

Opetus- ja kulttuuriministeriö/
Yleissivistävän koulutuksen yksikkö
PL 29
00023 Valtioneuvosto

Viite: Lausuntopyyntö 21.12.2010/45/040/2010

LAUSUNTO OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖN LUKIOKOULUTUKSEN KEHITTÄMISEN TOI-
MENPIDE-EHDOTUKSIA VALMISTELEVAN TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA

Pydytettynä lausuntonaan Suomen Kuntaliitto esittää seuraavaa:

Yleistä

Lukiokoulutuksen kehittämiseen liittyen opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 6.8.2008 työryhmän valmistelemaan toimenpide-ehdotuksia lukiokoulutuksen kehittämiseksi. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti ehdotusten valmistelun lähtökohta oli yleissivistyksen vahvistaminen. Työryhmän tuli tarkastella lukiokoulutuksen kehittämistä laaja-alaisesti ottaen erityisesti huomioon lukiokoulutuksen yleissivistävä tehtävä ja tulevaisuuden koulutustarpeet. Työryhmän ehdotus luovutettiin ministerille 25.11.2010. Työryhmä ehdotti rakenteellisia ja pedagogisia muutoksia lukiokoulutukseen.

Suomen Kuntaliitto katsoo, että työryhmän esittämät toimenpide-ehdotukset ovat linjauksiltaan pääosin oikean suuntaisia. Lukiokoulutuksen kehittäminen tulisi saada uusiin tavoiteohjelmiin.

Kuntaliitto esittää, että tulisi käynnistää valtakunnallinen kehittämissuunnitelma, jonka tavoitteena on uudistaa lukiokoulutus vetovoimaiseksi, tulevaisuuden haasteisiin vastaavaksi koulutukseksi. Muistio antaa hyvän pohjan kehittämistyölle.

Raportissa esitetyistä kehittämistoimenpiteistä syntyy kustannuksia, mitä on karkeasti pyritty arvioimaan. Toteutettaviksi ehdotetut toimenpiteet tulee tuoda peruspalveluohjelmakäsittelyyn.

Lukiokoulutuksen rahoitusta tulee uudistaa siten, että lukiokoulutuksen kehittäminen toteutettavien toimenpide-ehdotusten suunnassa mahdollistuu kunnissa. Lukiokoulutuksen yksikköhintarahoitus ei ole kehittynyt viime vuosikymmeninä niin, että lukiokoulutusta voitaisiin jatkossa kehittää yhteiskunnan nykyvaatimusten mukaiseksi niin oppimisympäristöjen kuin oppimiskäsityksenkään kannalta. Lukiokoulutuksen kehittämiseksi tulee valtakunnallisesti panostaa. Kuntaliitto edellyttääkin kunnille valtionkin taloudellista, niin pysyvää kuin kehittämistoimintaan suunnattua, lisäpanostusta ja resursointia lukiokoulutuksen uudistamis- ja kehittämistyössä.

1 Lukiokoulutuksen ja yleissivistyksen kehitys

Kuntaliiton mielestä työryhmän ehdotus säilyttää lukiokoulutuksen nykyinen yleissivistävä koulutustehtävä on kannatettava. Kuntaliitto yhtyy myös näkemykseen, että lukiokoulutusta kehitetään omana koulutusmuotonaan ja painottaa sen tärkeyttä, jotta lukiokoulutuksen korkea laatu tulevaisuudessakin taataan.

Kuntaliitto kannattaa työryhmän näkemystä siitä, että lukiokoulutuksen ensisijaisena tarkoituksena on antaa tarvittavat akateemiset valmiudet yliopisto- ja ammattikorkeakouluopintoihin sekä työelämään.

Lukiokoulutuksella on suuri merkitys maamme korkealle osaamiselle ja kilpailukyvyllle. Euroopassa tarvitaan koulutuksellisesti korkean tason ammatillisia osaajia sekä huipputasoisia korkeakouluja ja yliopistoja, jotta voidaan kilpailla vahvasti maailmanmarkkinoista. Perustalle osaamiselle luodaan pääasiallisesti lukiossa. Lukion vetovoimaisuuden lisääminen edesauttaa lahjakkaiden nuorten hakeutumista lukiokoulutukseen.

Lukion oppimäärän suorittamisen tulee tarvittaessa myös antaa mahdollisuus ja edellytykset opintoihin lukion oppimäärään perustavassa ammatillisessa koulutuksessa. Kuntaliiton mielestä yhteisvalinnassa lukion oppimäärän ja ammatillisen koulutuksen perustutkinnon suorittaneita tulee kohdella yhdenvertaisesti.

