

11.11.2020

Eduskunta

Sivistysvaliokunta

SiV@eduskunta.fi**Lausuntopyyntö**

Asia: HE 173/2020; Hallituksen esitys oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sivistystyönantajien lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Sivistystyönantajat ry (myöhemmin Sivista) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

<LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ>

Sivistystyönantajat korostaa, että tavoite siitä, että jokainen peruskoulun päättänyt suorittaa toisen asteen tutkinnon on yhteinen. Ehdotetussa muodossa oppivelvollisuuden laajennus uhkaa kuitenkin johtaa **koulutusleikkauksiin sekä heikentää koulutuksen saavutettavuutta.**

Esitämme, että uudistuksen toimeenpanoa lykätään vuodella, jotta koulutuksen järjestäjillä on riittävästi aika varautua uudistukseen.

Hallitusohjelman mukaisesti kaikille koulutuksen järjestäjille on luvattu korvata täysimääräisesti uudistuksesta aiheutuvat kustannukset. Nyt näyttää siltä, että näin ei ole. **Sivistan mukaan uudistuksen hintalappu on karkeasti alimitoitettu, oppimateriaaleihin ei ole varattu riittävästi rahoitusta ja huomautamme, että opiskelijamäärien lisäykseen ei ole osoitettu lisärahaa.** Arviomme mukaan lisäresurssin tarve siltä osin on n. 50 miljoonaa euroa/vuosi.

Sivista on huolissaan perusopetuksen rahoituksesta sekä toiselle asteelle aiemmin tehdyistä leikkauksista. **Ennen uusien velvoitteiden säätämistä on korjattava lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusvaje sekä vahvistettava perusopetuksen rahoitusta pysyvästi.** On vaara, että aliresursoituna oppivelvollisuuden laajennus johtaa uusiin leikkauksiin opetuksesta.

Perusopetuksen vahvistaminen on paras keino varmistaa, että kaikki suorittavat toisen asteen tutkinnon. Esitämme myös, että uudistuksen yhteydessä nostetaan yksityisten koulutuksen järjestäjien kotikuntakorvaus 100 prosenttiin.

Sivista ei kannata ammatillisen koulutuksen lakiin (48§) esitettyä valtuutussäännöstä, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää opetuksen ja ohjauksen keskimääräisestä tuntimäärästä ammatillisessa koulutuksessa. Esitys on ristiriidassa nykylainsäädännön tavoitteiden kanssa ja vaarantaa osaamisperusteisuuden.

Sivista ei kannata sitovia mitoituksia opiskeluhuollon henkilöstöön eikä opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden siirtämistä hyvinvointialueille.

Kansanopistojen oppivelvollisuuslinjan osalta esitys on oikeansuuntainen. **Esitetty opiskelijamäärärajaus (650) ei kuitenkaan ole perusteltu eikä vapaan hakeutumisoikeuden hengen mukainen.**

Uusi tutkintokoulutukseen valmentava koulutus uhkaa muodostua esitetyssä muodossa raskaaksi järjestää. **Sivista esittää, että myös perusopetuksen lisäopetuksen (ns. kymppiluokat) järjestäminen jatkuu TUVA-koulutuksen rinnalla.**

Sivista korostaa, että aliresursoituna uudistusta ei pidä tehdä. Tällöin opetuksen järjestäjät joutuvat hakemaan säästöjä muualta ja käy niin, että uudistuksen myötä opetusryhmien koot nousevat, opiskelijoiden valinnan mahdollisuudet kapenevat ja henkilökohtaisen tuen määrä laskee. **Tämä ei ole uudistuksen tavoitteiden hengen mukaista.**

Esityksen tausta

Hallituksen esitys pohjautuu Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan oppivelvollisuusikä nostetaan 18 ikävuoteen. Jokaisen perusopetuksen päättävän halutaan suorittavan toisen asteen koulutuksen. Oppivelvollisuuden sisään rakennetaan erilaisia opinto- ja tukimuotoja, kuten kymppiluokat, kansanopistot, työpajatoiminta, kuntoutus ja valmentavat koulutukset. Hallitusohjelman mukaan oli tarkoitus myös erilaisten selvitysten jälkeen siirtyä toteuttamaan aidosti maksutonta toisen asteen koulutusta.

Lisäksi hallitusohjelmassa linjataan, että oppivelvollisuustehtävään liittyvien erilaisten koulutusmuotojen järjestäjille korvataan täysimääräisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset.

- **Sivista korostaa, että tavoite siitä, että jokainen peruskoulun päättänyt suorittaa toisen asteen tutkinnon on yhteinen. Kansainvälistä ja myös kansallista**

tutkimusnäyttöä on runsaasti sen puolesta, että kouluttautuminen kannattaa ja koulutusvuodet korreloivat työllisyyden, tulojen ja jopa terveyden kanssa.

- **Ei ole kuitenkaan selvää, että nyt esitetty oppivelvollisuuden pidentäminen ja maksuton toinen aste ratkaisisi koulutuksen ulkopuolelle jäävien nuorten ongelmaa.**
- **Sivista korostaa, että uudistuksen valmistelu on tehty kiireessä ja koulutuksen järjestäjien isona huolena on toimeenpanon aikataulu keskellä yhä jatkuvan koronapandemian aiheuttamien poikkeusjärjestelyin.**

Perusopetuksen vahvistaminen

Suomesta on vakuuttavaa tutkimusnäyttöä siitä, että peruskoululaisten oppimistulokset ovat laskeneet. Yläkoululaisia koulupudokkaita on yli 4000. Tuorein Pisa-tutkimus kertoo, että suomalaisten nuorten lukutaito on edelleen maailman parhaimmistoa. Samaan aikaan heikkojen lukijoiden osuus on kasvanut lähes 14 prosenttiin.

