupunkiseutujen joukkoliikenneviranomaiset, sen tulee saada korvausta samoilla perusteilla kuin Waltti-kaupunkiseudut ja koulutuksen järjestäjät.

Koulumatkatukilakiin esitetään lisättäväksi ns. poikkeussäännös Waltti-kaupunkiseutujen osalta. Lakiesityksen 4 §:n 2. momentissa säädetään matkakustannusten määräytymisestä silloin, kun opiskelija käyttää koulumatkaansa liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 181 §:ssä tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten yhteistä lippu- ja maksujärjestelmää käyttävää joukkoliikennettä. Tällä tarkoitetaan pykälän perustelujen mukaan Waltti-lippu- ja -maksujärjestelmää käyttävää joukkoliikennettä. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin *poikkeussäännös, jonka mukaan matkakustannukset määräytyisivät halvimman opiskelijalle puolta kuukautta tai kuukautta vastaavalle ajalle tarkoitetun lipputuotteen hinnan mukaan silloin, kun opiskelijan koulumatkan tai yksittäisen matkaosuuden pituus on alle kymmenen kilometriä*. Poikkeus koskisi erityisesti niitä oppivelvollisuuslaissa tarkoitettuun maksuttomaan koulutukseen oikeutettuja opiskelijoita, joiden koulumatka on yli 7 km, mutta alle 10 km.

Huomionarvoista on, että ns. halvin lipputuote on kuitenkin kuntien voimakkaasti subventoima. Tällöin Kela korvaisi vain asiakkaan maksaman lipun hinnan, eikä palvelujen järjestämisen kustannukset tulisi katetuksi näistä matkustajista saatavilla tuloilla. Esitetty muutos vähentäisi kuntien halua ja mahdollisuuksia kannustaa nuoria käyttämään joukkoliikennettä kestäväää liikkumista ja ilmastotavoitteita edistäen tarjoamalla heille edullisia lipputuotteita, koska samalla vähennetään myös toisen asteen opiskelijoista saatavia koulumatkatukia. Koulumatkatukilakiin esitetyn poikkeussäännöksen on

arvioitu tuovan Waltti-kaupunkiseutujen osalta 1,5 M€ säästön valtion kustannuksiin.

Asian vaikutuksia konkretisoi esimerkki Jyväskylän kaupungista:

- Jyväskylän tarjoama 30 vuorokauden Waltti-lipun hinta nuorille ja opiskelijoille vaihtelee vyöhykemäärän mukaan 38-62 €:n välillä (sis. alv 10 %). 7-10 km:n koulumatkalle tarvitaan tyypillisesti 1-3 vyöhykettä, jolloin hinta, kuten myös kaupungin Kelalta saama tuki, olisi 38-55 €.
- Nykyisen OKM:n asetuksen mukainen korvaus kaupungille on 106,64 € (tukiosuus 63,64 € + asiakkaan omavastuu 43 €). Vastaava tuki Matkahuollon kautta 7-9 km lipulle on tällä hetkellä vähintään 109,60€ (tukiosuus 66,60 € + asiakkaan omavastuu 43 €).
- Saaduista tuista maksetaan arvonlisäveroa 10 %.

Waltti-kaupunkiseutujen tuki siis heikentyisi muihin tukea saaviin toimijoihin (koulutuksen järjestäjät ja Matkahuolto) nähden **jopa 50 %**. Kaupunkiseutudut joutuisivat subventoimaan nämä liput omista verovaroistaan kuten myös lisäbussivuorot, kun niitä tarvitaan. Esitys johtaisi myös toimintamalleihin, joissa opiskelijoiden koulumatkatukeen liittyvät asiointikäynnit lisääntyvät huomattavasti opinto- ja koulusihteerien palveluissa ja joukkoliikenteen palvelupisteissä. Tämä lisää viranomaisten ja koulujen työmäärää ja heikentää opiskelijoiden joukkoliikenteen sujuvaa käyttöä.

Johtopäätökset koulumatkatuesta

Koulumatkatukilakiesitystä ei voi pitää hyvän lainsäädännön mukaisena, sillä esitetyt korvausperusteet kohtelevat kuntia ja joukkoliikennetoimijoita eriarvoisesti ja siirtävät kustannuksia kunnille. Jotta valtio vastaisi hallitusohjelman lupauksen mukaisesti uudistuksen rahoituksesta, sen tulisi soveltaa samoja korvausperusteita kaikille toimijoille. Yhtenäiset korvausperusteet kaikilla yli 7 km:n koulumatkoilla selkeyttäisivät myös opiskelijoiden näkökulmasta tukijärjestelmää ja vähentäisi fyysistä asiointitarvetta oppilaitosten ja joukkoliikenneviranomaisten palvelupisteissä.

Kuntaliitto esittää, että

- Kela korvaa opiskelijoiden matkat OKM:n asetuksen mukaisesti yhdenmukaisilla perusteilla kaikessa viranomaisten ja koulutuksen järjestäjien järjestämässä koulumatkaliikenteessä yli 7 km matkoilla kattaa myös HSL-alueen. Koulumatkatukilakiesityksen 4 §:n 2. momentin Waltti-poikkeussäännöksestä luovutaan.
- Oppivelvollisuuden laajentamiseen kohdennetaan lisärahoitusta kehyksen ulkopuolelta tätä tarkoitusta varten.

- Uudistuksen toimeenpanoa siirretään vuoteen 2022, jotta viranomaiset saavat aikaa toteuttaa prosessien digitalisoinnin ja oppilaiden ja viranomaisten sähköisen asioinnin koulumatkatukien hoitamisessa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri

Maarit Kallio-Savela
erityisasiantuntija