

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausuntopyyntönnö 20.9.2012

Luonnos Koulutuksellisen tasa-arvon toimenpideohjelman taustamuistioksi

Johdanto ja nykytila

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman (Kesu) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee koulutuksellisen tasa-arvon ohjelman, jonka tavoitteena on vähentää sukupuolten välisiä osaamis- ja koulutuseroja sekä vähentää sosioekonomisen taustan vaikutusta koulutukseen osallistumiseen ja parantaa heikommassa asemassa olevien ryhmien asemaa. Ohjelma vahvistaa jokaisen yksilön mahdollisuutta oppimiseen sekä luovuuden, osaamisen ja erilaisten lahjakkuuksien kehittämiseen.

Työryhmän taustamuistioluonnoksessa käsitellään koulutukseen liittyviä asioita laajasti ja esitetään lukuisia, osin vaihtoehtoisia, toimenpide-ehdotuksia.

Kuntaliitto pitää tärkeänä koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamista. Kuntaliitto toivoo siinä otettavan huomioon myös esimerkiksi neuvoloiden, kirjastojen, nuorisotyön ja muiden sektoreiden tuen mahdollisuudet.

Kuntaliitto huomauttaa, että työryhmän luonnoksessa on useita ehdotuksia, joita valmistellaan parhaillaan tai jotka on hallitusohjelmassa ja Kesussa linjattu valmisteltavaksi tai selvitettäväksi. Tällaisia ovat esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, varhaiskasvatustilainsäädännön valmistelu, oppilas- ja opiskeluhuollon tilainsäädännön valmistelu ja ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän uudistaminen. Kuntaliitto painottaa, että toimenpideohjelman valmistelussa tulee noudattaa Kesussa päätettyjä toimenpidelinjauksia, eikä tehdä niistä poikkeavia esityksiä. Myöskään rahoitusjärjestelmää koskevia linjauksia ei tule tehdä tässä toimenpideohjelmassa, sillä se työ tehdään valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Kuntaliitto ottaa kantaa koulutuksen rahoitusjärjestelmää koskeviin kysymyksiin sitten, kun valtionosuusjärjestelmän uudistuksen kokonaisuus on selvillä.

Luonnoksen puutteena Kuntaliitto pitää myös sitä, että siinä ei ole selvitetty ehdotusten kustannus- ja muita vaikutuksia yksilöidysti, eikä myöskään ehdotusten sisältymistä peruspalveluohjelmaan. Kuntaliitto ehdottaa, että kustannusvaikutuksista tehdään ohjelmaan kooste, josta ilmenee kunkin toimenpide-ehdotuksen kustannusvaikutukset yksilöidysti ja sisältyminen kehyksiin ja peruspalveluohjelmaan.

Koulutuksellisen tasa-arvon toimenpideohjelman taustamuistioluonnoksen mukaan tasa-arvoa edistetään mm. puolittamalla sukupuolen ja alojen sekä sosiaalisen ja etnisen taustan vaikutus koulutukseen osallistumiseen ja tutkinnon suorittamiseen. Tasa-arvon tavoitteiden saavuttamisen todetaan edellyttävän syvälleläyviä rakenteellisia uudistuksia koko koulutusjärjestelmässä. Tarvitaan ennakkoluulottomia toimenpiteitä, jotka vaikuttavat nopeasti ja pysyvästi kansalaisten tasavertaisuuteen koulutuksen jakautumisessa. Edelleen luonnoksessa todetaan, että paras keino häivyttää sosiaalisen tai muun taustan vaikutus opintopolkuja koskeviin valintoihin on varmistaa kaikkien tasapuolinen mahdollisuus päästä vähintään toisen asteen koulutukseen. Lisäksi työryhmä korostaa, että hallituksen tavoitteisiin pääsemiseksi on toimenpiteiden oltava riittävän vaikuttavia

Kuntaliitto pitää työryhmän edellä todettuja tavoitteita hyvinä ja sosiaalisten ongelmien tunnistamista tärkeänä. Oleellista on, että ohjelmaan valitaan toimenpiteet, joilla tehokkaimmin vaikutetaan koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen.

Kuntaliitto muistuttaa, että sivistykselliset oikeudet on säädetty perustuslaissa, mutta minkään tahon vastuulle ei ole säädetty nuorten lukio- ja ammatillisen peruskoulutuksen järjestämistä, vaan se on luvanvaraista. Sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseksi ja työryhmän luonnoksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi kaikilla nuorilla tulisi olla lakisääteinen oikeus päästä heti perusopetuksen jälkeen tutkintotavoitteeseen koulutukseen. Tällä vahvistettaisiin nuorten koulutuksellista tasa-arvoa oleellisesti.