2 Lukiokoulutuksen rakenne ja tavoitteet

Muistion tässä luvussa on useita ehdotuksia. Osa niistä on nykytilan säilyttämistä puoltavia, kuten lukion oppimäärä ja monipuolisen yleissivistyksen tarjoava koulutus sekä oppiainejakoisuus. Osassa esityksiä ehdotetaan muutoksia, esimerkiksi valtakunnallisesti tarjottavien kurssien määrän vähentäminen ja oppiainekokonaisuuksien muodostaminen, opiskelijan mahdollisuus keskittyä nykyistä harvempien oppiaineiden opiskeluun, opiskelun nykyistä laajempi yksilöllisyys, valinnaisuuden lisääminen, integroivaa ja kokonaisuuksien hallintaan valmentava opiskelun ja opetuksen lisääminen, opiskelijoiden osallisuutta, yhteisöllisyyttä ja hyvinvointia tukevat toimintatavat sekä aikuisten ja nuorten oppimäärän vastaavuuden selkiyttäminen. Myöhemmin arvioitaviksi tehtäviksi työryhmä ehdottaa erityistä koulutustehtävää sekä säädösten ja sääntelyn määrää.

Kuntaliitto kannattaa lukiokoulutuksen kurssimuotoisuuden ja luokattomuuden sekä lukiokoulutuksen oppimäärän nykyisen kolmivuotisen laajuuden ja oppiainejakoisuuden säilyttämistä. Erityisesti Kuntaliitto kannattaa valtakunnallisesti tarjottavien kurssien määrän vähentämistä. Tämä laajentaa kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia paikallisten opetussuunnitelmien laadinnassa.

Lukiokoulutuksen valinnaisuuden lisäämisen edellytys on kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien verkostomainen yhteistyö. Opiskelijoille ei tarvitse tarjota kaikkea koulutusta omasta lukiosta. Etä- ja monimuoto-opetusta hyväksikäyttäen sekä videotallenteiden avulla voidaan yhdestä lukiosta antaa opetusta useamman lukion opiskelijoille.

Hyväksiluettaavia opintoja voi suorittaa mm. yliopistoissa ja korkeakouluissa, ammatillisissa ja vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja erityisesti muissa lukioissa. Eri tavoin hankittu osaaminen mm. lukioiden ja työelämän yhteistyön seurauksena tulee myös tunnustaa ja tunnistaa.

Valinnaisuuden lisäämistä koskevat ehdotukset liittyvät muistion luvun 4 ehdotukseen alueellisesta koulutustarjonnasta.

Kuntaliiton kannattamat valtakunnallisesti tarjottavien kurssien määrän vähentäminen ja oppiaineiden ryhmittely luonteeltaan samantyyppisiin kokonaisuuksiin samoin kuin valinnaisuuden ja yksilöllisten opintopolkujen luominen tulee ottaa huomioon ja tarkemmat ehdotukset tehdä laaja-pohjaisessa lukion tulevissa tuntijaon sekä opetussuunnitelmien perusteiden uudistamistyössä. Lukiokoulutuksen riittävä yleissivistävyys tulee turvata kuten myös opiskelijoiden yhdenvertainen jatko-opintokelpoisuus.

Työryhmä ehdottaa integroivaa ja kokonaisuuksien hallintaan valmentavan opiskelun ja opetuksen lisäämistä kaikille yhteisinä opintoina sekä, että kyseisten opintojen laajuus, tavoitteet ja keskeiset sisällöt määritellään.

Kuntaliitto kannattaa periaatteessa ehdotusta. Nykyiset ja tulevat osaamisvaatimukset edellyttävät kokonaisuuksien hallintaa ja myös erikoistunutta osaamista. Mitä ehdotuksella varsinaisesti käytännössä tarkoitetaan ja mitä sen toteuttamiseksi vaaditaan, tulee selventää.

Työryhmä ehdottaa myös, että lukion toimintakulttuuriin ja opintoihin sisällytetään toimintatapoja, jotka lisäävät opiskelijoiden osallisuutta, yhteisöllisyyttä ja hyvinvointia.

Kuntaliiton mielestä nämä ovat erittäin tärkeitä ja kannatettavia näkökohtia. Opiskelijoiden vaikuttamismahdollisuuksia tulee lisätä ja oppilaskunnan roolia vahvistaa. Tätä kautta yhteisöllisyyttä ja hyvinvointia voidaan osaltaan vahvistaa.

Lukio-opiskelijan osallistumisesta ja kuulemisesta säädetään lukio-laissa. Kyseiset säännökset ovat riittävät eikä lisäsäädöksiä tai muunlaista valtakunnallista lisämääräämistä tarvita. Toimintatavoista tulee päättää paikallisesti ja alueellisesti opetustoimen henkilöstön ja opiskelijoiden kesken.

Työryhmä esittää, että aikuisopiskelun omaleimaisuus turvataan aikuisille tarkoitettulla tuntijaolla ja opetussuunnitelman perusteilla ja että aikuisten ja nuorten oppimäärien vastaavuutta selkiytetään opiskelijan siirtyessä nuorten lukiokoulutuksesta aikuisopiskelijoiksi.