- **Oppivelvollisuusdebatissa on ennen muuta kyse siitä, mihin yhteiskunnan rajalliset resurssit on, varsinkin akuutin kriisin jälkeisenä aikana, tehokkainta ja järkevintä kohdentaa.**

Paras takuu hallitusohjelmassakin kaivattuun koulutustason nostoon on, että jokainen peruskoulun päättävä nuori osaa sujuvasti lukea, laskea ja kirjoittaa.

Hallituksen esityksessä on sivuutettu myös joustavan perusopetuksen nykyistä parempi hyödyntäminen.

On huolestuttavaa, että perusopetuksen vahvistamisessa hallitus nojaa puhtaasti erilaisiin hankerahoihin. Sinänsä kaikki lisärahoitus on tervetullutta, mutta samalla on todettava, että Kuntaliiton laskelmien mukaan perusopetuksen rahoitus on pienentynyt yli puoli miljardia euroa vuositasolla.

Ilman hyviä perustaitoja ei pärjää myöhemmissä opinnoissa eikä työelämässä. Oppivelvollisuuden laajentaminen 18 vuoteen ei ole vastaus perustaitojen, kuten lukemisen, vahvistamiseen.

- **Sivista esittää, että ennen oppivelvollisuuden laajentamista vahvistetaan perusopetuksen perusrahoitusta pysyvin tasokorotuksin. Lisäksi on syytä paikata toisen asteen koulutuksen rahoitusvaje niin ammatillisen koulutuksen kuin lukiokoulutuksen osalta. Näin varmistetaan myös parhaiten kaikkien edellytykset suorittaa toisen asteen tutkinto.**

Hankkeen valmistelu; esitys vuoden lisääjasta toimeenpanolle

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 28.8.2019 projektiryhmän valmistelevaan hallituksen esitystä niin, että uudistus voisi tulla voimaan vuonna 2021. Projektiryhmän tueksi asetettiin laajapohjainen seurantaryhmä, jossa Sivistan edustajana on toiminut johtaja Laura Rissanen.

Uudistuksen valmistelua on leimannut jatkuva kiire. Seurantaryhmä on kokoontunut 7.10.2019-24.4.2020 välillä kahdeksan kertaa ja kokousmateriaalit järjestäen toimitettiin kokousta edeltävänä iltana. Lausuntokierroksen jälkeen seurantaryhmä on kokoontunut kolmesti, joissa on kerrattu lausuntokierroksen jälkeen tehtyjä muutoksia, mutta sivuutettu pitkälti kysymykset esimerkiksi siitä, miksei lausuntokierroksen aikana noussutta huolta liian nopeasta toimeenpanoaikataulusta ole huomioitu. Seurantaryhmän jäsenillä on ollut mahdollisuus kommentoida uudistuksen linjauksia eri vaiheissa myös kirjallisesti, mutta kommenttien vaikuttavuus on jäänyt vähäiseksi. Parannus- tai muokausehdotuksia ei ole ministeriön valmistelussa huomioitu. Uudistuksen toimeenpanon kannalta tämä on harmittavaa, sillä seurantaryhmässä on ollut hyvin monipuolisesti edustettuina eri koulutuksen järjestäjät.

Etenkin uudistuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin taustoja ja taustalaskelmia avattiin seurantaryhmälle heikosti. **Tämä on omiaan rapauttamaan luottamusta siihen, että hallitusohjelman lupauksen mukaan kaikki uudistuksesta aiheutuvat kustannukset todella korvataan kaikille koulutuksen järjestäjille.** Jos näin ei ole, on vaarana, että uudistuksen myötä koulutuksen järjestäjät joutuvat tinkimään muusta toiminnasta ja pahimmillaan leikkaamaan opetuksesta.

Sivista esitti jo maaliskuussa 2020 yhdessä 27 muun seurantaryhmässä olevan tahon kanssa, että hankkeen toimeenpanoa siirretään vuodella. **Koronapandemian vaikutukset koulutuksen järjestäjien arkeen ovat tuosta ajankohdasta vain moninkertaistuneet eikä pandemian nopea päättyminen ole näköpiirissä.** Oppivelvollisuuden laajentaminen on sote-

uudistuksen ohella Marinin hallituksen keskeisimpiä rakenteellisia uudistuksia. Se ansaitsee kunnollisen toimeenpanon.

- **Sivista korostaa, että uudistuksen onnistumisen edellytys on huolellinen valmistelu sekä ennen kaikkea riittävä varautuminen toimeenpanoon.**

Juuri nyt on kohtuutonta vaatia koulutuksen järjestäjiä keskittymään uudistuksen toimeenpanon valmisteluun. Uudistuksen toinen osa, tutkintoon valmistavaa koulutusta koskeva lainsäädäntö on tulossa voimaan 2022. **On järkevää toimeenpanna koko uudistus samanaikaisesti, eikä niin, että nivelvaihe uudistetaan vasta oppivelvollisuuden jälkeen.**

- **Sivista esittää, että uudistuksen toimeenpanoa lykätään ainakin vuodella. Näin toimeenpanon valmistautumiseen on riittävästi aikaa ja uudistus astuu myös kaikilta osin voimaan samanaikaisesti.**

Toimeenpanon lykkääminen antaa myös mahdollisuuden syventää vuorovaikutusta kaikkien keskeisten sidosryhmien kanssa. Toistaiseksi vuorovaikutus on ollut pinnallista ja se on jäänyt hyvin yksisuuntaiseksi. Vuoden lisäaika valmistelulle antaisi mahdollisuuden parempaan vuoropuheluun. Vuoden kuluttua myös nähtäisiin paremmin, millaisia pysyviä jälkiä koronakriisistä jää julkiseen talouteen.

