



Kokkolan kaupunki
Sivistyskeskus

Lausunto
12.6.2020

Lausunto /Luonnos HE oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö

kirjaamo@minedu.fi

oppivelvollisuus@minedu.fi

Viite: Lausuntopyyntö 12.5.2020 VN/1985/2020-OKM-1

Opetus- ja kulttuuriministeriö on lähettänyt lausuntopyynnön kaikille opetuksen ja koulutuksen järjestäjille 12.5.2020 luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen liittyvät rakenteelliset ratkaisut ovat hallituksen keskeinen koulutuspoliittinen tavoite. Lakiesityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen.

Kokkolan kaupungin opetustoimen näkökulmasta tavoite on hyvä ja perusteltu, mutta lakiesityksen toimenpiteet, josta keskeisin on oppivelvollisuusiän nostaminen kahdella vuodella 18 ikävuoteen, eivät varmista toisen asteen tutkinnon suorittamista. Kaupungissamme nivelvaihe perusopetuksesta toisen asteen koulutukseen toimii jo nykyisen lainsäädännön puitteissa varsin hyvin, joten oppivelvollisuusiän nosto ei vaikuttaisi nykytilaan juuri mitenkään.

Kokkolan lukiokoulutuksessa opintojen keskeyttäminen on vähäisempää kuin maassa keskimäärin. Syyt keskeyttämisille ovat yleensä siirtyminen muuhun toisen asteen koulutukseen, terveydelliset syyt ja opetuskielen osaamisen vaikeudet maahanmuuttajataustaisilla opiskelijoilla. Alueellamme ongelmana on pikemminkin toisen asteen koulutuksen keskeyttäminen ammatillisen koulutuksen alalla, joka sekin on täällä alhaisemmalla tasolla kuin valtakunnassa keskimäärin. Keskeyttämisen tärkeimpiä syitä ovat opiskelijoiden opiskelumotivaation ja mielenterveyden ongelmat sekä se, että ammatillisen koulutuksen koulutusala ei vastaa opiskelijoiden toivetta. Keskeyttämislukuja katsottaessa on myös huomioitava, että kaikki keskeytykset eivät ole negatiivisia keskeytyksiä, vaan keskeyttämislukuihin sisältyy myös positiivista siirtymistä toisille koulutusaloille tai työelämään.

Lakiuudistuksen valmistelussa ei ole riittävästi tarkasteltu nykyistä oppivelvollisuuskoulua, peruskoulua ja sitä edeltävää esiopetusta kokonaisuutena. Kyseessä on tästä näkökulmasta siis osauudistus, jossa ei oteta kantaa toisen asteen koulutusta edeltävään 10 vuoden opinpolkuun. Perusopetuksen aikana on nähtävissä, että osa oppilaista ei menesty opinnoissaan niin, että he saavuttaisivat tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun. Perusopetuksen rakenteita tulee kehittää ja resursseja lisätä sekä yksilöllistä joustavuutta tulee parantaa, jotta voidaan varmistaa koulutuksen jatkumo toiselle asteelle. Käytännössä on havaittu, että perusopetuksessa syntyvää osaamisen vajetta tai hyvinvoinnin haasteita ei ratkaista vain koulutuksen lainsäädäntöä muuttamalla.

Lakiesityksen mukaan perusopetuksen päättävillä tulisi 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 tukea. Tällaisia tukitoimenpiteitä osa oppilaista kaipaava koko perusopetuksen ajan, mutta tällä hetkellä kuntien taloustilanteen takia tähän ei voida osoittaa riittäviä määrärahoja.

Perusopetuksen järjestäjän, asuinkunnan sekä toisen asteen koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu toimisi esityksen mukaan ”saattaen vaihtaan” –periaatteella. Erillään olevat nivelvaiheen koulutukset yhdistettäisiin uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi.

Nämä edellä mainitut uudistukset eli hakeutumisvelvollisuus ja tutkintokoulutukseen valmentava koulutus ovat kunnalle ja koulutuksenjärjestäjälle uusia tehtäviä. Niiden toteuttamiseen ei koulutuksen kenttää ole informaatio-ohjauksella millään tavoin valmennettu. Jos laki on tarkoitus panna toimeen alkuperäisellä aikataululla eli 2021 alkaen, niin on selvää, että toimeenpanossa tulee vaikeuksia. Niiden kustannusvaikutukset ovat edelleen epäselviä.

Oppivelvollisuuden laajentaminen 18-vuotiaaksi saakka tuo automaattisesti opiskelijalle oikeuden maksuttomaan opetuksen lisäksi maksuttomiin oppikirjoihin, opetusvälineisiin sekä käytännössä lukiokoulutuksessa mm. henkilökohtaiseen tietokoneeseen. Koulukuljetukset tulisivat maksuttomiksi ja etuus tulisi nykyistä lyhyemmästä koulumatkasta. Maksuttomuus edistäisi opiskelijoiden tasa-arvoista hakeutumista eri koulutusmuotoihin, mutta syntyvät suuret kustannukset eivät kuitenkaan kohdistu niin, että ne edistäisivät koulutuksen läpäisyn ongelmien juurisyitä. Myös heikkenevät julkisen talouden näkymät asettavat kunnille haasteita kattaa lakiuudistuksesta johtuvia uusia menoja.