Kuntaliiton mielestä aikuisten ja nuorten lukiokoulutuksen opetussuunnitelmien perusteiden sisältöjen ja tavoitteiden tulee vastata pääosin toisiaan. Aikuisten opiskelijoiden työ- ja muussa elämässä hankittu osaaminen ja kokemus tulee hyväksilukea aikuisten lukiokoulutuksen oppimäärässä. Tästä syystä suoritettavien oppiaineiden ja kurssien lukumäärä tulee olla pienempi kuin nuorten lukiokoulutuksen. Alle 18-vuotiaana aloitetut lukio-opinnot tulee suorittaa nuorten lukiokoulutuksen oppimäärän mukaisesti.

Työryhmän ehdotuksena on myös, että säädösten keskinäistä suhdetta selkiytetään ja säätelyn määrää arvioidaan (lukiolaki, lukioasetus, valtioneuvoston asetus lukiokoulutuksen valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta, valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet, koulutuksen järjestäjän päätösvalta).

Kuntaliitto korostaa tässä vaiheessa, että lukiokoulutuksen normitusta ei saa lisätä. Lukiokoulutuksen normiohjausta tulee vähentää niin, että kunnille jää entistä enemmän päätäntävaltaa järjestämistään lukiokoulutuksesta. Lukiokoulutukselle asetetut tavoitteet sekä niiden seuranta, arviointi ja ohjaus näkyvät kuntien strategisissa kehittämissuunnitelmissa.

Työryhmän muistion tämän luvun ehdotusten kustannusvaikutuksissa on todettu, että uudistukset edellyttävät uusien opetusmuotojen ja – menetelmien soveltamista nykyistä enemmän ja että ehdotettuja pedagogisia uudistuksia ei voi toteuttaa suurissa opetusryhmissä. Muistiossa ei ole selvitetty, millaisista pedagogisista uudistuksista on kyse ja minkä kokoisissa opetusryhmissä niitä voidaan toteuttaa. Ehdotukset eivät edellytä opetusryhmien mitoittamisesta määräämistä, sen tulee edelleenkin olla kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien/lukioiden päätettävissä. Lukio-opetuksen järjestämisessä tulee ottaa huomioon myös, että opiskelijoita valmistetaan tuleviin korkeasteen opintoihin, joissa opetusta annetaan myös suurissa ryhmissä ja että opiskelu edellyttää itsenäisen opiskelun taitoja. Jotta ehdotusten merkitykset avautuisivat lukijalle, olisi ollut paikallaan työryhmän muistiossa kuvata ja konkretisoida ehdotuksia ja niiden toteuttamista ja sitä, miten niiden perusteella kustannusvaikutukset on arvioitu.

3 Opetussuunnitelma, pedagogiikka ja oppimisympäristöt

Työryhmä ehdottaa, että lukiokoulutukselle asetettuja yleisiä valtakunnallisia tavoitteita ja opetussuunnitelman perusteissa määrättyjä tavoitteita ja keskeisiä sisältöjä suunnataan entistä enemmän valmiuksien ja taitojen suuntaan. Tässä työryhmä pitää keskeisenä opettajuuden muutosta mm. opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen avulla sekä hyviä pedagogisia malleja ja kokemuksia välittämällä.

Kuntaliitto pitää näitä ehdotuksia perusteltuina ja kannatettavina.

Työryhmä ehdottaa, että tieto- ja viestintäteknologian (TVT) käyttöä opetuksessa ja oppimisessa lisätään lukiokoulutuksessa. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että valtionavustuksilla tuetaan kuntia ja muita koulutuksen järjestäjiä lukioiden tieto- ja viestintäteknisten laitteiden, ohjelmistojen ja verkkoyhteyksien hankinnassa sekä teknisten tukipalvelujen järjestämisessä.

Kuntaliitto kannattaa työryhmän ehdotuksia TVT- käytön lisäämisestä lukiokoulutuksessa sekä valtionavustuksilla kuntien ja muiden lukiokoulutuksen järjestäjien tukemista lukioiden oppimisympäristöjen kehittämiseksi. Keskeistä on nivoa tieto- ja viestintäteknikan lisääminen ja sen pedagogisen hyödyntämisen kehittämistyö kokonaisvaltaisen lukiokoulutuksen ja opetuksen kehittämiseen. TVT –käytön ja toimivuuden turvaaminen tasa-arvoisesti koko maassa on haastavaa ja vaatii vahvaa lisäpanosta valtiolta kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille.

Työryhmä ehdottaa, että opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla laaditaan lukio-koulutuksen laatusuositukset. Työryhmän muistiossa on käsitelty valtakunnan tasolla käytettävissä olevia laadunvarmistamisen menettelyjä.

Kuntaliitto huomauttaa, että jo voimassa oleva lukiokoulutusta koskeva lainsäädäntö opetussuunnitelman perusteineen on merkittävä keino koulutuksen laadun turvaamiseksi. Tämän lisäksi on lakisääteinen arviointitoiminta, jota tehdään kansallisella sekä kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien tasolla.