Kunnilla olisi nykyistä tehokkaammat keinot ohjata perusopetuksen päättäviä nuoria jatkamaan tutkintotavoitteeseen koulutukseen, jos lukiokoulutuksen ja nuorten ammatillisen peruskoulutuksen järjestäminen olisi kuntien vastuulla. Lukiokoulutuksen järjestämislupamenettelystä pitäisi kuntien osalta samalla luopua ja perusopetuksen päättävien nuorten osalta tulisi poistaa määrällinen säätely kuntien järjestämässä ammatillisessa peruskoulutuksessa.

Velvoittamalla kunnat huolehtimaan nuorten lukio- ja ammatillisesta peruskoulutuksesta vahvistettaisiin myös mahdollisuuksia tukea nuoria suorittamaan aloittamansa opinnot loppuun nykyistä tehokkaammin. Kunnilla on jo tällä hetkellä vastuullaan hyvinvointipalvelut, mikä mahdollistaa nuorten kokonaisvaltaisen ja moniammatillisen tukemisen. Kuntaperusteinen koulutus toisen asteen tutkinnon loppuun saakka mahdollistaisi luonnoksessakin peräänkuulutetun pysyvän ratkaisun koulutuksellisen tasa-arvon saavuttamiseksi.

Tämä olisi parannus paitsi nuorten koulutukseen pääsemisen kannalta myös yhteiskunnan kannalta, sillä turhat väliuodet ja niiden aikaiset tukitoimet vähenisivät. Koulutuksen ulkopuolelle jääminen heti perusopetuksen jälkeen usein heikentää nuoren motivaatiota hakea koulutukseen myöhemmin. Koulutukseen pääsyn nopeuttaminen vauhdittaisi myös työelämään siirtymistä.

Koulutuksessa pysymisen kannalta tärkeää on myös, että lukio- ja ammatillinen peruskoulutus muodostaisivat perusopetuksen jälkeen opetussuunnitelmallisen jatkumon. Tämä tulee ottaa huomioon opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa.

Perusopetuksen jälkeinen koulutus tulee olla jokaisen nuoren ulottuvilla lähi-, verkko- tai monimuoto-opetuksen keinoin. Jotta paikalliset ja alueelliset tarpeet voitaisiin ottaa huomioon lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen koulutusverkkoa tulee voida kehittää kuntien ja alueellisten koulutus- ja elinkeinopoliittisten linjausten ja kehittämisstrategioiden pohjalta.

Luonnoksen nykytilan kuvauksessa perusopetuksen tasa-arvon näkökulmasta ongelmina mainitaan kaikkein huonoimpien oppilaiden tason lasku, oppilaiden kouluvalintojen aiheuttama lasten koulutuspolkujen eriytyminen. Luonnoksessa esitetään huolena yhtäältä se, että osa kouluista kykenee tarjoamaan laajaa oppiainevalikoimaa ja niihin hakeudutaan oppilaaksi ottoalueen ulkopuolelta, kun taas osa kouluista ei pysty erikoistumaan, eikä houkuttelemaan oppilaita muualta. Kouluvalinta katsotaan olevan sidoksissa perheiden sosiaaliseen taustaan.

Luonnoksessa todetaan oppilaiden perhetaustan selittävän oppimistuloksia. Erojen ei katsota johtuvan opetuksen tasosta, vaan oppilaiden valikoitumisesta eri kouluihin.

Luonnoksessa todetaan uusimpien PISA-tutkimustulosten antavan viitteitä kaikkein heikoimpien oppilaiden tason heikkenemisestä. Suomessa on tuloksellisesti kyetty tukemaan heikoimpien oppilaiden osaamisen kehittymistä, mutta viime aikoina tässä näyttää tapahtuneen käänne. Positiivista on, että panostukset kaikkein heikoimpiin näyttävät tuottavan tulosta. Kohdentamalla resursseja tarkoituksenmukaisesti voidaan edistää oppilaiden tasa-arvoa.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että toimenpideohjelmassa esitetyt kuvaukset nykytilasta perustellaan. Pelkkä ilmiöiden kuvaaminen ei riitä, kun tarkoitus on löytää tehokkaat keinot ei-toivottujen asioiden korjaamiseksi. Esimerkiksi maininta kaikkein heikoimpien oppilaiden oppimistulosten laskusta kaipaa selitystä, jotta sen korjaamiseksi voidaan ryhtyä oikein keinoin.

