

Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi

oppivelvollisuus@minedu.fi

Lausuntopyyntö 30.4.2020 VN/1985/2020

LAUSUNTO OPPIVELVOLLISUUSLAISTA JA ERÄISTÄ SIIHEN LIITTYVISTÄ LAEISTA

Ammattiosaamisen kehittämissyhdistys AMKE kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

RIITTÄVÄT PERUSTAIKOT OPPIVELVOLLISUUDEN PERUSTA

AMKE pitää tärkeänä tavoitetta, että jokainen perusopetuksen päättänyt nuori suorittaa vähintään toisen asteen tutkinnon. Ei ole kuitenkaan selvää, onko oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen sisältyvä maksuton toinen aste vaikuttavuudeltaan tehokkain keino tämän tavoitteen saavuttamisessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tuoreen nuorille suunnatun kyselyn tulosten mukaan opintojen keskeyttämisen tai sen harkitsemisen syy oli useimmiten henkilökohtainen. Tyypillisiä syitä olivat myös väärä alavalinta tai motivaation puute. Taloudelliset syyt eivät olleet merkittävä syy keskeyttää opinnot.

AMKE selvitti syksyllä 2019 Ammattiosaamisen barometri -kyselyllä ammatillisen koulutuksen järjestäjien näkemyksiä keskeisistä toiminnoista oppivelvollisuuden tehokkaan toteutumisen näkökulmasta. Ylivoimaisesti tärkeimpänä pidettiin sitä, että jokainen nuori saa perusopetuksessa riittävät valmiudet toisen asteen opintoihin. Tällä hetkellä tilanne ei ole tämä.

Pisa-tutkimuksen mukaan perusopetuksessa heikkojen lukijoiden osuus on jo 13,5 prosenttia. Kansallinen koulutuksen arviointineuvosto Karvin perusasteen loppuvaiheen matematiikan osaamisen arvioinnin tulosten mukaan osaamisen taso ei suurella osalla oppilaista yllä arkielämän tarpeisiin.

Ammatillinen koulutus ei voi paikata perusopetuksen puutteita. AMKE painottaa, että oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteiden toteutuminen edellyttää perusopetuksen joustavuuden, yksilöllisten opintopolkujen ja arvioinnin kehittämistä. Lisäksi tutkintoon valmentavaa koulutusta on uudistettava.

AMMATILLISEN KOULUTUKSEN PERUSRAHOITUSTA KOROTETTAVA

Oppivelvollisuuslain vaikutusten arvioinnin mukaan suurin osa uusista opiskelijoista sijoittuu ammatilliseen koulutukseen. Ammatillisen koulutuksen järjestäjät kantavat päävastuun oppivelvollisuuden laajentamisen haasteista, kun opiskelijoiksi hakeutuu aiempaa enemmän nuoria, joilla on heikot perustaidot, puutteita opiskelunvalmiuksissa sekä erilaisia terveydellisiä ja elämäntilanteita liittyviä ongelmia.

Ammatillisessa koulutuksessa on toteutettu vuosina 2013-2018 yli 300 miljoonan euron rahoitusleikkaukset. Samaan aikaan opiskelijamäärät ovat kasvaneet 16 prosenttia. Koulutuksen järjestäjillä ei ole riittäviä resursseja uusien oppivelvollisten tarvitsemien palveluiden järjestämiseen.

Rahoitusleikkauksia on pyritty paikkaamaan hankerahoituksella, jolloin rahoituksesta on tullut liian sirpaleista. Tämä haittaa koulutuksen pitkäjänteistä kehittämistä ja toiminnan ennustettavuutta. AMKE vaatii perusrahoituksen selkeää korotusta, jotta oppivelvollisuuden laajentamisen ja jatkuvan oppimisen kasvavista vaatimuksista selvitään.

OPPIVELVOLLISUUDEN KUSTANNUKSET AMMATILISEN KOULUTUKSEN OSALTA ALIMITOITETUT

Nykylainsäädännön mukaan koulutuksen järjestäjä päättää siitä, mitä oppimateriaaleja, välineitä ja tarvikkeita se tarjoaa maksutta opiskelijoilleen ja mistä kustannuksista vastaa opiskelija. Näihin ratkaisuihin vaikuttaa koulutuksen järjestäjän kulloinkin taloudellinen tilanne. Lisäksi valtion talous ohjaa koko ammatilliseen koulutukseen suunnattavia resursseja.