Kuntaliiton 31.12.2010 päättyneessä opetustoimen laadunhallintaa koskevassa hankkeessa laadittiin lukiokoulutukselle (kuten myös perusopetukselle ja varhaiskasvatukselle) oma laadunhallintamalli. Kuntaliitto katsoo, että mainitut käytettävissä olevat keinot ovat riittävät lukiokoulutuksen laadun turvaamiselle eikä opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla laadittaville lukiokoulutuksen laatusuosituksille näin ollen ole tarvetta. Lukiokoulutuksen järjestäjät vastaavat siitä, että arviointien keskeiset tulokset julkistetaan läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Työryhmän ehdotuksena on myös, että työmarkkinaosapuolet selvittävät ja esittävät vuoden 2011 aikana työryhmän ehdotusten vaikutukset lukion opettajien palvelussuhteen ehtoihin ja työaikajärjestelyjen toimivuuteen sekä opettajan työkuvaan.

Kuntaliitto toteaa, että esimerkiksi opettajien työaika koskevat kysymykset ratkaistaan virka- ja työehtosopimusneuvottelujen yhteydessä. Työaikajärjestelmiä pohditaan Kunnallisen opetushenkilöstön virka- ja työehtosopimuksen 2010 – 2011 allekirjoituspöytäkirjan perusteella asetetussa työaikajärjestelmää käsittelevässä työryhmässä. Kuntaliitto suhtautuu periaatteessa myönteisesti ehdotuksessa tarkoitettujen selvitysten tekemiseen myös opettajien työajan uudistamisen näkökulmasta.

Mielestämme opettajien työajan järjestämisestä on voitava kokeilla koulutuksen kehittämishankkeissa. Uudistukset vaikuttavat usein työkuvaan ja työn toteuttamistapoihin, joten jo kokeiluissa tulee olla mahdollisuus työaikoja, esimerkiksi kokonaistyöaika, koskevaan kokeiluun.

Opettajien kelpoisuuksia tulee väljentää ja täydennyskoulutuksella huolehtia siitä, että opetusta voidaan tarvittaessa antaa yli koulutusmuotojen.

4 Lukiokoulutuksen ennakointi, mitoitus ja saavutettavuus

Työryhmä ehdottaa, että lukiokoulutus alueellisena koulutuspalveluna turvataan koko maassa alueen erityispiirteet huomioon ottaen. Lisäksi työryhmän kantana on, että laadukkaan ja alueellisen lukiokoulutuksen koulutustarjonnan turvaamiseksi lukiokoulutuksen järjestäjien tulee verkostoitua ja tehdä tarvittavat rakenteelliset muutokset.

Kuntaliitto kannattaa ehdotusta. Lukiokoulutuksen tulee olla koko maassa kuntalaisten saatavilla lähi-, etä-, tai monimuoto-opetuksen keinoin. Lukiokoulutus ja sen saatavuus vaikuttavat merkittävästi

kuntien ja alueiden vetovoimaan. Ehdotusta on kiitettävästi perusteltu ja avattu raportin sivuilla 50 – 52.

Kuntaliiton linjauksena lukiokoulutuksen organisoinnille vuoteen 2020 erilaisissa kunnissa ja alueilla on seuraava:

”Uudistuvat ja elinvoimaiset kunnat ja kehittyvä kuntien yhteistyö huolehtivat asukkaidensa mahdollisuuksista saada lukiokoulutusta omassa kunnassa tai lähialueella.

Lukioverkkoa kehitetään järjestämällä koulutusta paikallisten ja alueellisten koulutusstrategioiden pohjalta tarkoituksenmukaisesti. Koulutukselle ei ole vain yhtä järjestämismallia ja lukion kokoa, koska alueelliset erot ovat suuret. Kunnat järjestävät lukiokoulutuksen ja organisoivat sen joko itse tai verkostoituen yli kuntarajojen. Yhteistyö perustuu yhteistoimintaa määrittäviin sopimuksiin. Yksittäinen kunta voi ottaa tehtäväkseen antaa etäopetuksen avulla lukiokoulutus muiden kuntien alueella.

Opetusta toteutetaan erikokoisissa yksiköissä ja sivutoimipisteissä. Lukiot ovat aktiivisessa yhteistyössä keskenään, muiden oppilaitosten ja elinkeino- ja työelämän kanssa.

Kaupunkiseutujen ja isojen kuntien omat lukiot takaavat laajan kursistarjonnan ja voivat tarjota erityiset painotukset ja erityislukioiden perustamisen ja ylläpitämisen. Verkostoitumalla yli kuntarajojen voidaan myös pienempien lukioiden ja lukiotoimipisteiden kurssitarjontaa ja opiskelijoiden valinnanmahdollisuuksia laajentaa etäopetuksen avulla.

Lukiot voivat erikoistua hyödyntämällä alueellisia erityisvahvuuksia ja työelämäyhteistyötä.

Harvaan asutuilla alueilla lukioiden ja perusopetuksen vahvat riippuvuussuhteet sekä yhteiset aineenopettajat, tilat ja välineet ovat tärkeitä tekijöitä laadukkaana opetuksen jatkuvuuden takaamiseksi.”