Yksityisten koulutuksen järjestäjien asema

Hallitusohjelmassa oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä luvataan, että uudistuksesta aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti kaikille koulutuksen järjestäjille. Tämä on uudistuksen onnistumisen kannalta tärkein reunaehto.

- **Kustannusten korvaus ei saa riippua siitä, mikä on koulutuksen järjestämismuoto.**

Uudistuksessa säilyy vapaa hakeutumisosoikeus, mitä Sivista pitää tärkeänä. Opiskelija ei saa olla eri asemassa riippuen siitä, onko koulutuksen järjestäjä yksityinen vai kunnallinen. Tämäkin takia rahoitusjärjestelmän on oltava järjestäjäneutraali. Toisen asteen koulutuksen järjestäjistä iso osa on muita kuin kuntajärjestäjiä.

- **Lukiokoulutuksen järjestäjistä 43 (16 %) on yksityismuotoisia. Ammatillisen koulutuksen järjestäjistä puolestaan 97 (68 %) on**

**yksityismuotoisia ja kansanopistoista yksityisiä
koulutuksen järjestäjiä on 69 (92 %) opistoa.**

Uudistuksen myötä kuntien velvollisuudeksi tulee vailla opiskelupaikkaa jäävien oppivelvollisten ohjaus ja valvonta. Oppivelvollisen asuinkunnalle jää viimekätinen vastuu ohjata ja osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa (TELMA) koulutuksessa.

- **Sivista korostaa, että vapaan hakeutumisosoikeuden hengen on säilyttävä myös vailla paikkaa jääneiden nuorten ohjaamisessa. On pidettävä huoli siitä, että nuoria ohjataan laaja-alaisesti erilaisiin koulutuksiin ja koulutusmuotoihin. Samalla on pidettävä kiinni siitä, että yksityiset toimijat ovat samanlaisessa asemassa kuin kunnallisetkin toimijat.**

Nuoria ei tule myöskään pakottaa sellaiseen koulutukseen, joihin he eivät ole kykeneviä. Vastaavasti koulutuksen järjestäjiä ei tule pakottaa ottamaan vastaan opiskelijoita, jotka eivät heille sovellu. Nyt oppivelvollisuuslain 15 §:ssä todetaan, "Koulutuksen järjestäjän, jolle on myönnetty edellä mainitun koulutuksen järjestämislupa (oppivelvollisuuslain 4 §:n mukainen lupa), tulee ottaa opiskelijaksi sille osoitettu oppivelvollinen. Opiskelupaikka voidaan osoittaa myös asuinkunnan järjestämässä tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa."

- **Sivista esittää, että eduskunta arvioi ko. säädöksen tarkoituksenmukaisuutta.**

On hyvä, että esityksessä korostetaan oppivelvollisen nuoren kokonaistarpeen arviointia. Jatkuvan haun kehittäminen edelleen yhdessä koulutuksen järjestäjien kanssa on tärkeää.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Oppivelvollisuuden pidennyksestä ja maksuttomasta toisesta asteesta aiheutuviin kustannuksiin on varattu kehyskaudella 2021–2024 vuonna 2021 yhteensä 22 miljoonaa euroa, vuonna 2022 yhteensä 65 miljoonaa euroa, vuonna 2023 yhteensä 107 miljoonaa euroa ja vuonna 2024, uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa, yhteensä 129 miljoonaa euroa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tiedotti 10.11.2020, että uudistuksen kustannuksia jaksetaan etupainotteisemmaksi, niin että vuoden 2023 rahoituksesta siirretään 4,75 miljoonaa euroa vuodelle 2021.

Etupainotteisuus helpottaa hieman toimeenpanoa, mutta ei poista sitä tosiasiaa, että uudistus on muuten aliresursoitu.

- **Taloudellisten vaikutusten arviointia on ohjannut valmistelussa vahvasti se, että esitetty summa oli sovittu valmiiksi jo hallitusneuvotteluiden yhteydessä. Siten ei ole yllättävää, että ministeriön laskelmissa on päädytty juuri tähän lukuun.**

Sivista pitää esitettyjä laskelmia alimitoitettuna. Lausuntokierroksen jälkeen rahoitusta muutettiin niin, että koulumatkatukeen oikeuttavaa kilometrirajaa nostettiin 5 kilometristä 7 kilometriin. Näin saatiin lisää resurssia opetukseen ja ohjaukseen. Erot Kuntaliiton OKM:n laskelman välillä pienenevät samalla. Erot johtuvat pääasiallisesti näkemyserosta oppimateriaalikustannuksissa.

Näkemyksemme mukaan myös Kuntaliiton laskelma on erittäin maltillinen, sekin nojaa ammatillisen koulutuksen kustannusten osalta Opetushallituksen loppuvuodesta 2019 tekemään kyselyyn koulutuksen järjestäjille, jonka luotettavuus on kyseenalainen. Kyselyn vastausaika oli lyhyt, mikä näkyi alhaisena vastausaktiivisuutena. Koulutuksen järjestäjät myös tulkitsivat kysymyksiä eri tavoin, mikä vähentää vastausten vertailtavuutta.