Julkisuudessa esitetyissä eri arvioissa on oppivelvollisuuden laajentamiseen suunniteltua rahoitusta pidetty riittämättömänä ja alimitoitettuna (esim. Kuntaliitto, Helsingin kaupunki). Jos näin käy, niin se merkitsisi, että kuntien tulisi itse rahoittaa uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia, eikä valtio kompensoisi kustannuksia kuten on esitetty. Kun ottaa vielä sen huomioon, että laskennassa on käytetty keskimääräisiä arvioita, niin kuntien kohtelu uudistuksen rahoituksen suhteen ei ole yhdenvertaista. Käytännössä viime vuosina kuntien rahoitusosuus lukiokoulutuksessa on lisääntynyt ja tämä uudistus vielä lisäisi sitä entisestään.

Oppikirjojen ja oppimateriaalien hankinta kunnan keskitettynä toimintana merkitsi myös sitä, että hankintojen tulovirta kääntyisi paikalliselta tasolta yhteishankintoina suuriin kasvukeskuksiin. Suuret kansallisen tason hankinnat ovat volyymiltaan niin suuria, että pienemmät yritykset eivät voi niissä olla mukana. Se vaikuttaa maakuntien yritystoimintaan negatiivisesti ja sitä kautta myös kunnallistalouden tulopohjaan.

Kuntaliiton tuoreessa Kuntapulssi-kyselyssä tuli ilmi, että kunnat suhtautuvat oppivelvollisuuden laajentamiseen kielteisesti. Lähes kaikki kunnat (91–93 %) pitävät oppivelvollisuuden nostamista tarpeettomana nykyisessä koronatilanteessa. Tutkijoiden puheenvuoroissa on esitetty, että varoja tulisi suunnata nyt ensisijaisesti koronakriisin aiheuttamien oppimisen ja hyvinvoinnin ongelmien jälkihoitoon kuin oppivelvollisuuden nostoon. Kaiken kaikkiaan lakiuudistuksen pohjana ei ole riittävästi tieteellisiä tutkimuksia tai arviointeja.

Yhteenvedona toteamme, että lakiuudistuksen sisältöä tulisi vielä harkita lakiuudistuksen todellisen tarpeen ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Maksuttomuuden osalta tulee pohtia sitä, miten maksuttomuuden lisääminen edistää tai ei edistä lakiuudistuksen tavoitetta. Lisäksi syntyviä pysyviä kustannuksia tulee tarkastella koko julkisen talouden kannalta.

Katsomme myös, että lain voimaantulon aikataulu on liian tiukka. Jos se tulee voimaan vuonna 2021, niin kuntien talousarviovalmistelun kannalta lain hyväksyminen tapahtuu liian myöhään. Lisäksi uudistuksen informaatio-ohjaus ja henkilöstön sekä johdon täydennyskoulutus on jo myöhässä. Kunnan ja koulutuksen järjestäjän tehtävät lisääntyvät ja lakiesityksessä ei riittävällä tarkkuudella osoiteta, minkä henkilöstön tehtäväksi uudet tehtävät tulisivat. Uudet tehtävät edellyttävät perusteellista henkilöstön lisäkoulutusta ja uusien työprosessien suunnittelua kunnissa ja koulutuksen järjestäjien organisaatioissa.

YHTEENVETO

Uudistuksen sisältö

Esitämme lausuntonamme, että lakiesitys vaatii vielä jatkovalmistelua ja täsmentämistä varsinkin kunnan ja koulutuksen järjestäjän vastuulle tulevien lisätehtävien osalta. Lisääntyvien tehtävien osalta on tehtävä uusi arvio kustannuksista ja valtion on katettava kustannukset täysimääräisinä.

Lakiesityksen vaikuttavuutta ja vaikutusten arviointia on laajennettava. Siitä on tehtävä laaja lapsivaikutusten arviointi.

Maksuttomuuden osalta on esitettävä tarkempia rajauksia ja koulumatkakustannusten lisääntyminen on harkittava uudelleen.

Uudistuksen laajuus

Lain valmistelussa ja perusteluissa on oppivelvollisuutta tarkasteltava kokonaisuutena, johon kuuluu esi- ja perusopetus sekä mahdollisesti esitetty oppivelvollisuuden ulottaminen

18 vuoteen saakka. Lainuudistushankkeeseen on liitettävä myös perusopetuslain kokonaisuudistus. Osauudistuksena tämä lakiehdotus ei yllä niihin tavoitteisiin, jota sille on kirjattu perusteluissa.

Voimaantulo

Esitämme, että lakiesitys palautetaan uuteen valmisteluun. Sen voimaantuloa tulee siirtää vähintään vuoteen 2022.

Kokkolassa 12.6.2020

Kokkolan kaupunki, sivistyskeskus

PETER JOHNSON

Peter Johnson

sivistysjohtaja

RONNIE DJUPSUND

Ronnie Djupsund

ruotsinkielisten opetuspalvelujen johtaja