Kuntaliitto korostaa, että koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiseksi tärkeää on nykyisen lähikouluperiaatteen säilyttäminen: kunta osoittaa oppilaalle lähikoulun ja tarvittaessa vanhemmat voivat hakea toissijaista koulupaikkaa. Kunnat vastaavat resursseja kohdentamalla ja johtamisjärjestelmällään koulujensa laadun tasaisuudesta siten, että kuntalaiset voivat luottaa siihen, että opetuksen laatu ei ole koulusta riippuvainen.

On selvää, että oppilaiden valmiudet ovat erilaiset, ja myös, että osan oppimistuloksia selittää oppilaan vanhempien sosiaalinen asema. Oppilaat tulevat kouluun erilaisista taustoista ja erilaisin valmiuksin, siksi tulee ja panostaa siihen, että jokainen oppilas, heikoilla valmiuksilla oleva, lahjakas ja niiden välillä oleva, kohdataan koulussa yksilönä. Oppimistuloksiin vaikuttaminen vaatii nykyistä yksilöllisempää otetta.

Kuntaliitto painottaa, että edellä mainittu edellyttää riittävän väljää lainsäädäntöä, jotta opetuksen järjestäjä voi paikallisin keinoin tukea oppilaiden yksilöllistä oppimista sekä riittäviä resursseja tarvittavan tuen järjestämiseksi. Perusopetuksen tuntijako ja opetus suunnitelman perusteiden tulisi olla riittävän väljät, jotta ne antaisivat mahdollisuuden painottaa opetusta koulun sisällä. Tätä tukemassa voi olla taiteen perusopetus, jos se nykyistä paremmin nivottaisiin koulun toimintaan. Tasa-arvon perustana on, että julkiset voimavarat kohdennetaan julkisen laadukkaan perusopetuksen kehittämiseen, jotta kaikille lapsille olisi laadukas perusopetus koko maassa.

Kuntaliitto korostaa, että resurssien kohdentaminen koulukohtaisesti tulee ehdottomasti olla edelleen kunnan päätettävissä, sillä kunnassa on tieto siitä, millaisia resursseja kukin koulu tarvitsee. Jo täällä hetkellä kunnat suuntaavat lisäresursseja kouluihin tarpeen niin vaatiessa, ja ilman, että lisätuen tarpeessa olevia kouluja leimataan julkisesti huonoiksi kouluiksi. Perusopetuksen rahoituksen määräytymisen perusteet tulee valmistella valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä. Rahoitusjärjestelmän tulee tukea lakisääteisen tehtävän hoitamista ja kohdistua oikeudenmukaisesti opetuksenjärjestäjille.

Taustamuistiolounnoksessa on maahanmuuttajataustaisia koskeva luku, jossa lyhyesti kuvataan maahanmuuttajien asemaa.

Kuntaliitto toivoo, että maahanmuuttajan määritelmää avattaisiin enemmän ja maahanmuuttajien koulutukseen osallistumisen tukemista käsiteltäisiin laajemmin.

Varhaiskasvatus

Luonnoksessa esitetään, että esiopetus säädettäisiin velvoittavaksi.

Kuntaliitto esittää, että Kesun linjauksen mukaisesti esiopetukseen osallistumisen säätäminen velvoittavaksi selvitetään.

Perusopetus

Koululaisten varhaiseen eriytymiseen puuttumiseksi esitetään eri toimenpiteitä, kuten aamu- ja iltapäivätoiminnan tarjontavelvoite kunnille sekä niiden osallistumismaksujen alentaminen, perusopetuksen opetusryhmien koosta säätäminen tai vaihtoehtoisesti aluehallintoviranomaisen lakisääteinen ryhmäkokojen seurantavelvollisuus ja koulujen tukihenkilöstöverkoston kehittäminen.

Kuntaliitto vastustaa aamu- ja iltapäivätoiminnan tarjontavelvoitteen ja osallistumismaksujen alentamista koskevia ehdotuksia, eikä myöskään kannata aluehallintoviranomaiselle annettavaa seurantavelvoitetta.

Opetusryhmäkokoja koskevat ehdotukset eivät ole hallitusohjelman, eikä Kesun mukaisia, joten ne tulee sellaisina toimenpideohjelmasta poistaa.