- **Sivista tähdentää, että kaikille koulutuksen järjestäjille on korvattava kaikki uudistuksesta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti, kuten hallitusohjelmassa linjataan. Kustannusvaikutusten arviointi edellyttää vielä uudelleentarkastelua niin materiaali- ja matkakustannusten kuin lisääntyvien velvoitteiden sekä opiskelijamäärien osalta.**
- **Kustannuslaskelmissa ei ole huomioitu lainkaan kasvavia opiskelijamääriä.**

Uudistuksen tavoitteena on tuottaa 16 % lisää tutkintoja, lisäresurssia tarvitaan tällöin muuhunkin kuin oppimateriaaleihin ja koulumatkoihin. Esityksen perusteluissa esitetään, että jos opintojen keskeyttäminen vähentyisi 2/3, nousisi toisen asteen tutkinnon suorittaneiden määrä 3000 nuorella vuosittain. Mihin tämä luku perustuu? Eikö tavoitteena olekaan, että koko ikäluokka suorittaa tutkinnon?

On myös epäselvää, miten on päädytty 3000 nuoreen vuosittain. Jos ajatuksena on, että keskeyttäminen vähenee 2/3, tarkoittaisi se 12 000 opiskelijaa lisää toiselle asteelle. Opiskelijamäärän kasvua ei ole oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuslaskelmissa huomioitu. Jos käytettäisiin tältä osin vuosikustannuksena 4 400 €/opiskelija

(keskimääräinen vuosittainen käyttömeno/opiskelija on toisella asteella reilut 6600 €), päädytään 53 miljoonaan vuosittaiseen lisätarpeeseen. Näin suuri opiskelijamäärän lisäys edellyttäne myös investointitarpeita tiloihin ja välineisiin.

- **Sivista esittää, että oppivelvollisuuden laajentamisen kustannusvaikutuksiin lisätään oppilasmäärien kasvamisesta aiheutuvat määrärahat, n. 50 miljoonaa euroa/vuosi.**

Esityksen mukaan oppivelvollisuus päättyy, kun opiskelija täyttää 18 vuotta, mutta maksuttomuus jatkuu sen vuoden loppuun saakka, kun opiskelija täyttää 20. Toisen asteen tutkinnon suorittamiseen maksutta on useimmilla aikaa peräti 4,5 vuotta.

- **Sivista esittää, että valiokunta pohtii vielä vaihtoehtoa, että maksuttomuus rajattaisiin päättymään sen vuoden kevätlukukauden päättyessä, kun opiskelija täyttää 20 vuotta. Näin olisi mahdollista myös vapauttaa resursseja opetukseen ja ohjaukseen.**

Esityksestä puuttuu perusteellinen arvio siitä, johtaako maksuttomuus opiskeluaikojen pidentymiseen. Perusteluissa todetaan, että maksuttomuuden kesto saattaa joissain tilanteissa pitkittää opiskeluaikoja. Korkeakoulujen todistusvalinnan lisääntyminen yhdistettynä maksuttomuuteen tekee toisen asteen pidentämisestä todellisen vaihtoehdon.

Vaikutusarviot siitä, miten maksuttomuus vaikuttaa koulutukseen hakeutumiseen, puuttuvat myös. On oletettavaa, että monipuolisia opiskeluvaihtoehtoja tarjoavat oppilaitokset suurissa kaupungeissa lisäävät houkuttelevuuttaan entisestään. Mikä merkitys tällä on korvattavien koulumatkojen osalta? Perusteluissa myönnetään, että *"maksuttomuuden laajentaminen oppimateriaaleihin ja kodin ja oppilaitoksen välisiin matkoihin voisi poistaa esteitä hakeutua kotipaikkakunnan lukiota kauemmaksi toiseen, esimerkiksi suuremman paikkakunnan lukioon. Tällainen kehitys voisi vähentää pienten paik-kakuntien lukioiden opiskelijamäärää ja johtaa lukioverkon harvenemiseen. Kehitys heikentäisi koulutuksen saavutettavuutta ja paikallista elinvoimaa."*

Entä miten maksuttomuus vaikuttaa ylipäänsä lukioverkkoon tai ammatillisen koulutuksen järjestämiseen? Tämäkin arvio puuttuu esityksestä kokonaan. Nyt monissa pienissä kunnissa lukiolaisia on houkuteltu pysymään omassa lukiossa tarjoamalla oppikirjat tai esimerkiksi kannettava tietokone maksutta.

Mikä on näiden oppilaitosten kohtalo, kun taloudellinen intressi jää lähipäässä koulun puuttua? Entä mitä vaikutuksia koulutuksen saavutettavuuteen uudistuksella on. Mitä seurauksia lukioverkon tiivistymisellä on perusopetuksen laadukkaaseen tarjontaan? Kyse ei ole vain toisen asteen koulutuksen saavutettavuudesta.

- **Sivista esittää, että maksuttomuuden vaikutukset oppilaitosverkkoon ja opiskeluaikoihin sekä muuhun koulutustarjontaan selvitetään.**

Hallituksen esityksen mukaan koulumatkojen korvauksen raja on 7 kilometriä ja aiempi omavastuu toiselta asteelta poistuu. Näin koulumatkoihin kuluu uudistukseen varatuista lisärahoista vuosittain 27,5 miljoonaa euroa. Vapaan hakeutumisoikeuden periaatteesta ei pidä tinkiä, eikä toisella asteella myöskään tunneta ns. lähikoulua. Silti on hyvä vielä kertaalleen pohtia koulumatkojen korvaamisen rajoja. Löytyisikö kustannustehokkaampi ratkaisu? Esimerkiksi maksuttomien matkojen korvaaminen vain oppivelvollisille, tällöin yli 18-vuotiaat voisivat olla aiemman koulumatkatuen piirissä.

