



8.6.2020

TAMPEREEN KAUPUNKISEUDUN LAUSUNTO

Tampereen kaupunkiseutu on kahdeksan kunnan muodostama yhtenäinen talousalue. Alueen seutuyhteistyötä organisoii Tampereen kaupunkiseutu kuntayhtymä. Tampereen kaupunkiseudun yhteistyön yksi keskeisimmistä osa-alueista on palvelujen kehittäminen. Hyvinvointi- ja sivistyspalvelut muodostavat yhtenäisen kehittämisalueen ja toimintaa ohjaa kuntien valtuustojen hyväksymä seutustrategia sekä siitä johdetut kehittämisohjelmat. Tämä lausunto on Tampereen kaupunkiseudun hyvinvointipalvelujen työryhmän ja sen valitsemien asiantuntijoiden näkemys hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

OPPVELVOLLISUUDEN LAAJENTAMISTA KOSKEVA HALLITUKSEN ESITYSLUONNOS

Hallituksen esitys perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan oppivelvollisuuskäytäntöä korotetaan 18 ikävuoteen. Tavoitteena on lisäksi varmistaa, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen ja kehittää toisen asteen valmistavia koulutuksia sekä nivelvaiheen ohjausta. Oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää toisen asteen maksuttomuutta.

Tampereen kaupunkiseudun asiantuntijat haluavat lausunnossaan kiinnittää huomion oppivelvollisuuden kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun, uudistuksen kustannuksiin ja toisen asteen maksuttomuuteen sekä suunnitellun toimeenpanon aikatauluun. Oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät muut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021. Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettava laki ja siihen liittyvät muut muutokset on tarkoitus luonnoksen mukaan saattaa voimaan 1.8.2022. Kaupunkiseudun asiantuntijoiden näkemyksen mukaan oppivelvollisuuslain voimaan tulon aikataulu on epärealistinen huomioiden vallitsevat poikkeusolot sekä kuntien toiminnan ja talouden tilanteen. Ehdotamme, että hallituksen esitykseen sisältyvistä uudistuksista järjestettäisiin alueellisia kokeiluja, joilla pyrittäisiin selvittämään uudistuksen vaikutuksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Mikäli hallitus kuitenkin päättää viedä oppivelvollisuus lain ja siihen liittyvät muut muutokset eduskunnalle, voisi laki tulla voimaan aikaisintaan 1.8.2022.

Oppivelvollisuuden laajentamisella ei näkemyksemme mukaan tulla saavuttamaan tavoiteltuja vaikutuksia, mikäli toimenpiteitä ei voimakkaammin suunnata myös oppivelvollisuuden alkuvuosiin. Ne haasteet, joita oppivelvollisuuden suorittamiseen tai toisen asteen keskeytyksiin liittyy, kehittyvät useassa tapauksessa jo varhaisemmassa vaiheessa oppimispolkua. Jotta koulupudokkuutta voitaisiin paremmin ehkäistä ja taata useammalle myös toisen asteen koulutus, tulisi resursseja suunnata varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen tukitoimiin sekä kokonaisvaltaisemmin lapsiperheiden tukemiseen. Vanhempien sosioekonomisella taustalla on merkittävä yhteys lasten ja nuorten hyvinvointiin ja koulutuksellisiin ratkaisuihin.

Tampereen kaupunkiseudulla on laadittu seutuvertailua esiopetuksessa ja perusopetuksessa usean vuoden ajan. Vuonna 2019 valmistui myös lukiokoulutuksen tilannekuvaselvitys. Seudun hyvinvointipalvelujen työryhmä käsittelee säännöllisesti ammatillisen koulutuksen katsauksen, koska Tampereen seudun ammattiopisto Tredu toimii kahdeksan kaupunkiseudun kunnan alueella. Viimeisimmän seutuvertailun mukaan Tampereen seudulla oli lukuvuonna 2018-2019 oli yhteensä 36 744 perusopetuksen oppilasta. Kuvassa 1 on esitetty seudun oppimisen tuen piirissä olleiden oppilaiden osuudet oppilasmäärästä vuonna 2018.