Koulujen välisiin eroihin puuttuminen

Luonnoksen mukaan koulupiirijaosta luopuminen on kärjistänyt koulujen välisiä eroja suurten kuntien sisällä. Osa kouluista pystyy erikoistumaan ja keräämään hyviä oppilaita, kun taas osa ei.

Tekstistä ei ilmene, millä tavoin koulupiireistä luopuminen on koulujen välisiin eroihin vaikuttanut ja millaisia erot ovat.

Olisi hyvä selvittää, millaisesta ongelmasta on kyse, kun puhutaan koulujen välisistä eroista. Hyvä olisi pohtia myös sitä, kuinka paljon kyse on koulujen, koulun sisäisten ja oppilaiden välisistä eroista. Selittävätkö tietyt tekijät, esimerkiksi oppilaiden vanhempien sosiaalinen asema, vain koulujen välisiä eroja?

Lähikouluasiasta enemmän sivuilla 2 ja 3.

Luonnoksessa esitetään vaihtoehtoisia tapoja puuttua koulujen välisiin eroihin: rajoittamalla vapaata hakeutumisoikeutta, kehittämällä perusasteen rahoitusta, velvoittamalla opetuksen järjestäjät tiedottamaan aluehallintoviranomaisille oppilaskohtaisen rahoituksen jakautumisesta kouluittain, antamalla opetushallitukselle tehtävä kerätä tietoa koulujen oppilaskohtaisesta rahoituksesta ja valtion erityisrahoituksen suuntaaminen koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseen.

Kuntaliitto ei kannata yllä olevia luonnoksen toimenpide-ehdotuksia. Kuntaliitto pitää hyvänä nykyistä lähikouluperiaatetta. Perusteluinamme viittaamme edellä lähikouluperiaatteesta toteamaamme.

Kuntaliitto huomauttaa, että myös perusopetuksen rahoitusjärjestelmää uudistetaan osana valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistusta. Kuntaliitto ei ota tässä vaiheessa kantaa perusopetuksen rahoitusjärjestelmän uudistamiseen. Tässä vaiheessa ei tule tehdä valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevia yksityiskohtaisia esityksiä.

Valtion tulee turvata kunnille riittävä perusrahoitus ja antaa kunnille mahdollisuudet kanavoida resurssit siten, että ne parhaalla mahdollisella tavalla tukevat oppilaiden yksilöllistä tukemista. Kouluissamme on ammattitaitoiset opettajat ja muu henkilöstö, jotka kykenevät näkemään oppilaidensa vahvuudet ja tuen tarpeet. Kuntien toimivalla johtamisjärjestelmällä kunnissa saadaan ohjattua toiminta ja resurssit oppilaita parhaiten tukevalla tavalla.

Koulujen sukupuolittuneet käytännöt

Luonnoksen mukaan kouluissa on sukupuolittuneita käytäntöjä, mikä näkyy mm. oppimateriaaleissa.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kouluissa oppilaat otetaan huomioon yksilöinä ja siitä lähtökohdasta vahvistetaan tasa-arvoa. Koulut eivät valmista oppikirjoja, vaan hankkii ne ulkopuolelta. Oppikirjojen valintaan vaikuttavat monet seikat, joten pelkästään sukupuolten tasa-arvonnäkökulmasta niiden hankintapäätöstä ei voi tehdä. On tärkeää, että oppikirjojen kustantajia informoidaan myös tasa-arvonnäkökulmasta.

Opetussuunnitelman perusteisiin sukupuolten välisten erojen huomioon ottaminen tulee kirjata opetuksen sisällöllisiin tavoitteisiin. Uusia tehtäviä kunnille ei opetussuunnitelman perusteissa voi antaa. Opetussuunnitelman perusteet ovat normi, joten osana niiden valmistelua tulee tehdä perusteiden sukupuolivaikutusten arviointi.

Kuntaliitto kannattaa segregaatiovaikutusten arvioinnin huomioon ottamista opinto-ohjaajien koulutuksessa ja käytännön työssä.

Peruskoulun päättäneiden sijoittuminen jatko-opintoihin

Taustamuistioloennoksen mukaan toiselle asteelle siirtymättömyydestä on kehittymässä huomattavasti suurempi yhteiskunnallisen tasa-arvon haaste kuin mitä se aikaisempina vuosina on ollut. Koulutusjärjestelmän perusrakenteet on luotu ajankohtina, jolloin talouden ja toimialojen rakenteet olivat erilaiset kuin nykyään. Myös työelämän aloittamisikä on noussut.