Kuntaliiton linjaus edellyttää, että järjestämislupakäytäntöä joustavoitetaan niin, että kunnat voivat päättää, yksin tai yhdessä, lukiokoulutuksen järjestämisestä ja sen järjestämismuodoista eri puolilla maata. Järjestämislupakäytäntö tulisikin poistaa kuntien lukiokoulutuksesta kokonaan. Kuntaliitto painottaa, että jatkossakin kunnat toimivat pääsääntöisesti lukiokoulutuksen järjestäjinä.

Haja-asutusalueilla lukiokoulutuksen porrastamistekijänä pienten lukioiden lisä tulee säilyttää toistaiseksi myös silloin kun pienen lukiokoulutuksen järjestäjän lukiokoulutus, joka kuuluu korotetun tunnusluvun piiriin, siirtyy kuntien yhdistymisessä syntyvälle kunnalle tai osaksi toisen kunnan lukiokoulutusta.

Työryhmä ehdottaa, että koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa (KESU) määritellään kausittain valtakunnallinen lukiokoulutuksen tavoitteellinen aloittajatarve suhteuttaen koko toisen asteen koulutustarpeeseen. Koulutuksen järjestäjät määrittelevät yhteistyössä alueellisen koulutustarpeen ja lukiokoulu-

tuksen riittävän aloituspaikkamäärän toteamiseksi. Tarve on tällä hetkellä antaa vähintään puolelle perusopetuksen päättävästä ikäluokasta lukiokoulutus.

Kuntaliitto painottaa sitä, että kunnilla muiden koulutuksen järjestäjien kanssa yhteistyössä tulee olla päätäntävalta paikallisesta ja alueellisesta lukiokoulutustarpeesta sekä lukiokoulutuksen riittävästä ja tarvittavista aloituspaikoista. Kuntien kokonaisvastuulle tulisi antaa nuorten koulutus. Kuntien tulisi huolehtia siitä, että jokainen perusopetuksen päästötodistuksen saanut nuori ohjataan jatkokoulutukseen, joko lukio- tai ammatilliseen koulutukseen tai muuhun hänelle sopivaan ohjattuun toimintaan. Yhtäkään nuorta ei saa jättää hunningolle.

Kuntaliiton tavoitteena on, että nuorten ikäluokasta puolet jatkaa opintojaan perusopetuksen jälkeen lukiossa. Prosentuaalisesti lukiossa jatkavien määrä voi vaihdella kunnittain.

Kehitetään valtakunnallista etäopetusportaalia. Portaaliin pyritään liittämään myös sähköistä oppi- ja muuta toimintaa tukevaa materiaalia. Alueellisen koulutustarjonnan monipuolistamiseksi parannetaan verkko- ja monimuoto-opetuksen oppimisympäristöjä.

Kuntaliitto kannattaa ehdotusta. Kuntaliitto peräänkuuluttaa valtion rahoituksella luotavan ja toimivan laaja-alaisemman valtakunnallisen tieto- ja viestintätekniikan palvelu- ja etäopetuskeskuksen muodostamista. Keskuksen tulisi tukea koulutuksen tieto- ja viestintätekniikan käytön implementointia opetukseen ja sen pedagogista kehittämistä ja sen tulisi palvella niin opetustoimen henkilöstöä kuin opiskelijoita. Keskusta luotaessa laajapohjainen eri toimijoiden välinen yhteistyö on tärkeä ja palvelukokonaisuutta tulee kehittää nykyisten jo olemassa olevien palveluiden pohjalta ja koordinoimalla jo toimivat hyvät käytännöt.

Kuntaliitto katsoo, että niin opiskelijoiden, lukioiden, lukiokoulutuksen järjestämisen ja saatavuuden kannalta ajanmukaiset ja toimivat etä-, verkko- ja monimuoto-opetuksen oppimisympäristöt ovat todella tärkeitä.

Työryhmä esittää kokonaisvaltaista opintojen ohjausta, mahdollisuutta hyödyntää erilaisia opiskelutapoja ja tarvittavan opiskeluhoillon turvaamista.

Kuntaliitto huomauttaa, että ehdotusta edeltävästä tekstistä ei selviä, mitä kokonaisvaltaisella opinto-ohjauksella tarkoitetaan.

Kuntaliitto korostaa, että lisääntyvä valinnaisuus ja opintojen joustavuus vaativat riittävää opintojen ohjausta. Siihen tulee kiinnittää erityistä huomiota ja se tulee hoitaa systemaattisesti ja suunnitelmallisesti.

Kuntaliitto painottaa, että opintojen ohjaus kuuluu kaikille opettajille. Lukion koko opetushenkilöstön tehtävä on tukea opiskelijaa niin, että hän osaa opiskella tavoitteellisesti ja ottaa vastuuta omasta työskentelystään sekä oppii oppimaan. Eri oppilaitosmuotojen välinen yhteistyö opintojen ohjauksessa on myös tärkeää. Erityisesti toisen asteen

opinto-ohjaajien välinen tiivis yhteistyö keskenään ja perusopetuksen kanssa on oleellista.