- **Sivista korostaa, että aliresursoituna uudistusta ei pidä tehdä. Tällöin opetuksen järjestäjät joutuvat hakemaan säästöjä muualta ja käy niin, että uudistuksen myötä opetusryhmien koot nousevat, opiskelijoiden valinnan mahdollisuudet kapenevat ja henkilökohtaisen tuen määrä laskee. Tämä ei ole uudistuksen tavoitteiden hengen mukaista.**
- **Mikäli riittäviä resursseja ei osoiteta, on etsittävä keinoja vähentää kustannuksia. Keinoja ovat esim. maksuttomien matkojen rajaaminen tai maksuttomuuden keston lyhentäminen.**

Toisen asteen rahoitusvaje

Sivista muistuttaa, että toisen asteen koulutukseen on kohdistunut viimeisten kymmenen vuoden ajan merkittäviä leikkauksia. Säästöt ovat vaikuttaneet opetuksen tarjonnan laajuuteen niin ammatillisessa kuin lukiokoulutuksessa.

Ammatillisen koulutuksen leikkauksia paikataan hallituskaudella määräaikaikaisella lisärahoituksella, mikä on tervetullutta. **Samalla on kuitenkin todettava, että määräaikainen lisärahoitus tuo nimensä mukaisesti vain väliaikaista helpotusta ammatillisen koulutuksen arkeen.** Ammatillisten oppilaitosten perusrahoitukseen kohdistui edellisellä

hallituskaudella 190 miljoonan euron leikkaus. Eduskunnan sivistysvaliokunta totesi toukokuussa 2020 (SiVL 7/2020 vp), että *“saadun arvion mukaan tarvitaan pysyvä, vähintään sadan miljoonan euron tasokorotus ammatilliseen koulutukseen, jotta pystytään vastaamaan kasvaviin jatkuvan oppimisen tarpeisiin.”* Sivistan mielestä oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpano ei onnistu, ellei ammatillisen koulutuksen perusrahoitusta nosteta samalla.

- **Sivista esittää, että ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen vaje korjataan, ennen uusien velvoitteiden säätämistä koulutuksen järjestäjille.**

Lukiokoulutuksen rahoitusta nostettiin vuoden 2020 alusta 18 miljoonaa euroa, mutta vaikka korotus vahvisti lukiokoulutuksen yksikköhintaa hieman, ei lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitusta edelleenkään vastaa todellisia kustannuksia. Lukiokoulutuksen rahoitukseen on vuosina 2014–2019 kohdistunut kaiken kaikkiaan vuosittain noin 120 miljoonan euron säästötoimet, joten rahoitusta olisikin edelleen tarpeellista vahvistaa nostamalla keskimääräistä yksikköhintaa. Myös eduskunnan sivistysvaliokunta totesi (SiVM 6/2019 vp) yksikköhinnan korotuksesta, että *“Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että lukiokoulutuksen nykyinen selkeä rahoitusvaje korjataan poistamalla yksikkö hinnasta tehtävät vähennykset, ennen kuin lähdetään sitovasti arvioimaan oppivelvollisuus uudistukseen tarvittavaa lisärahoitusta. Vaarana on muutoin, että liian nopeasti toisiaan seuraavien muutosten toimeenpanon myötä rahoitusvaje jää korjaamatta ja voi jopa tosiasiallisesti kasvaa, kun otetaan huomioon toiminnalle asetetut kasvavat laadulliset vaatimukset.”*

Käytännössä siis lukiokoulutuksen rahoitusleikkaus on edelleen vuositasona noin 100 miljoonaa euroa.

- **Sivista esittää, että keskimääräisestä yksikköhintaan tehtävästä leikkauksesta luovutaan lukiorahoituksessa ennen oppivelvollisuusiän laajennuksen toimeenpanoa.**

Ammatillisen koulutuksen osaamisperusteisuus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 48 §:n 2 momenttia. 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.

Muutos tuotiin mukaan hallituksen esitykseen kesän lausuntokierroksen jälkeen. Esitetty muutos ei asiallisesti liity oppivelvollisuuden laajentamista koskevaan esitykseen. Näin merkittävän muutoksen tuominen osaksi isoa pakettia vasta lausuntokierroksen jälkeen ei ole asiallista.

- **Sivista toteaa, että tässä yhteydessä ammatillista koulutusta koskevaan lainsäädäntöön pitää tehdä vain välttämättömät muutokset, eikä esitettyä lisäystä pidä tehdä.**
- **Sivista kiinnittää myös huomiota siihen, onko opetuksen ja ohjauksen määrästä ylipäänsä mahdollista säätää vain asetustasolla.**

Osaamisperusteisuuden lähtökohtana on ajasta, paikasta ja osaamisen hankkimistavasta riippumaton oppiminen. Henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa (HOKS) määritellään mm. opiskelijan tarvitsemien opintojen laajuus, opiskelu-aika ja oppimisympäristöt, joissa osaamista hankitaan. Kun osaaminen on riittävällä tasolla, opiskelija osoittaa osaamisensa käytännön työtehtävissä. Oikeudesta opetukseen ja ohjaukseen säädetään jo nykyisessä laissa (61§).