Kuntaliitto yhtyy huoleen perusopetuksen päättäneiden nuorten mahdollisuuksista päästä perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Ratkaisuna Kuntaliitto esittää, että nuorille säädettäisiin oikeus päästä perusopetuksen jälkeen tutkintotavoitteeseen koulutukseen joko lukioon tai ammatilliseen peruskoulutukseen. Nuori, jolla ei vielä ole valmiuksia aloittaa tutkintotavoitteista koulutusta, voisi osallistua tarpeidensa mukaisesti muuhun toimintaan, joka tukisi hänen valmiuksiaan tutkintotavoitteeseen koulutukseen osallistumiseen.

Toimenpide-esityksistä Kuntaliitto on valmis tukemaan ehdotusta, jonka mukaan nuorelle säädettäisiin oikeus perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen. Kunnat ovat valmiit ottamaan vastaan perusopetuksen päättävien nuorten ohjausvelvoitteen, mutta se edellyttää sitä, että nykyisestä järjestämislupamenetelystä tulee luopua tai sitä tulee joustavoittaa jotta kunnilla olisi välineet ohjauksessa. Lisäksi näiden toteuttaminen onnistuu parhaiten, jos kunnille säädettäisiin vastuu perusopetuksen päättävien nuorten toisen asteen koulutuksesta.

Kuntaperusteista koulutusta käsitellään lausunnossamme edellä.

Kuntaliitto pitää ehdottoman tärkeänä, että lukiota ja ammatillista koulutusta kehitetään erillisinä koulutusmuotoina.

Kuntaliitto korostaa, että nuorille tulee säätää oikeus toisen asteen koulutukseen ja kunnille järjestämisvastuu ja välineet tehtävän suorittamiseen. Sen sijaan oppivelvollisuuden nostaminen vaatisi perusteellista selvittämistä.

Jatko-opintoihin valmistavan opetuksen ja muun toiminnan kehittäminen

Luonnoksen mukaan perusopetuksen jälkeen erityisesti ammatilliseen koulutukseen valmistavia nivelvaiheen tukitoimia on monia ja niiden hajanaisuus on nuoren näkökulmasta ongelma.

Toimenpide-esityksenä on mm. luoda yksi perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheen yksi kokonaisuus, jonka sisällä nuori voi tehdä ohjatusti yksilöllisiä valintoja kykyjensä ja tavoitteidensa suhteen. Vaikeimmin vammaisten valmistava ja valmentava koulutus on todennäköisesti tarkoituksenmukaista säilyttää omana kokonaisuutenaan. Muina vaihtoehtoina esitetään valmistavan ja ohjaavan koulutuksen sekä työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön yhteistyön vahvistamista ja työnjaon selkeyttämistä sekä koulutuksen järjestäjien ja työpajojen yhteistyön kehittämistä nykyistä enemmän opetuksellisista lähtökohdista.

Kuntaliitto huomauttaa, että vaihtoehtojen etsimisessä on otettava huomioon hallitusohjelma ja valtioneuvoston hyväksymät linjaukset sekä toiminnan uudistamisen rahoittaminen. On sinänsä tärkeää miettiä nivelvaiheen toimien tehostamista jatkossa. Tämä on laaja kysymys, joka edellyttää huolellista selvittämistä ennen päätösten tekoa. Kuntaliitto on mielellään mukana mahdollisessa selvitystyössä.

Toisen asteen yhteistyö

Luonnoksessa esitetään huoli toisen asteen koulutuksen saatavuudesta etenkin vähäisemmän väestöpohjan alueilla ja siitä, että kunnat ja koulutuksen järjestäjät joutuvat pohtimaan toisen asteen oppilaitosten ylläpitämisen edellytyksiä haja-asutusalueilla.

Myös Kuntaliitto on huolissaan nuorten koulutuksen saatavuuden turvaamisesta erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Kuntaliitto huomauttaa, että kuntien mahdollisuudet rakenteelliseen kehittämiseen paikallisten ja alueellisten tarpeiden mukaisesti ovat olleet hyvin vähäiset, koska valtio on ottanut toisen asteen ammatillisen koulutuksen rakenteellisen kehittämisen ohjaukseensa. Jotta ammatillisen koulutuksen saatavuus voidaan turvata maan kattavasti, tulee kunnilla ja alueilla olla mahdollisuus koulutuksen rakenteelliseen kehittämiseen.