Opiskelijahuoltoa koskevaa ehdotusta ei myöskään ole tässä yhteydessä avattu. Sitä koskevien uudistusten ehdottaminen edellyttäisi, että ensin selvitetään muuttamisen tarve ottaen huomioon nykyiset säännökset ja erityisesti vuoden 2011 alussa voimaan tullut mm. opiskelijoiden terveydenhuoltoa koskeva asetusta, jossa säädetään yksityiskohtaisesti opiskeluterveydenhuollosta määräaikaistarkastuksiin. Taloudellisen ja tehokkaan toiminnan järjestämisen turvaamiseksi päällekkäisten toimintojen järjestämistä tulee välttää.

Opiskelijahuoltopalvelut ja opiskelun erityinen tuki tulee voida suunnitella alueellisten olosuhteiden, tarpeiden ja mahdollisuuksien pohjalta kunnissa tai kuntien yhteistyönä koordinoitusti. Ohjaus-, huolto- ja tukihenkilöstön määrällisestä mitoituksesta tulee voida päättää kunnissa.

5 Kieli- ja kulttuuriryhmien opetus

Työryhmä esittää maahanmuuttajien lukiokoulutuksen valmistavan koulutuksen käynnistämistä.

Kuntaliitto pitää ehdotusta valmistavan koulutuksen järjestämisestä ehdotuksen mukaisesti kannatettavana. Kuntaliitto korostaa, että ehdotettu rahoitusmalli valtionjärjestelmän kautta on edellytys valmistavan koulutuksen järjestämiselle. Koulutus tulee rahoittaa kokonaan valtion lisärahoituksella.

Kuntaliitto kannattaa myös muita tämän luvun ehdotuksia. Kustannusvaikutukset tulee kuitenkin selvittää tarkemmin.

6 Opettajien määrä ja kelpoisuus, opetushenkilöstön perus- ja täydennyskoulutus sekä rehtorit

Työryhmä esittää, että opettajien perus- ja etenkin täydennyskoulutuksessa tulee asettaa painopisteiksi pedagogisten menetelmien tuntemista ja soveltamista, erilaisten oppimisprosessien tukemista ja arviointia, TVT- tekniikan hyödyntämistä, opiskelijoiden erityistarpeiden tunnistamista ja tukemista sekä opettajien tiimityövalmiuksien edelleen kehittämistä.

Kuntaliitto kannattaa periaatteessa työryhmän ehdotuksia peruskoulutuksen ja täydennyskoulutuksen, silloin kun on kyseessä valtion rahoittama täydennyskoulutus, painopistealueiksi. Kuntaliitto huomauttaa kuitenkin, että asiat ovat sellaisia, jotka kuuluvat luontevasti osaksi opettajien peruskoulutusta. Työryhmä ei ole perustellut, miksi ko. asiat olisivat etenkin täydennyskoulutukseen kuuluvia asioita. Kunnat ja muut koulutuksen järjestäjät arvioivat ja päättävät yhdessä työntekijöiden kanssa henkilöstönsä koulutustarpeet strategisten tavoitteidensa suunnassa.

Kunnille tulee taata riittävät resurssit laadukkaaseen kunta- ja aluelähtöisen täydennyskoulutuksen järjestämiseksi ja kehittämiseksi opetushenkilöstölle. Valtion rahoittaman opetustoimen henkilöstökoulu-

tuksen määrärahoja tulee pääasiallisesti suunnata kunnille ja alueille takaamaan kysyntä- ja tarvelähtöisyys koulutuksessa.

Työryhmä ehdottaa oppilaitosjohdolle suunnattavan moduuleista koostuvan koulutusohjelman luomista.

Ehdotus on kannatettava. Modulointi tulee suunnitella laaja-pohjaisesti ja koordinoitusti eri johtamiskoulutusta järjestävien koulutusorganisaatioiden yhteistyöllä. Koulutusohjelmaan tulee sisältyä moduuli oppilaitoksesta osana kuntaorganisaatiota ja rehtorin asemasta työnantajan edustajana. Tämän moduulin Kuntaliitto suunnittelee ja toteuttaa.

Työryhmä esittää, että opettajien perus- ja täydennyskoulutuksessa sekä koulun johdon koulutuksessa luodaan pohjaa koulun toimintakulttuurin kehittämiseksi ennistä vuorovaikutteisemmaksi ja opiskelijoiden osallisuuden ja yhteisöllisyyden lisäämiselle ja sen seurauksena hyvinvoinnin edistämiseksi lukiossa.

Ehdotus on kannatettava.

Muistiossa on arvioitu ehdotusten kustannusvaikutuksiksi n. 3 miljoonaa euroa vuosittain.

Arvioinnissa on huomioitu arvatenkin vain valtion opetustoimen henkilöstökoulutuksen täydennyskoulutusrahoituksen valtion osuus. Kunnille aiheutuu näistäkin koulutuksista kustannuksia, kuten sijais-, matka, majoituskustannuksia.