- **Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt ammatillisen koulutuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelman Oikeus osata. Tämän ohjelman puitteissa on luonteva tarkastella ammatillisen reformin toimivuutta.**

Perusopetuksen kotikuntakorvaus

Uudistuksessa perusopetuksen järjestäjille säädetään uusia velvoitteita sekä perusopetuksen aikana että perusopetuksen lukuvuoden päättymisen ja oppilaitokseen hyväksymisen välisen aikana. Perusopetuksen järjestäjän tulee antaa oppilaalle oppilaanohjauksen lisäksi tehostettua henkilökohtaista oppilaanohjausta sekä laatia henkilökohtainen jatko-opintosuunnitelma, jos oppilaalla on

havaittu perusopetuksen jälkeisiin jatko-opintoihin hakeutumisen liittyvän tuen tarve.

Sivista muistuttaa, että muussa kuin kunnan ylläpitämässä perusopetuksessa opiskelee lähes 25 000 oppilasta, suurimmalle osalle näistä oppilaista kyseessä on oman kotikunnan osoittama lähikoulu.

Esimerkiksi Helsingissä kolmasosalle yläkouluikäisistä lähikoulu on yksityinen sopimuskoulu. Näiden oppilaitosten ylläpitäjät saavat vain 94 prosentin suuruisena kunnan peruspalveluiden valtionosuuksista annetun lain (HE 38/2014) mukaisen kotikuntakorvauksen. Oppivelvollisuuden laajennukseen liittyvät tehtävät korostavat edelleen sitä, että koululaisten tasa-arvon vuoksi kotikuntakorvaus on nostettava 100 prosenttiin viipymättä. Myös eduskunnan sivistysvaliokunta on jälleen toukokuussa 2020 kiinnittänyt tähän epätasa-arvoiseen tilanteeseen huomiota (SiVL 7/2020 vp). Perusteluja koulutuksen järjestäjien eriarvoiselle kohtelulle on mahdoton löytää.

- **Sivista esittää, että uudistuksen yhteydessä nostetaan yksityisten koulutuksen järjestäjien kotikuntakorvaus 100 prosenttiin.**

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Oppivelvollisuuden laajentumisella on vaikutusta oppilas- ja opiskelijahuoltoon. Sivista pitää tärkeänä, että oppivelvollisuuden laajentuessa kansanopistoihin, opiskelijoille turvataan opiskelijahuollon palvelut. Kannatamme myös esitettyjä tarkennuksia opiskeluhuoltoon ammattitutkintojen sekä aikuisten lukio-opintojen osalta.

Hallituksen esityksessä todetaan, että opiskeluhuollon palveluihin oikeutettujen opiskelijoiden määrä kasvaisi yhteensä noin 1000 opiskelijalla. Tämä kustannuslisäys otettaisiin luonnoksen mukaan huomioon osana opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattorimitoituksista annettavaa hallituksen esitystä. Lisäksi todetaan, että tarkoitus on säätää sitovista mitoituksista toisen asteen opiskeluhuollon palveluihin.

- **Sivista ei kannata sitovia mitoituksia opiskeluhuollon henkilöstöön eikä opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden siirtämistä perustettaville hyvinvointialueille.**

Yhden järjestämismallin ja sitovien mitoitusten sijaan yksityisellä opetuksen- ja koulutuksen järjestäjällä tulee olla mahdollisuus päättää käyttäkö se

kunnan tuottamia opiskeluhuollon palveluita, tuottaako se palvelut itse tai ostaako se ne muilta toimijoilta. **Oppilashuollon henkilöstö on kiinteä osa kouluyhteisöä ja tästä mallista tulee pitää kiinni. Hallituksen sote-uudistuksen linjaus kuraattorien ja psykologien siirrosta hyvinvointialueiden vastuulle on vastoin oppivelvollisuus uudistuksen tavoitteita. Hyvinvointialueilla ei ole asiantuntemusta oppilaitosten arjesta.**

Koulutuksen järjestäjän velvollisuudet

Perusopetuksen järjestäjille säädetään henkilökohtaisen ohjauksen järjestämisen lisäksi velvoite ohjata ja valvoa oppivelvollisen hakeutumisvelvollisuuden toteutumista sekä koulutuksessa aloittamista. Tämä lisää merkittävästi hallinnollista työtä. Vapaan hakeutumisoikeuden myötä yksittäisen koulutuksen järjestäjän peruskoulun päättävät oppilaat saattavat kaikki päätyä eri oppilaitoksiin, ympäri maan. Toimivan järjestelmän luominen edellyttää saumatonta yhteistyötä.

Esityksen mukaan laissa ehdotetut uudet ohjaus- ja valvontavelvoitteet eivät aiheuttaisi merkittäviä vaikutuksia lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille, koska näillä on jo nyt velvollisuus ohjata keskeyttämisvaarassa olevia opiskelijoitaan.

- **Sivista pitää näkemystä optimistisena, ellei perusopetusta vahvisteta merkittävästi ennen uudistuksen toimeenpanoa. Uudistus lisännee toisen asteen koulutuksessa niiden oppivelvollisuusikäisten opiskelijoiden määrää, jotka tarvitsevat ohjausta ja tukea. Emme pidä ohjaukseen varattuja lisäresursseja tältä osin riittävinä.**

Toisen asteen maksuttomuuteen liittyy uusia velvoitteita, joiden osalta kustannusvaikutusten arviointi on puutteellista. Lisäksi nämä uudet velvollisuudet edellyttävät olemassa olevien rekisterien päivittämistä tai kokonaan uusien käytäntöjen luomista. Näitä uusia velvoitteita toisen asteen koulutuksen järjestäjille ovat mm:

- Oppimateriaalien hankinnasta, säilytyksestä, kunnossapidosta, kierrätyksestä ja jakelusta aiheutuvat työt ja kustannukset.
- Oppivelvollisen opintojen edistyminen sekä ilmoitus huoltajalle, kun kokonaisharkinta sitä edellyttää opiskelijan aiheettomista poissaoloista tai jos opintosuorituksia ei kerry opintosuunnitelman mukaisesti.

