24.11.2020

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta
Sivistys- ja tiedejaosto
00102
EDUSKUNTA

Helsingin kaupungin asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HEL 2020-012768 T 00 01 06

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaosto on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa Helsingin kaupungilta koskien hallituksen esitystä eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsingin kaupungin asiantuntijalausunnon antaa kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja Liisa Pohjolainen.

Yleistä uudistuksesta

Hallituksen esityksessä (HE 173/2020 vp) oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät muut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021, mutta perusopetuksen päättävien oppilaiden hakeutumisvelvollisuutta koskevat ja perusopetuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuuta koskevat säännökset tulisivat voimaan jo 1.1.2021. Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettava laki ja siihen liittyvät muut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022.

Lain voimaantulon ehdotettu aikataulu on haastava, mutta ei mahdoton, mikäli uudistukseen saadaan täysimääräinen rahoitus. Kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille tulisi jättää riittävästi aikaa valmistautua lain velvoitteiden toteuttamiseen, varmistaa sen vaatima rahoitus sekä huolehtia koronatilanteen jälkihoidosta.

Helsinki eroaa väestöltään ja koulutuksen toimijakentältään merkittävästi muusta maasta. Koko Suomen toisen asteen koulutuksesta noin 13 prosenttia järjestetään Helsingissä. Helsingissä nuorten ikäluokat kasvavat: vuosien 2019–2025 aikana 16–18-vuotiaiden nuorten määrän ennustetaan kasvavan 16 prosenttia. Kymmenen vuoden kuluttua tästä ikäluokasta joka neljäs on vieraskielinen. Nykyisin noin 30 prosenttia toisen asteen opiskelijoista Helsingissä on ulkopaikkakuntalai-

Postiosoite
PL 51300
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kasvatusjakoulutus@hel.fi

Käyntiosoite
Töysänkatu 2 D
Helsinki 51
www.hel.fi/kasvatusjakoulutus

Puhelin
+358 9 310 8600
Faksi

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI2922661800003009
Alv.nro
FI02012566

sia. Uudistuksen vaikutukset kohdistuvatkin suhteellisesti voimakkaimmin juuri Helsinkiin.

Kuntatalouden tilanne on ollut jo pitkään haasteellinen ja koronapandemian seurauksena kuntien rahoituspohja on merkittävästi heikentynyt. Kriisillä tulee olemaan merkittäviä ja pitkäkestoisia taloudellisia vaikutuksia. Hallitusohjelmaan kirjattujen uusien, pysyvien ja määräaikaisten, julkisen sektorin menolisäysten ajoitus ja mitoitus on arvioitava tarkoin. Esitykseen sisältyvät kustannusarviot ovat Helsingin käsityksen mukaan liian alhaisia. Toteutuvia kustannuksia voidaan joutua hallitsemaan tinkimällä opetuksen laadusta ja määrästä. Jos uudistukseen ei osoiteta riittävää rahoitusta, sitä ei pidä toteuttaa nykyisessä tilanteessa, jossa taloudelliset ja sosiaaliset haasteet ovat kunnissa kasvamassa. Oppijoille koronakriisi on aiheuttanut sekä tiedollista oppimisvajetta että sosio-emotionaalista vajetta. Tämä lisää merkittävästi oppimisen, ohjauksen sekä opiskeluhuollon tuen tarpeita lähitulevaisuudessa erityisesti nivelvaiheessa olevien oppijoiden kohdalla. Tätä ei ole huomioitu kustannuslaskelmissa.

Uudistuksen rahoitus

Koronakriisi tulee näkymään kuntien taloudessa useiden vuosien ajan ja aiheuttamaan mittavia ja myös pitkäaikaisia tulomenetyksiä ja menolisäyksiä. Tässä tilanteessa on erityisen tärkeää, että valtio kompensoi oppivelvollisuuden laajentamista koskevasta uudistuksesta syntyvät kustannukset kunnille sekä muille koulutuksen järjestäjille hallitusohjelman mukaisesti täysimääräisesti. Helsingin laskelmien mukaan uudistuksen vuotuiset kokonaiskustannukset olisivat Helsingissä jopa 30 % suuremmat, kuin mitä esityksessä arvioidaan (julkisen talouden suunnitelmassa uudistukselle varattu rahoitus).