7 Opiskelijoiden yksilölliset tarpeet ja erityinen tuki

Työryhmä ehdottaa lukiolain muuttamista siten, että siinä säädettäisiin opiskelijan oikeudesta sekä yksilö- että ryhmäkohtaiseen opinto-ohjaukseen.

Kuntaliitto toteaa, että opinto-ohjauksen tavoitteet määrätään opetussuunnitelman perusteissa, mitä on muistiossakin käsitelty. Ehdotuksesta säättää opinto-ohjauksen järjestämisestä nykyistä yksityiskohtaisemmin ei selviä, mikä lisäarvo sillä olisi nykyiseen verrattuna. Työnantajan näkökulmasta opinto-ohjaukseen ehdotettu muutos voi hyvinkin olla opinto-ohjaajien työaikaan vaikuttava kysymys. Uudistuksen tarvetta arvioitaessa sen kustannusvaikutusten ohella on ehdottomasti arvioitava opinto-ohjaajien työaika ja mahdollista tarvetta sen muuttamiselle.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että opiskelijoiden tulisi laatia jatko-opintoihin orientoiva henkilökohtainen jatko-opintosuunnitelma, joka sisällytettäisiin henkilökohtaiseen suunnitelmaan opintojen etenemisestä. Opiskelijalla olisi oikeus saada ohjausta ja tukea henkilökohtaisen suunnitelman laatimisessa.

Henkilökohtaista suunnittelua toteutetaan lukiossa jo nyt, sillä ilman sitä ei kurssivalintojen tekeminen ja opintojen suunnittelu omassa lukiossa tai muiden oppilaitosten tai tahojen tarjonnasta, esimerkiksi työelämästä, ole mahdollista. Suunnitelmallisuutta toteutetaan muun muassa siten, että lukion ryhmänohjaaja sekä aineenopettajat ohjaa/ohjaavat opiskelijaa valintojensa ja opiskelusuunnitelmansa tekemiseen ja sen jälkeen sitä käydään läpi vielä opinto-ohjaajan

kanssa. Suunnitelmallisuuden toteuttaminen tulee edelleen olla kuntien tai muiden koulutuksen järjestäjien päätettävissä. Opiskelijan jatko-opintoihin suuntaavaa suunnitelmaa on hyvä pohtia lukiovaiheessa osana henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaa tavoitteellisen opiskelun harjaannuttamiseksi, mutta mitään sitovampia suunnitelmia ei erityisesti lukiokoulutuksen alkuvaiheessa voi tehdä.

Työryhmä ehdottaa lisäksi, että vahvistetaan lukion opiskelijan oikeutta saada erityistä tukea oppimisvaikeuksiin ja opiskeluun sekä hyvinvoinnin ylläpitämiseen tarvittavaa opiskelijahuoltoa. Lisäksi ehdotuksena on, että säädettäisiin opiskelua rajoittavan vamman tai sairauden johdosta opiskelijan oikeudesta opetuksen ja opiskelijahuollon erityiseen tukeen.

Ehdotuksista ei selviä, mitä niillä käytännössä tarkoitettaisiin ja miltä osin voimassa olevaa lainsäädäntöä muutettaisiin. Jo nykyisen lainsäädännön mukaan opiskelijalla on oikeus saada opiskeluunsa ja hyvinvointia tukevia palveluja eri tahoilta. Opiskeluun kytkeytyvät palvelut on säädetty lukiolaissa ja viittaussäännöksiin muun lainsäädännön piiriin kuuluvin palveluin. Esimerkiksi terveydenhuollon palveluita on yksityiskohtaiset säännökset ao. asetuksessa ja siinä säädetään yksityiskohtaisesti opiskelijan oikeudesta terveydenhuollon palveluihin ja terveydenhuollon yhteistyöstä opiskelijan oppilaitoksen opiskelijahuollon kanssa.

Vammaisten ja sairaiden opiskelijoiden käytettävissä ovat yleisten kaikille kuuluvien palvelujen lisäksi heille tarkoitettut etuudet, joista säädetään muun muassa vammaispalvelulaissa, kuntoutusta koskevassa lainsäädännössä ja muussa sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvassa lainsäädännössä. Näiden tarkoituksena on kompensoida viasta, vammasta ja sairauksista johtuvia puutteita, jotta opiskelijat selviytyisivät arkielämän toimintojen lisäksi myös opiskelussa. Lukio-opiskelijalla on esimerkiksi mahdollisuus saada opiskelussaan tarvittavat kalliit ja vaativat apuvälineet Kelan ammatillisena kuntoutuksena. Kuusitoista vuotta täyttäneellä vammaisella tai sairaalla on mahdollisuus saada Kelasta vammaistukea, jonka tarkoitus on helpottaa selviytymistä jokapäiväisessä elämässä, työssä ja opiskelussa. Kuulo- tai puhevammaisen on mahdollista saada tulkkausta Kelasta myös perusopetuksen jälkeisiin opintoihin.