Opetushallitus teki loppuvuodesta 2019 ammatillisen koulutuksen oppimateriaalien ja -välineiden kustannuskyselyn. AMKE pitää tulosten luotettavuutta kyseenalaisena ja sen pohjalta laadittua kustannuslaskelmaa alimitoitettuna. Vastausaika oli lyhyt, mikä näkyy alhaisena vastausaktiivisuutena. Koulutuksen järjestäjät ovat myös tulkinneet kysymyksiä eri tavoin, mikä vähentää vastausten vertailtavuutta.

Kuntaliiton laskelmat oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvista kustannuksista eroavat opetus- ja kulttuuriministeriön arviosta n. 20 miljoonalla eurolla. Kustannuksiltaan aliresursoitu uudistus muodostaa merkittävän riskin koulutuksen laadun ja osaavan työvoiman saatavuuden näkökulmasta. AMKE edellyttää, että oppivelvollisuuden laajentaminen ei vaaranna jatkuvan oppimisen resursseja.

Hallituksen tulee pitää kiinni lupauksestaan ja korvata koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset. Uudistusta ei pidä toteuttaa ilman riittävää rahoitusta.

MAKSUTTOMUUS TOTEUTETTAVA VASTUULLISESTI

Koronakriisin seurauksena Suomen julkinen velka kasvaa miljardeilla ja kuntien taloudellinen ahdinko syvenee entisestään. AMKE painottaa, että maksuttomuus tulee toteuttaa vastuullisesti ja maksuttomuuden rajauksia on tarkasteltava uudelleen.

Rahoitusta tulee suunnata erityisesti niihin toimiin, joilla on vaikuttavuutta koulutuksen keskeyttämisen ehkäisyssä ja tutkinnon suorittamisessa. Nyt oppivelvollisuuden rahoituksesta suuri osa menee koulumatkoihin sekä oppimateriaaleihin ja -välineisiin, joilla on vain vähän tai ei lainkaan vaikutusta tutkinnon suorittamiseen. AMKE esittää, että oikeus maksuttomiin koulumatkoihin rajattaisiin vain oppivelvollisiin.

Lisäresursseja tulisi kohdentaa ohjaukseen ja tukeen. Henkilöstömitoituksia ei tule toteuttaa, vaan koulutuksen järjestäjien tulee voida itse päättää resurssien kohdentamisesta.

Maksuttomuus voi johtaa osaamisen kehittämisen mahdollisuuksien kaventumiseen ammatillisessa koulutuksessa. Esimerkiksi kansainvälinen liikkuvuus vaikeutuu, mikäli opiskelijalta ei voida periä omavastuuosuutta kustannuksista. Kieli- ja kansainvälisyystaitojen merkitys työelämässä kasvaa jatkuvasti. Ammatillinen koulutus ei saa jäädä tässä jälkeen muusta koulutuksesta.

SUJUVA TIEDONSAANTI OHJAUS- JA VALVONTAVASTUUN TOTEUTTAMISEN EDELLYTYKSENÄ

AMKE katsoo, että oppivelvolliselle ehdotettu hakeutumisvelvollisuus perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen tukee tavoitetta toisen asteen tutkinnon suorittamisesta. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjien sekä oppivelvollisen asuinkunnan uudet ohjaus- ja valvontavastuut rakentuisivat ”saattaen vaihtaan” -periaatteella. Tavoitteena on varmistaa, että oppivelvollinen ei putoaisi tukiverkon ulkopuolelle.

Ohjaus- ja valvontavastuun toteuttaminen edellyttää, että ohjaus- ja valvontavastuussa oleva taho saa helposti ja luotettavasti valtakunnallisesta tietovarannoista tarvitsemansa ajantasaisen tiedon oppivelvollisen hakeutumisen, opiskelupaikan ja opintojen tilanteesta sekä tämän oppivelvollisuutta ja maksuttomuutta koskevat tiedot. AMKE korostaa, että lakiin valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä ehdotettujen muutosten tulee astua voimaan samanaikaisesti oppivelvollisuuslain kanssa.

MAJOITUS- JA MATKAKORVAUS KELAN TEHTÄVÄKSI

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että koulutuksen järjestäjä maksaisi majoituskorvausta oppivelvolliselle, kun kodin ja lähimmän oppilaitoksen välinen matka on yli 100 km, eikä hän voi asua maksuttomassa asuntolassa. Lisäksi maksettaisiin matkakorvauksena kodin ja opiskeluasunnon välisistä matkoista aiheutuvat kustannukset viikonloppujen ja lomien yhteydessä. Kelan yleinen asumistuki korvaa asumiskustannuksista 80 prosenttia, joten koulutuksen järjestäjän tulisi maksaa oppivelvolliselle loput 20 prosenttia.