Lukiokoulutuksen saatavuuden turvaamiseksi etenkin harvaan asutuilla alueilla on tärkeää, että lukiokoulutuksen pienten lukiokoulutuksen järjestäjien tunnusluvun korottamisen mahdollisuus säilyy myös kuntaliitoksissa ja lukiokoulutuksen järjestäjien hallinnollisissa yhdistymisissä vuoden 2012 jälkeen.

Taustamuistiolounnoksessa esitetään toimenpiteitä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhteistyön syventämiseksi.

Kuntaliitto ei kannata toisen asteen koulutuksen yhteistyön ohjaamista valtion taholta. Kunnissa jo tällä hetkellä tehdään yhteistyötä ja mietitään erilaisia ratkaisuja. Näitä kokemuksia tarkastelemalla voitaisiin saada tietoa siitä, minkälainen yhteistyö on hyödyllistä. Molemmilla koulutusmuodoilla on omat lakisääteiset tehtävänsä ja niiden työnjako on ajanmukainen. Molempien koulutusmuotojen kehittäminen ja valtakunnallisten tavoitteiden asettaminen tulee valtion taholla tapahtua erillisinä. Kunnat koulutuksen järjestäjinä vastaavat, että asetetut tavoitteet saavutetaan ja määrittelevät alueensa tarpeista käsin miten ne järjestävät ja organisoivat koulutuksen ja miten toimipisteet sijoittuvat niin, että palvelut tulevat turvatuiksi.

Kuntaliitto ei näe toisen asteen koulutuksen yhteistyön ohjaamista valtakunnallisesti merkityksellisenä myöskään koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen kannalta. Yhteistyötä koskevat ratkaisut on luontevaa tehdä paikallisesti siellä olevien tarpeiden mukaisesti. Kuntaliitto huomauttaa, että koulutuksen järjestäjillä on jo nyt lakisääteinen velvollisuus keskinäiseen yhteistyöhön alueellaan. Yhteistyö voi kattaa muitakin koulutusasteita kuin toisen asteen.

Toimenpide-esityksessä ei tule esittää koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamistavoitteita, sillä se työ tehdään valtionosuusuudistusjärjestelmän kokonaisuudistuksessa.

Lukio

Lukiokoulutuksen osalta luonnoksessa todetaan epätasa-arvoa tuottavan lukiokoulutuksen korkeakouluihin valmistavien opintojen luonne ja siihen liittyen se, että lukiokoulutukseen valikoituu keskimäärin paremmassa sosioekonomisessa asemassa olevien lapsia ja se, että lukio ohjaa nuoria valitsemaan jatko-opintoja ainakin osittain myös sukupuolen mukaan. Lukio-opintoihin valikoitumisen työryhmä on katsonut määrittävän perusasteen päättötodistuksen perusteella.

Kuntaliitto pitää luonnoksessa esitetyn puutteena sitä, että siitä ei ilmene, millaiseen selvitykseen johtopäätökset perustuvat.

Kuntaliitto huomauttaa, että koulutuksen järjestäjä voi asettaa etukäteen alarajan käytettävälle keskiarvolle. Lukiolain 20§ mukaan hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Asetuksia säädetään tarkemmin lukion opiskelijavalinnasta. Kunta joko asettaa alarajan keskiarvolle tai ei. Jos kunnassa on useampi lukio, koskee se kaikkia lukioita, joissa kunta järjestäjänä; Helsingissä voi olla eri alarajoja, koska osa järjestäjistä on yksityisiä lukioita. Koska keskiarvon alarajan lisäksi, mikäli sellainen on kunnassa, hakijoiden oppilaaksi ottamisen ratkaisee myös jokaiselle lukiolle asetetut aloituspaikat, voi alimmalla keskiarvolla oppilaaksi otot vaihdella kunnissa vuosittain ja lukioittain.

Lukiokoulutuksen ainevalintoihin voidaan vaikuttaa perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opinnonohjauksella ja kunkin aineenopettajan ohjauksella. Huomattava on, että kotien ja yhteiskunnassa yleisemmin vallitsevilla asenteilla on suuri vaikutus. Kyse on laajemmasta kuin pelkästään koulutuspolitiikkaan liittyvästä asiasta. Koulun ohjauksella on vaikutuksensa, mutta on mietittävä myös muita keinoja käydä laajempaa yhteiskunnallista keskustelua sukupuolittuneista valinnoista, joilla myöhemmin on vaikutusta työuraa koskevissa valinnoissa.