- Opiskelijan eronneeksi katsominen yhden kuukauden poissaolojen jälkeen.
- Oppivelvollisuuden suorittamisen suunnittelu ja seuranta määräaikaisen erottamisen tai opiskeluoikeuden pidättämisen aikana sekä ilmoitusvelvollisuus asuinkunnalle ja huoltajalle, jos opiskelija ei osallistu suunnitelman laadintaan tai noudata sitä.
- Toisen asteen koulutusta ns. Kotiopiskelussa suorittavien opintojen seuranta ja tutkintojen ja näyttöjen järjestäminen.
- Vailla paikkaa olevien nuorten ohjaaminen ja vastaanottaminen, oppivelvollisuutensa 7 § perusteella keskeyttäneet, opiskelijat, jotka eivät aloita uusia opintoja keskeytettyään edelliset, jne.
- **On myös hyvä todeta, että näiden uusien velvoitteiden osalta kustannukset ovat etupainotteisia, mikä pitää esitettyä paremmin huomioida rahoituksessa.**

Kaiken kaikkiaan oppivelvollisuuden laajentamisesta koko ikäluokalle 18 ikävuoteen saakka aiheutuu varsin raskaita ja byrokraattisia uusia velvoitteita koulutuksen järjestäjille, joiden tarpeellisuutta pitäisi arvioida suhteessa esityksen tavoitteisiin ja siihen huomioon, että 85 prosenttia suorittaa jo nykyisin toisen asteen koulutuksen.

Kansanopistot

Sivista kannattaa esitystä siitä, että kansanopistojen pitkä linja on mukana oppivelvollisuuden laajentamisessa ja oppivelvollisuuden voi suorittaa kansanopistojen vapaan sivistystyön vähintään 34 opiskelijaviikon pituisessa koulutuksessa, jolle opetushallitus laatii opetussuunnitelman perusteet. Perusteiden laadintatyö onkin jo pitkällä. On myös tärkeää, että kansanopistojen oppivelvollisuuskoulutus on mukana yhteisvalinnassa yhtenä vaihtoehtona, vaikka opistot ottavat myös jatkuvan haun kautta opiskelijoita.

Esitykseen sisälletty rajausta kansanopistojen opiskelijamääriin (650) ei sen sijaan ole vapaan hakeutumisoikeuden periaatteen mukainen.

Kansanopistoilla on keskeinen rooli nivelvaiheen kouluttajina ja esitetyn opiskelijamäärärajausten myötä ryhmät ovat vaarassa jäädä pieniksi. Emme pidä myöskään perusteltuna, että kansanopistojen oppivelvollisuustehtävän rahoitus on kytketty toisen opiskelijamäärän toteumaan. Tällä hetkellä rahoitus kattaa laskennallisesti vain opiskelijamaksuosuuden eli 43 prosenttia rahoituksesta. Loppu on tarkoitus

rahoittaa nykyisistä valtionosuuksista, jotka ovat kansanopistojen näkökulmasta katsottuna riittämättömiä.

- **Sivista esittää, että kansanopistojen oppivelvollisille suunnattuun koulutukseen voi hakeutua vapaasti. Kansanopistojen oppivelvollisuustehtävään on varattava riittävä rahoitus.**

Uusi tutkintokoulutukseen valmentava koulutus

Hallitusohjelmassa todettiin, että oppivelvollisuuden sisään rakennetaan erilaisia opinto- ja tukimuotoja, kuten kymppiluokat, kansanopistot, työpajatoiminta, kuntoutus ja valmentavat koulutukset. Valmistelussa on sen jälkeen päädytty siihen, että nykyinen perusopetuksen lisäopetus (kymppiluokat), ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus (VALMA) ja lukioon valmistava koulutus (LUVA) yhdistetään uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi (TUVA). Nämä koulutusmuodot lakkautetaan nykymuodossaan. Vaikeimmin vammaisille opiskelijoille tarkoitettu työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus säilyisi nykyisellään.

Uudistusta perustellaan mm. sillä, että opiskelijan ei tarvitsisi vielä valmentavaan koulutukseen tullessaan tietää, aikooko jatkaa lukiossa vai ammatillisessa koulutuksessa. Sama periaate on ollut perusopetuksen lisäopetuksessa; kymppiluokka on tarjonnut mahdollisuuden paitsi numeroiden korottamiselle myös lisääaikaa oman suunnan etsimiselle.

Uudesta TUVA-koulutuksesta uhkaa tulla varsin raskas järjestää, kun järjestäjän velvollisuudeksi tulee tarjota kaikkia TUVA-koulutuksen osia. Toki osan saa hankkia muilta koulutuksen järjestäjiltä ja toteuttaa yhteistyössä. On vaara, että sinänsä hyvästä kokonaisuudesta tulee niin suuri, että sen tarjoaminen ei ole koulutuksen järjestäjälle mielekästä.