Erot kokonaiskustannuksissa johtuvat siitä, että Helsingin laskelmassa oppimateriaalin ja -välineiden, ohjauksen ja tietokoneiden kustannukset on arvioitu realistisesti suuremmiksi kuin hallituksen esityksessä. Helsingin laskelmissa on otettu huomioon mahdollisimman kattavasti hallinnollisista velvoitteista muodostuvat kustannukset, jotka Helsingin näkemyksen mukaan ovat hallituksen esityksessä alimitoitetut.

Maksuttomuus

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. Helsingin kaupunki toteaa, että maksuttomuuden jatkuminen oppivelvollisuuden päättymisen jälkeen tukee sitä, että opiskelija suorittaa tutkinnon lop-

puun saakka. Helsingin kaupungin toisen asteen oppilaitoksissa arvioidaan vuonna 2024 olevan maksuttomuuteen oikeutettuja opiskelijoita noin 17 400.

Ehdotettujen muutosten myötä maksuttomia olisivat osaamisen hankkimiseksi tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet sekä ylioppilastutkinnon suorittamiseksi edellytettävät viisi koetta. Lisäksi päivittäiset koulumatkat olisivat maksuttomia, jos kodin ja oppilaitoksen välinen yhdensuuntainen matka olisi vähintään seitsemän kilometriä.

Esityksen mukaan koulutuksen järjestäjän odotetaan pyrkivän hyödyntämään kaikkia eri kustannusten vähentämiskeinoja tarkoituksenmukaisella tavalla. Esityksessä myös todetaan, että mikäli oppivelvollisuuden laajentamisen kustannukset nousisivat esityksessä arvioituja korkeammiksi, kustannussäästöjä voisi joutua hakemaan muusta toiminnasta, mikä saattaisi johtaa ryhmäkokojen suurentumiseen, opetuksen vähenemiseen ja koulutuksen laadun heikentymiseen.

Helsingin kaupunki pitää uudistuksen toteuttamisen edellytyksenä sitä, että valtio kompensoi oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät maksuttomuuden kustannukset koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti. Helsingin kaupunki pitää esitykseen sisältyviä tutkintokohtaisia kustannusarvioita liian matalina.

Helsingin kaupungin toisen asteen maksuttomuuden kokeilun kokemusten mukaan lukion kurssin oppimateriaalin keskimääräinen hinta on 24,80 euroa (alv. 0 %, ilman mahdollisia alennuksia). Oppimateriaalin keskihinta mahdollisesti nousee, mikäli opiskelijoille hankitaan painettuja oppimateriaaleja. Kokeilussa selvisi, että digitaalisen materiaalin kierrätys ei ole tällä hetkellä mahdollista. Myös painetun materiaalin kierrättäminen on haastavaa, koska materiaalin tulisi olla opiskelijan käytössä niin pitkään kuin hän sitä tarvitsee ylioppilaskirjoituksiin valmistautumista varten. Opiskelijakohtaisten oppimateriaali- ja tarvikekustannusten on arvioitu olevan lukion oppimäärän suorittamisen aikana noin 1 610 euroa, kun esityksessä kustannusten on arvioitu olevan 1 328 euroa. Tämän lisäksi hallitus esittää 70 euroa laskinlisenssiin.

Hallitus on myös esittänyt ylioppilastutkinnosta annettua lakia muutettavaksi siten, että maksuttomuuden periaatteiden mukaisesti ylioppilastutkinnon suorittamiseksi edellytettävät viisi koetta sekä niiden osalta hylättyjen kokeiden uusiminen olisivat maksuttomia.

Ammatillisen koulutuksen tutkintokohtaisia materiaali- ja välinekustannuksia kartoitettaessa tutkintokohtaiseksi keskihinnaksi Helsingin kaupungin järjestämässä ammatillisessa koulutuksessa arvioitiin noin 710 euroa, kun vastaava esitykseen sisältyvä arvio kustannuksesta on 400

euroa. Ammatillisen koulutuksen maksuttomuuden kustannusten valtakunnallista vertailtavuutta parantaisi ja uudistukseen valmistautumista helpottaisi, jos Opetushallitus määrittelisi tutkintokohtaisesti ne oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet, jotka ovat osaamisen hankkimisen kannalta välttämättömiä, huomioiden työssäoppimisjaksot ja niihin liittyvät työnantajien vaatimukset.