Toimenpide-esityksinä luonnoksessa todetaan muun muassa elinikäisen ohjauksen kehittämisen sisällyttämällä lukiolakiin oikeus saada henkilökohtaista opinto-ohjausta tai tehostamalla toimia lukiokoulutuksen opintojen ohjauksen kehittämiseksi; oppilaiden elämänhallinnan ohjauksen vahvistaminen kehittämällä tätä koskeva ja nykyresurssein toteutettava interventio-ohjelma, sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi opetussuunnitelman perusteissa ja opettajien täydennyskoulutuksessa.

Kuntaliitto huomauttaa, että jo nykyisen lainsäädännön mukaan lukio-opiskelijalla on oikeus saada henkilökohtaista opinto-ohjausta (lukiolaki 22 §, lukioasetus 2 § ja opetussuunnitelman perusteet s. 18) ja ohjaustyöhön kuuluu myös tasa-arvon näkökulma. Ennen lainsäädännön avaamista tulee käydä läpi nykyiset säännökset ja sen jälkeen arvioida mahdolliset muutostarpeet ottaen

huomioon valtioneuvoston jo tekemät koulutuspoliittiset linjaukset ja uudistusten rahoittaminen.

Ammatillinen koulutus

Ammatillisen koulutuksen osalta työryhmä esittää huolenaan koulutuksen ulkopuolelle jäävistä nuorista.

Kuntaliitto yhtyy esitettyyn huoleen ja esittää ratkaisuna tähän kuntaperusteista koulutusta. Nuorilla tulee olla oikeus koulutukseen ja kunnilla velvollisuus huolehtia siitä. Tämä edellyttäisi nykyisestä järjestämislupamenettelystä luopumista. Tätä perustelemme tarkemmin edellä kuntaperusteisen koulutuksen kohdalla.

Luonnoksessa kiinnitetään huomio myös ammatillisen koulutuksen sisällölliseen kehittämiseen.

Opintojen sisällöllinen kehittäminen on tärkeää ja nuorten ammatillisessa peruskoulutuksessa on tärkeää opetussuunnitelmallinen jatkumo perusopetuksesta ammatilliseen koulutukseen. Tutkinnot suunnitellaan vastaamaan työelämän eri alojen osaamistarpeita. Nuori on perusopetuksen päättyessä 16-vuotias. Hänen tiedolliset ja taidolliset valmiutensa ja kypsyytensä ammatin opiskeluun tulee ottaa huomioon oppisisältöjä suunniteltaessa.

Työryhmä esittää toimenpide-esitysehdotuksenaan, että tutkintojen modulaarisuuden kehittämisen yhteydessä otetaan huomioon syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tilanne ja mahdollisuus suorittaa tutkinto osa kerrallaan.

Kuntaliitto toteaa, että esitetty modulaarisuuden kehittäminen on paikallaan. On kuitenkin pidettävä huoli siitä, että jokainen tai ainakin mahdollisimman moni suorittaisi koko tutkinnon, vaikka välillä olisi töissä tai kehittäisi osaamistaan muulla tavoin. Jotta asia tulee käsiteltyä osana kokonaisuutta, tulee tämä ratkaista tutkintorakenteen uudistamista parhaillaan valmisteleavassa työssä.

Korkeakoulut

Työryhmä esittää luonnoksessaan korkeakouluja koskien mm. sevitettävien mahdollisuuksia opiskelijavalinnan lisäämiseksi kaksi kertaa vuodessa tapahtuvaksi, mikä edellyttää korkeakouluilta lisää resursseja hakuprosessin osalta myös vuosittain kahden aloittavan ryhmän osalta.

Kuntaliitto huomauttaa, että korkeakoulujen opiskelijavalinnan kehittämisestä on Kesussa ehdotus 108, josta ei ainakaan suoraan ilmene, että tarkoituksena olisi lisätä hakukertojen määrää. Tähän ei ilmeisesti ole myöskään varattu rahoitusta. Kuntaliitto esittää ehdotuksen poistamista.

Aikuiskoulutus

Opiskelijavalinnat ammatillisessa aikuiskoulutuksessa

Työryhmä esittää luonnoksessaan ammatillisen aikuiskoulutuksen opiskelijavalinnan uudistamiseksi vaihtoehtoja ja viittaa valmisteilla olevaan nuorten ammatillisen koulutuksen opiskelijavalinnan uudistamiseen.