- **Sivista esittää, että myös perusopetuksen lisäopetuksen järjestäminen jatkuu TUVA-koulutuksen rinnalla.**
- **Sivista toteaa, että esitetyssä muodossa TUVA-koulutuksen järjestämisestä uhkaa tulla varsin raskasta.**

Maksuttomuuteen liittyviä huomioita, ml perustuslaillinen arviointi

Hallituksen esitys on rakennettu laajan maksuttomuuden mallin kautta. Oppivelvollisuuden laajennus olisi ollut mahdollista toteuttaa myös niin, että

olisi lähdetty rakentamaan toisen asteen oppivelvollisuutta omaan lakiinsa, jolloin maksuttomuudenkin osalta olisi löytynyt kevyempiäkin ratkaisuja. Maksuttomuus olisi toisaalta voitu rajata koskemaan vain oppivelvollisia. Hallituksen esitys ja sen perustelut jättävät useita kohtia erityisesti maksuttomuuden ja sen rajausten osalta hyvin tulkinnanvaraisiksi.

Perusopetuksen osalta laillisuusvalvoja on tulkinnut varsin tiukasti sitä, mitä perusopetuksen maksuttomuus tarkoittaa. Mikä on tasa-arvon kannalta erittäin perusteltua. Käytännössä mistään opetukseen liittyvästä ei voi kerätä maksuja, ei esimerkiksi niin, että koulun urheilupäivänä on maksuttomien vaihtoehtojen rinnalla tarjolla vaikkapa maksullinen laskettelumahdollisuus.

Toisen asteen koulutuksen luonne on tältä osin hyvin toisenlainen. Hallituksen esitystä muutettiin lausuntokierroksen jälkeen niin, että **jatkossakin on mahdollista periä kohtuullisia maksuja opintoja täydentävistä vapaaehtoisista opintoretkistä, vierailuista, tapahtumista ja muista vastaavista toiminnoista. Sivista pitää tätä muutosta hyvänä.** Samalla muistutamme, että 18-vuotiaiden oppivelvollisten toisen asteen opetuksen maksuttomuuteen liittyvät kysymykset ovat sisällöllisesti uusia. Nämä edellyttävät perusteellista perustuslakiarviointia.

Erityisesti ammatillisen koulutuksen osalta haastavaksi muodostuu se, että opiskelijoita on erilaisessa oikeusasemassa. Samassa ryhmässä voi hyvin olla sekä oppivelvollisia, maksuttomuuden piiriin kuuluvia ei-oppivelvollisia, sekä yli 20-vuotiaita, jotka joutuvat kustantamaan materiaalisena itse. Pidämme tätä ongelmallisena.

Laki nuorista työntekijöistä

Sivista pitää esitettyjä lakimuutoksia lakiin nuorista työntekijästä hyvänä.

- **On tärkeää, että peruskoulun suorittaneella alle 18-vuotiaalla on mahdollisuus tehdä töitä, vaikka hän olisi oppivelvollinen.**
- **Samoin on tärkeää, että työnantajalla on mahdollisuus palkata pätevä nuori töihin, vaikka hänellä olisivat opinnot vielä kesken.**

Katsomme kuitenkin, että ehdotettuja muutoksia tulisi perustella paremmin ja kattavimmin, kuin mitä hallituksen esityksessä tehdään. Sivistan mukaan esityksessä ei aukottomasti todisteta, että oppivelvollisten vähintään 15-vuotiaiden ja alle 18-vuotiaiden nuorten työntekijöiden työskentely ei ole

ristiriidassa nuorten työntekijöiden suojelusta annetun neuvoston direktiivin 94/33/EY kanssa, eikä näin aiheuttaisi lisätoimenpiteitä.

Hallitus kyllä esittää, että uuden oppivelvollisuuslain 4:n pykälän mukaisen työntekijän työaika tulisi sijoittaa siten, että työntekeminen ei olisi esteenä koulutuksen suorittamiselle, mutta epäselväksi jää, miten opiskelu- ja työpäivien pituus yhteensovitetään niin, että työntekeminen ja tulon hankkiminen on käytännössä mahdollista ja millainen vaikutus sillä on esimerkiksi kesätöihin. On myös epäselvää, miten huolehditaan siitä, että koulu- ja työpäivien pituus ei muodostu kohtuuttomaksi taakaksi.

Sivista pitää esitettyjä muutoksia siis oikeansuuntaisina, mutta epäselväksi jää se, suojellaanko oppivelvollisia työntekijöitä sellaisilta koulu- ja työpäiviltä, että ne eivät vahingoita heidän terveyttään ja kehitystään. Millaiset ovat työnantajan mahdollisuudet selvittää ja sovittaa työajat siten, että oppivelvolliselle ei koidu haittaa työnteosta koulutyön ohessa? Samoin koulutuksen järjestäjien rooli jää tässä yhtälössä epäselväksi. Kaiken kaikkiaan perustelut ovat liian kevyitä suhteessa esitettyihin muutoksiin.

Asia on tärkeä selvittää periaatteellisesti myös sen vuoksi, että 17-vuotiaan tai nuoremman itsenäisesti asuvan opiskelijan opintoraha on lähtötasoltaan alhaisempi kuin täysi-ikäisillä opiskelijoilla. Vanhempien tulot vaikuttavat opintorahan määrään ja siihen, voiko opiskelija saada lainatakausta. Mikäli näiden oppivelvollisten opiskelijoiden taloudellinen asema heikkenee vielä senkin vuoksi, että työnhaku ja -teko merkittävästi vaikeutuu, on tämä kohtuutonta ja lisää syrjäytymisriskiä.

- **Sivista esittää, että valiokunta arvioi tarkasti lakiin nuorista työntekijöistä tehdyt muutokset.**

Helsingissä 11.11.2020

Sivistystyönantajat ry

Laura Rissanen
johtaja
041 540 45 05

Jussi-Pekka Rode
elinkeinopoliittinen asiantuntija
040 168 6836