Materiaali- ja välinekustannusten pitäminen esityksen mukaisesti alhaisella tasolla näyttäytyy opetuksessa saatujen kokemusten perusteella haasteellisena. Opetuksessa käytettävien oppimateriaalien ja opiskeluvälineiden kestoaika ei ole niin pitkä, että samoja materiaaleja ja välineitä voisivat hyödyntää useat opiskelijat. Ammatillisessa koulutuksessa käytettävät materiaalit ja välineet ovat usein sellaisia, jotka kuluvat käytössä, eivätkä huollosta ja puhdistuksesta huolimatta ole toimintakuntoisia kulumisen ja säännöllisen käytön jälkeen. Lisäksi on huomioitava materiaalien ja välineiden todennäköinen hävikki ja rikkoutuminen. Esityksessäkin tuodaan esiin ammatillisen koulutuksen järjestäjien kokemus, jonka mukaan opiskelijat suhtautuvat lainattuihin työvälineisiin ja työasuihin huolimattomammin ja pitävät niistä heikommin huolta kuin itse hankkimistaan. Esityksestä ei tule selkeästi esille, millainen vastuu maksuttomuuden piirissä olevalla opiskelijalla on koulutuksen järjestäjän hankkimista opiskelumateriaaleista ja -välineistä silloin, kun opiskelija omalla huolimattomuudellaan tai tahallisesti vahingoittaa niitä.

Helsingin kaupunki on arvioinut ominaisuuksiltaan riittävän tietokoneen hankintahinnaksi 431 euroa. Vastaava esitykseen sisältyvä arvio tietokoneen hankintahinnasta on 400 euroa. Hallituksen kustannuslaskelmissa on lisäksi huomioitu 10 % volyymisäästö sekä neljän vuoden takuun perusteella yhden tietokoneen käyttöiän olevan neljä vuotta, jonka vuoksi hallituksen kustannuslaskelmissa tietokoneen kustannuksiksi on arvioitu 306 euroa. Tämän lisäksi syntyy tietokonekannan ylläpidosta aiheutuvia lisäkustannuksia.

Esityksessä ehdotetaan, että koulutuksen järjestäjän tulee hankkia oppimateriaalit ja -välineet joko yksin tai yhdessä toisten koulutuksen järjestäjien kanssa sekä tarvittaessa huolehdittava niiden varastoinnista, huollosta ja puhdistuksesta. Oppimateriaalien ja -välineiden hankinta edellyttää henkilöstöä, jolla on hankintatoiminnan osaamista. Varastointi vaatii siihen soveltuvat tilat ja riittävästi henkilöstöä varastointia, jakelua ja huoltoa varten. Oppimateriaalien ja -välineiden hankintojen seuraaminen sekä varastointi-, jakelu- ja huoltotoimenpiteiden toteuttaminen käytännössä vaatii myös siihen soveltuvan seuranta- ja hallinnointijärjestelmän. Hallitus on esittänyt, että lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille ehdotettavaan määrärahaan sisältyisi yhteensä myös noin 6,2 miljoonaa euroa lisämäärärahoja oppimateriaalien ja tietokonekannan hankintamenettelyistä, ylläpidosta, varas-

toinnista ja jakelusta sekä ICT-tuesta aiheutuviin lisäkustannuksiin. Esityksessä ei ole tarkemmin eritelty, miten 6,2 miljoonaa jakautuu edellä mainittujen toimintojen välillä.

Oppimateriaalien maksuttomuus on ongelmallinen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Toisella asteella, etenkin ammatillisessa koulutuksessa, on yleistä, että samassa opiskelijaryhmässä opiskelee sekä maksuttomuuden piiriin kuuluvia että siihen kuulumattomia opiskelijoita. Opiskelijoiden kannalta ei olisi yhdenvertaista, jos osa ryhmän opiskelijoista saisi maksuttomat opiskeluvälineet ja osa joutuisi kustantamaan ne itse. Esityksessä on todettu, että ammatillisen koulutuksen käytännön järjestämisessä voi tietyissä tilanteissa olla hankalaa rajata maksuttomien materiaalien käyttö vain siihen oikeutetuille opiskelijoille. Esityksessä kuitenkin todetaan, ettei rahoituksen myöntämisessä otettaisi huomioon materiaalien tarjoamista muille kuin siihen lain mukaan oikeutetuille opiskelijoille. Koulutuksen järjestäjien mahdollisuus suunnata resursseja maksuttomiin materiaaleihin voi vaihdella, ja se voi saattaa opiskelijat eriarvoiseen asemaan ja aiheuttaa kilpailua koulutuksen järjestäjien välillä. Myös tästä näkökulmasta Opetushallituksen tulisi määritellä kustannettavat oppimateriaalit ja -välineet.