Kuntaliitto kiirehtii nuorten ammatillisen koulutuksen opiskelijavalinnan uudistamisen toteutumista, jotta perusopetuksen päättävien nuorten mahdollisuus päästä koulutukseen turvattaisiin.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen opiskelijavalinnan uudistamisen tarpeet ja tavat on tarkoituksenmukaista tehdä sitten, kun ammatillisen koulutuksen tutkintorakennetta koskeva uudistus on tehty asiaa valmisteleavassa työryhmässä.

Ohjauksen kansallinen ohjelma

Luonnoksessa viitataan vuonna 2011 valmistuneeseen elinikäisen ohjauksen kehittämisen strategiaan tavoitteisiin ja tuodaan esille työryhmän mielestä tasa-arvon näkökulmasta merkittävät ehdotukset.

Muistioluonnoksessa ei ole käsitelty ehdotuksia laajemmin, niiden tasa-arvoa lisääviä vaikutuksia ja niiden kytkeytymistä valtion voimassa oleviin koulutuspoliittisiin linjauksiin. Kuten työryhmän muistioluonnoksen alussakin todetaan, koulutuksellisen tasa-arvon kehittäminen edellyttää syvälle käyviä rakenteellisia uudistuksia koko koulutusjärjestelmässä ja pysyviä ratkaisuja. Yksittäisillä pienillä toimenpiteillä koulutuksellista tasa-arvoa ei merkittävästi edistetä.

Kuntaliitto toivoo, että huomio kiinnitettäisiin kokonaisuuteen. Kuntaperusteisella koulutuksella ja nuoren lakisääteisellä oikeudella päästä perusopetuksen jälkeeseen tutkintotavoitteeseen koulutukseen lisäksi aidosti nuorten koulutuksellista tasa-arvoa, jolloin pienille erillisille uudistuksille ei olisi tarvetta.

Kuntaliitto korostaa, että TE-toimistojen tehtävää tulee vahvistaa ammatinvalinnan ohjauksesta ja sopivan koulutusalan valinnasta oppilaitosten ulkopuolella oleville.

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Työryhmä esittää luonnoksessaan oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisen ongelmia ja toimenpide-ehdotuksia, jotka liittyvät mm. neuvolapalveluihin.

Kuntaliitto huomauttaa, että esityksessä jää epäselväksi neuvolapalvelujen rooli alle kouluikäisten lasten ja heidän vanhempiensa tukemisessa. Neuvolapalveluja koskee oma lainsäädäntönsä, jossa on määritelty sen tehtävät varsin yksityiskohtaisesti. Ehdotettu tehtävä mm. lapsen koulunkäynnin tukemiseksi jää epäselväksi.

Oppilas- ja opiskelijahuollon lainsäädännön uudistamista valmistellaan parhailaan valtion virkamiestyönä. Kuntaliitto toteaa, että tässä vaiheessa erillisille ehdotuksille kyseisen lainsäädännön kehittämiseksi ei ole tarvetta. Kuntaliitto esittää kantansa asiaan sitten kun lakiesitys tulee lausunnoille.

Erityistä tukea ja ohjausta tarvitsevat opiskelijat

Erityistä tukea koskevin ehdotuksina esitetään mm. oppilashuoltopalvelujen alueelliseen saatavuuden turvaaminen ja ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän kehittäminen.

Toimenpide-esityksessä ei tule esittää koulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamistavoitteita, sillä se työ tehdään valtionosuusuudistusjärjestelmän kokonaisuudistuksessa. Lisäksi aikuiskoulutuksen kehittämiseen liittyy pohdittavana on aikuisten koulutustili, joten tämänkin vuoksi aikuiskoulutuksen rahoitusta koskevia erillisiä ehdotuksia ei tässä vaiheessa tule tehdä.

Myös oppilas- ja opiskelijahuoltolain valmistelu on käynnissä, joten siihen ei tule tehdä erillisiä esityksiä.

Kuntaliitto edellyttää, että koulutuksellisen tasa-arvon toimenpideohjelma viedään kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (Kuthanek) käsittelyyn ennen kuin se viedään valtio-neuvoston hyväksyttäväksi.

SUOMEN KUNTALIITTO



Tuula Haatainen
Varatoimitusjohtaja



Anneli Kangasvieri
Johtaja, opetus ja kulttuuri

LIITE

Kuntaliiton lausunto koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta vuosille 2011-2016