TAMPEREEN KAUPUNKISEUTU

Pienryhmien, tehostetun- ja erityisen tuen sekä pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden osuudet oppilasmäärästä vuonna 2018



Pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat ovat kaikki myös erityisen tuen oppilaita.
Sairaalakoulujen oppilaat ovat mukana luvuissa (mm. Nokia ja Tampere).

22

KUVA 1. Tuen piirissä olevien oppilaiden osuudet peruskoulun oppilasmäärästä vuonna 2018 Tampereen kaupunkiseudulla.

Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2018 koko maassa tehostettua tukea sai 10,6 prosenttia ja erityistä tukea 8,1 prosenttia peruskoulun oppilaista. Tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden siirtyminen toisen asteen opintoihin on selvästi epävarmempaa muiden oppilaiden tilanteeseen verrattuna. Erityistä tai tehostettua tukea saaneet oppilaat siirtyvät pääsääntöisesti ammatillisiin opintoihin. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan alueellisten erojen olevan suuria erityisopetuksen oppilaiden osallistumisessa toisen asteen opintoihin ja oppilaat ovat näin eriarvoisessa asemassa. Tutkimuksessa on lisäksi viitteitä siitä, että merkittävä osa tehostettua ja erityistä tukea saaneista oppilaista jää hyväksymättä toisen asteen opintoihin yhdeksättä luokkaa seuraavan syksyn alussa. Myös tämä seikka korostaa jo varhaisemmin annettavan tuen ja ohjauksen merkitystä. Hallituksen esityksessä hakeutumiselvöllisyyttä sekä ehdotettua uutta lakia tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta voidaan pitää myönteisenä, mutta ne olisi toteutettavissa myös ilman oppivelvollisuuden nostamista. Tärkeää olisi huomioida tiedonkulku oppilaitosten ja viranomaisten välillä sekä riittävä resursointi.

Tilastokeskuksen koulustilastojen mukaan nuorille suunnatussa lukiokoulutuksessa keskeyttämisprosentti oli 3,2 lukuvuonna 2017-2018 ja nuorille suunnatussa ammatillisessa koulutuksessa 8,7. Tampereen seudun ammattiopisto Tredun tietojen mukaan niin sanottuja negatiivisen syyn vuoksi perustutkintokoulutuksesta eronneita oli vuosina 2016-2018 noin 8 prosenttia. Tähän lukuun sisältyvät nuoret ja aikuiset opiskelijat.

Lukiokoulutuksen seudullisesta tilannekuvasta käy selville, että Tampereen kaupunkiseudulla lukion lukuvuoden 2018 - 2019 aikana keskeyttäneitä oli keskimäärin 2,5 prosenttia lukioiden ilmoitetusta opiskelijamäärästä. Lukion keskeyttäneitä, jotka eivät jatka missään toisessa koulutuksessa, oli ilmoitetusta kokonaismäärästä lukuvuonna 2018 - 2019 noin 0,1 prosenttia. Lukion keskeyttämiseen vaikuttaneita syitä voidaan kaupunkiseudun lukioissa eritellä seuraavasti: siirtyminen toiseen lukioon, muutto takaisin kotipaikkakunnalle tai ulkomaille, mielenterveysongelmat ja armeijan aloittaminen. Edellä kuvattuun tietoon perustuen voidaan todeta, että nyt valmisteilla olevalla uuden lainsäädännön todellinen vaikutus kohdentuu suhteellisen pienelle joukolla nuoria. Vaikuttavampaa olisi kehittää seudullisia ja paikallisia



8.6.2020

toimintamalleja, joilla nuorta ohjataan ja tuetaan perusopetuksen aikana, siirtymävaiheessa toiselle asteelle ja toisen asteen tutkintoa suorittaessa, koska ratkaisut on tehtävä melko yksilöllisesti ottaen huomioon nuorten omat tavoitteet, mahdolliset elämänhallinnan haasteet ja opiskelija-aines.