Esityksen mukaan maksuttomia eivät olisi erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat välineet. Tällaisia olisivat esimerkiksi erityisen koulutustehtävän saaneissa lukioissa tai tietyissä ammatillisissa tutkinnoissa tarvittavat soittimet ja urheiluvälineet. Välineet olisivat luonteeltaan henkilökohtaisia ja opiskelija tyypillisesti käyttäisi niitä myös ennen koulutuksen aloittamista ja koulutuksen päättymisen jälkeen. Helsingissä on useita erityistehtävälukioita, joissa oppimateriaalikustannukset ovat korkeammat kuin yleislukioissa. Esityksessä jää epäselväksi, mikä kaikki erityistehtävälukioissa kuuluu harrastuneisuuteen ja jää opiskelijan itse maksettavaksi. Esimerkiksi materiaalit, kuten savet, erilaiset piirustus- ja maalaustarvikkeet, IB-lukioiden tutkintomaksut ja IA- ja EE-töiden materiaalit, musiikkilukioiden esiintymis- ja kilpailumatkat sekä urheilulukioiden kilpailumatkat aiheuttavat kustannuksia, joiden sisältyminen maksuttomuuden piiriin jää esityksessä epäselväksi. Erityistehtävälukioiden suurempiin kustannuksiin tulisi vastata korottamalla niiden saaman lisärahoituksen tasoa.

Esityksessä koulumatkat on esitetty korvattavaksi Kelan koulumatkatukijärjestelmän kautta. Teknisesti toteutus on kannatettava, mutta osa koulumatkojen maksuttomuudesta aiheutuvista kustannuksista, kuten mahdolliset muutokset HSL:lle maksettaviin kuntaosuuksiin, ovat vaikeasti arvioitavissa.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miten erikoissairaanhoidossa olevien oppivelvollisten erityiskuljetukset (Perusopetuslaki 4 a §) suhteutu-

vat maksuttomuuteen toisella asteella. Laissa tulisi täsmentää, mikäli koulutuksen järjestäjälle tai asuinkunnalle tulisi perusopetuslakia vastaava velvollisuus järjestää erikoissairaanhoidossa olevalle oppivelvolliselle ilmainen kuljetus.

Ohjaus- ja valvontavelvoitteista muodostuvat kustannukset

Esityksen mukaan asuinkunnan ja koulutuksen järjestäjien ohjaus- ja valvontavastuu laajenisi nykytilanteeseen verrattuna. Kunnan tulisi organisoida ilmoitusten vastaanottaminen perusopetuksen jälkeen vaille opiskelupaikkaa jääneistä tai opintonsa keskeyttäneistä oppivelvollisista. Ilmoitusten toimittamista varten on tarkoitus luoda palvelu, jonka kautta opetuksen ja koulutuksen järjestäjät voisivat tehdä oppivelvollisuuslaissa tarkoitettuja ilmoituksia oppivelvollisen asuinkunnalle vailla opiskelupaikkaa olevista oppivelvollisista sekä oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä. Kunnan tehtävänä olisi ottaa yhteyttä oppivelvolliseen sekä tämän huoltajaan ja selvittää oppivelvollisen tilanne ja tuen tarve yhdessä oppivelvollisen ja tämän huoltajan tai muun laillisen edustajan kanssa ja ohjata oppivelvollista hakeutumaan hänelle soveltuvaan koulutukseen ja tarvittaessa muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin. Esitys lisää asuinkunnan ohjauskustannuksia ja hallinnollisia kustannuksia.

Esityksessä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien yhden ohjaustunnin hinnaksi on arvioitu 32 euroa, mikä vastaisi opinto-ohjaajan keskimääräistä palkkaa sivukuluineen. Helsingin kaupunki arvioi ohjaustunnin hinnan olevan todellisuudessa selvästi korkeampi. Ammatillisessa koulutuksessa, jossa keskeyttämisuhan alla olevia opiskelijoita on esityksessä arvioitu vuosittain olevan yli kolminkertainen määrä lukiokoulutukseen nähden ja lisäohjauksen tarve on näin ollen suurempi, yhden ohjaustunnin hinta sivukuluineen on noin 40 euroa. Opiskelijoiden kouluviihtyvyyden kannalta keskeistä on yhteisöllisyyden ja opiskelijoiden välisen vuorovaikutuksen tukeminen, johon tarvitaan ohjausresurssia ja tämä lisää ohjauskustannuksia.