Vaikutusten arvioinnissa ei ole huomioitu koulutuksen järjestäjille majoitus- ja matkakorvausten maksatukseen liittyvien prosessien luomiseen liittyvää työtä ja maksatuksesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Oppivelvollisen kannalta asiakaslähtöisempi toimintamalli olisi keskittää kaikki opintososiaaliset etuudet Kelaan, jolla on toimivat hakuprosessit ja tarvittava osaaminen. AMKE esittää, että lakia yleisestä asumistuesta muutettaisiin niin, että oppivelvollisille voitaisiin ehtojen täytyessä korvata 100 prosenttia asumiskustannuksista.

Myös oppisopimuksen opintososiaalisten etujen siirtämistä Kelaan tulisi harkita.

HENKILÖKOHTAISTAMISTA MYÖS VALMENTAVAAAN KOULUTUKSEEN

Lakiluonnoksessa tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta ehdotetaan, että opiskelijalla olisi oikeus saada opetusta ja ohjausta keskimäärin 29 tuntia viikkoa kohti (17§). Tämä ehdotus on tehty oppivelvollisten lähtökohdista. TUVVA-koulutus koskee kuitenkin eri-ikäisiä oppijoita. Näin tarkka viikkotuntimäärän määrittely on vastoin henkilökohtaistamisen periaatteita, eikä tue eri ikäisten ja eri tilanteessa olevien yksilöllisiä polkuja. AMKE katsoo, että valmentavan koulutuksen lähtökohtana tulee olla jokaisen opiskelijan yksilöllinen tavoite.

OPPIVELVOLLISUUSLAKI VOIMAAN AIKAISINTAAN 1.8.2022

Lain laadukkaan ja tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi tarvitaan aikaa uusien toimintamallien valmisteluun ja koko toimijakentän perehdyttämiseen. Perusedellytyksenä on, että tieto oppivelvollisen tilanteesta kulkee saumattomasti eri toimijoiden välillä. Tältä osin tietojärjestelmät ovat keskeneräiset. Lisäksi uudistukseen valmistautumista vaikeuttaa entisestään epätietoisuus koronaviruksen kestosta ja vaikutuksista.

AMKE pitää oppivelvollisuuslain voimaantulon aikataulua liian kireänä ja vaatii, että oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta tulevat voimaan samanaikaisesti aikaisintaan 1.8.2022.

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

- Jokaisen nuoren tulee saada perusopetuksessa riittävät valmiudet toisen asteen opintoihin. Tämä edellyttää perusopetuksen joustavuuden, yksilöllisten opintopolkujen ja arvioinnin kehittämistä. Lisäksi tutkintoon valmentavaa koulutusta on uudistettava.
- Suurin osa uusista opiskelijoista sijoittuu ammatilliseen koulutukseen. Heistä monella on puutteita opiskelunvalmiuksissa sekä erilaisia terveydellisiä ja elämänhallintaan liittyviä ongelmia. Jatkossa näihin haasteisiin ei voi enää vastata sirpaleisella hankerahoituksella, vaan perusrahoitusta täytyy nostaa.
- Hallituksen tulee pitää kiinni lupauksestaan ja korvata koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset.
- Rahoitusta tulee suunnata erityisesti niihin toimiin, joilla on vaikuttavuutta koulutuksen keskeyttämisen ehkäisyssä ja tutkinnon suorittamisessa. Nyt oppivelvollisuuden rahoituksesta suuri osa menee koulumatkoihin sekä oppimateriaaleihin ja -välineisiin, joilla on vain vähän vaikutusta tutkinnon suorittamiseen.
- Oppivelvollisuuden laajentaminen ei saa vaarantaa jatkuvan oppimisen resursseja.
- Ohjaus- ja valvontavastuussa olevan tahon täytyy saada helposti ja luotettavasti tarvitsemansa tiedot oppivelvollisen tilanteesta. Lakiin valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä ehdotettujen muutosten tulee astua voimaan samanaikaisesti oppivelvollisuuslain kanssa.
- Majoitus- ja matkakorvausten maksatus tulee siirtää Kelan tehtäväksi.
- Oppivelvollisuuslain voimaantuloa tulee siirtää eteenpäin siten, että se tulee voimaan samanaikaisesti tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen lain kanssa, aikaisintaan 1.8.2022.

Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry

Veli-Matti Lamppu
toimitusjohtaja

Satu Ågren
johtava asiantuntija

LISÄTIETOJA Satu Ågren
040 772 3234
satu.agren@amke.fi