Esitetyllä uudistuksella on merkittäviä kustannusvaikutuksia kunnille. Kuntatalous on kiristynyt merkittävästi viime vuosina. Kuluvan ja tulevien vuosien ennuste on merkittävästi alijäämäinen johtuen koronapandemian negatiivisista talousvaikutuksista erityisesti kuntien verotulojen kehitykseen. Lisäksi kuntia rasittaa väestörakenteen muutoksesta johtuva sosiaali- ja terveysmenojen kasvu. Yksin koronapandemian taloutta heikentävien vaikutusten arvioidaan olevan kuntakentälle noin 2 mrd. euroa. Myös valtiontalous on velkaantumassa merkittävästi. Julkisessa taloudessa on pidemmällä aikavälillä kestävyysongelma. Niukkuuden edelleen kasvaessa on entistä tärkeämpää kohdentaa resurssit vaikuttavasti kuntien nykyisten tehtävien turvaamiseksi.

Oppivelvollisuuden laajentaminen 18-vuotiaaksi asti tuo automaattisesti opiskelijalle oikeuden perustuslain mukaiseen maksuttomaan opetukseen. Toinen aste on jo nyt maksutonta, jos huomioon ei oteta lukiokoulutuksen oppimateriaaleja sekä ammatillisen perustutkintokoulutuksen sellaisia oppimateriaaleja ja tarvikkeita, jotka koulutuksen päätyttyä jäävät opiskelijalle. Viimeksi mainituista voidaan periä maksu. Koulutuksen nykymuotoisen maksullisuuden ja koulutusten keskeytysten välillä ei myöskään ole korrelaatiota. Kysymysmerkiksi jää, mikä olisi maksuttomuuden vaikutus hakeutumiseen esimerkiksi suurilla kaupunkiseuduilla. Maksuttomuus myös jatkuu vielä oppivelvollisuusiän jälkeen. Uudistuksen toteuttamisen kustannukset on aliarvioitu ja erityisesti tämä koskee oppimateriaaleja sekä ohjauksen ja tuen järjestämistä. Uudistuksella ollaan lisäksi synnyttämässä pysyviä lisäkustannuksia kunnille sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille. Tämä on merkittävää erityisesti, kun hallituksen esitys pitää sisällään menoeriä, joiden arviot ja laskentatavat ovat vaihdelleet. Miten siis voidaan taata, että uudistuksen toteuttamiseen varataan riittävä rahoitus.

Lausunnon keskeisin sisältö:

- Oppivelvollisuuden laajentamisella ei saavuteta tavoiteltuja vaikutuksia, mikäli toimenpiteitä ei voimakkaammin suunnata myös oppivelvollisuuden alkuvuosiin. Ne haasteet, joita oppivelvollisuuden suorittamiseen tai toisen asteen keskeytyksiin liittyy, kehittyvät useassa tapauksessa jo varhaisemmassa vaiheessa oppimispolkua. Edelleen tulisi kehittää seudullisia ja paikallisia toimintamalleja, joilla nuorta ohjataan ja tuetaan perusopetuksen aikana, siirtymävaiheessa toiselle asteelle ja toisen asteen tutkintoa suorittaessa.
- Uudistuksen toteuttamisen kustannukset on aliarvioitu. Erityisesti tämä koskee oppimateriaaleja sekä ohjauksen ja tuen järjestämistä. Uudistuksella ollaan synnyttämässä pysyviä lisäkustannuksia kunnille sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjille.
- Koulutuksen nykymuotoisen maksullisuuden ja koulutusten keskeytysten välillä ei ole korrelaatiota.
- Oppivelvollisuuslain voimaan tulon aikataulu on epärealistinen huomioiden vallitsevat poikkeusolot sekä kuntien toiminnan ja talouden tilanteen.

LISÄTIETOJA: Hyvinvointipalvelujen kehittämispäällikkö Satu Kankkonen, Tampereen kaupunkiseutu, etunimi.sukunimi@tampereenseutu.fi, puh. 040 588 1902