Lisäksi esityksessä tuodaan esille toisen asteen maksuttomuuden aiheuttavan koulutuksen järjestäjille velvoitteita, kuten selvitysvelvollisuuden opiskelijan oikeudesta maksuttomaan koulutukseen, päätösvastuun maksuttomuuden pidentämisestä opiskelijan sitä hakiessa sekä velvollisuuden tallentaa KOSKI-tietovarantoon oppivelvollisuutta ja maksuttomuutta koskevia tietoja. Ilmoituksia vastaanottavan kunnan ja ilmoituksia tekevän koulutuksen järjestäjän näkökulmasta esityksessä toteutettavaksi suunnitellun valtakunnallisen oppivelvollisuusrekisterin olemassaolo on välttämätöntä, sillä muulla tavoin toteutettava tiedonkulku- ja selvitystyö vaatisi Helsingissä huomattavasti resursseja ja siten lisäisi kustannuksia. Oppivelvollisuusrekisteristä huolimatta on to-

dennäköistä, että osa edellä mainituista kustannuksista realisoituisi ennen kuin rekisteri saadaan toimimaan halutulla tavalla. Edellä mainittuihin hallinnollisiin velvoitteisiin ei ole varattu rahoitusta. On huomattava, että nykyisin noin 30 prosenttia toisen asteen opiskelijoista Helsingissä on ulkopaikkakuntalaisia ja väestöennusteissa osuuden ennakoidaan kasvavan. Tämä tarkoittaa, että Helsingissä sijaitsevat koulutuksen järjestäjät joutuisivat tekemään merkittävästi ilmoituksia muihin kuntiin.

Rahoitusjärjestelmät

Esityksen mukaan ammatillisen koulutuksen rahoituksessa toisen asteen maksuttoman koulutuksen järjestäminen otettaisiin huomioon korotusperusteena perusrahoitusosuudessa, mutta sitä ei otettaisi huomioon suoritus- eikä vaikuttavuusrahoitusosuudessa. Helsingin näkemyksen mukaan perusrahoituksen tulisi taata laadukas opetus- ja ohjaustyö siten, että oppivelvollisten opiskelijoiden ja muiden ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden opinnot etenevät suunnitellusti. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä on budjettiperusteinen, eikä esityksestä selviä, miten riittävä perusrahoitus muille kuin oppivelvollisille ammatillisen koulutuksen opiskelijoille varmistetaan jatkossa.

Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen rahoitus toteutettaisiin kolmen erillisen rahoitusjärjestelmän eli nykyisen perusopetuksen lisäopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kautta. Tarkoituksena olisi yhtenäistää valmentavan koulutuksen rahoitustaso näiden kolmen eri järjestelmän sisällä. Valmentavaa koulutusta ja yksikköhintatasoa koskevat säädösmuutokset valmisteltaisiin vuoden 2021 aikana, jolloin rahoitustason määrittämisessä voitaisiin käyttää vuoden 2020 toteutuneita kustannustietoja. Helsinki pitää pyrkimystä rahoitustason yhtenäistämiseen kannatettavana, mutta toteaa, että siinä tulisi huomioida, että pääpaino tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen järjestämisessä on ammatillisen koulutuksen järjestäjillä. Rahoitustason tulisi olla vähintään nykyisen ammatillisen koulutuksen valmentavan koulutuksen mukainen.

Helsinki näkee, että rahoitusjärjestelmiä tulisi kuitenkin uudistaa esitettyä laajemmin. Eri koulutusmuotojen rahoitusjärjestelmät tulisi yhtenäistää perusteiltaan ja perusrahoituksen osuutta tulisi nostaa ammatillisessa koulutuksessa 80 prosenttiin. Erilaiset rahoitusperusteet oppivelvollisuuden toteuttamisessa eivät ole tarkoituksenmukaiset, sillä rahoitusjärjestelmän tulisi tukea oppivelvollisuuden suorittamista kaikissa koulutusmuodoissa. Lisäksi rahoitusperusteissa tulisi huomioida porrastuksina erityistä tukea tarvitsevat opiskelijat sekä vieraskieliset opiskelijat. Erityisesti näiden oppijoiden kohdalla varhainen puuttuminen,

riittävä yksilöllinen tuki ja pienemmät opetusryhmät ovat keskeisiä keinoja sekä perusopetuksessa että toisella asteella.

Lisätiedot

Anssi Ahlberg, erityissuunnittelija, puhelin: 310 22241
anssi.ahlberg(a)hel.fi

Liisa Pohjolainen
kasvatuksen ja koulutuksen
toimialajohtaja