Ennen kuin nykyisiin säännöksiin suunnitellaan muutoksia, on selvitettävä kaikki nykyisin käytössä olevat palvelut. Pällekkäiset lakisääteiset oikeudet ja velvollisuudet ovat paitsi toiminnan tehokkaan järjestämisen vastaisia myös soveltamisen kannalta vaikeita.

Kustannusvaikutuksissa opinto-ohjauksen, opiskelijahuollon ja vammaisten opiskelijoiden opetuksellisia oikeuksia koskevien ehdotusten on arvioitu aiheuttavan n. 60 miljoonan lisäkustannukset vuositasolla. Muistiosta ei selviä, mihin tekijöihin arvio perustuu. Siten ehdotuksiin on hankala ottaa kantaa.

Työryhmä ehdottaa lisäksi, että opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa lukiodiplomeja vahvistetaan nuorten lukiokoulutuksessa ja että lukiodiplomisuurituksia hyödynnetään nykyistä enemmän yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijavalinnoissa. Ehdotuksena on myös, että lukiokoulutuksen, korkeakoulujen, työelämän ja työvoimaviranomaisten välistä yhteistyötä tulee lisätä opiskelijan jatko-

opiskeluvalmiuksien parantamiseksi, työelämä tietouden lisäämiseksi ja nykyistä selkeämmän näkemyksen luomiseksi jatko-opintoihin hakeutumisesta.

Kuntaliitto kannattaa lämpimästi näitä ehdotuksia.

8 Opiskelijoiden asema

Työryhmän tämän luvun toimenpide-ehdotukset ovat kannatettavia.

9 Ylioppilastutkinto

Työryhmän tämän luvun toimenpide-ehdotukset ovat kannatettavia ja tarpeellisia ylioppilaskirjoitusten jatkokehittämiseksi.

Työryhmä ehdottaa mm., että tieto- ja viestintäteknologiaa hyödynnetään ylioppilastutkinnon suorittamisessa asteittain vuodesta 2014. Opettajien ja opiskelijoiden riittävät tieto- ja viestintäteknologiset käyttötaidot varmistetaan.

Kuntaliitto kannattaa toimenpide-ehdotusta. Kuntaliitto painottaa, että toteutuessaan uudistukseen tulee siirtyä vaiheittain ja hallitusti. Uudistus on kattava ja edellyttää laajaa ja ajanmukaista laitekantaa lukioissa. Lisäksi ehdoton vaatimus on, että ylioppilaskirjoitukset pystytään järjestämään toimintavarmasti ja samalla tekniikan tasolla tasa-arvoisesti koko maassa. Valtion lisärahoitus syntyville kustannuksille kunnissa on edellytys uudistuksen läpiviemiselle.

Työryhmä esittää myös kahden tutkinnon suorittajien tutkintomenestyksen ja sen tuottaman lisäarvon jatko-opinnoissa selvittämistä.

Kuntaliitto katsoo, että ehdotus on kannatettava ja selvityksen tekeminen on tärkeää. Kahden tutkinnon suorittaminen vaatii paljon julkista resursointia sekä vaatii opiskelijoilta paljon, sekä aikaa että työtä. Selvityksessä on lisäksi hyvä selvittää kahden tutkinnon lisäarvo korkea-asteen opintojen hakuprosessissa sekä opintojen jälkeisen työelämään sijoittumisen yhteydessä. Lisäksi tulisi selvittää mm. kuinka paljon kahden tutkinnon suorittamisen keskeyttäjiä on.

Kuntaliitto esittää, että ylioppilastutkintolautakunnan toimintamalli on arvioitava.

10 Kansainvälistyminen

Työryhmän tämän luvun toimenpide-ehdotukset ovat kannatettavia.

11 Rahoitus

Kuntaliitto kannattaa lämpimästi työryhmän kantaa siitä, että lukio- ja koulutuksen rahoitusjärjestelmän tulee mahdollistaa opiskelijoiden vapaa hakeutumis-oikeus. Opiskelijoilla tulee koko maassa olla yhtäläiset ja tasa-arvoiset oikeudet hakeutua haluamaansa lukiokoulutukseen.

Työryhmä esittää, että erilaiset olosuhdetekijät, esimerkiksi haja-asutusalueiden väestörakenteelliset erityispiirteet ja maahanmuuttajat, tulee ottaa huomioon rahoituksen korotusperusteena.

Lukioiden rahoitusjärjestelmä tulee uudistaa niin, että koulutuksen keskeiset tavoitteet saavutetaan. Yksi edellytys tälle on, että rahoitusperusteissa otetaan huomioon lukioiden erilaiset toimintaympäristöt ja maahanmuuttajaopiskelijat.

Eriyisesti harvaanasuttujen alueiden lukiokoulutuksen saatavuus tulee taata korottamalla pienten lukioiden yksikköhintarahoitusta. Laadukkaan lukiokoulutuksen saatavuuden turvaamiseksi valtioneuvoston asetuksella tulee myös säätää edelleen vuoden 2012 jälkeen: "Jos pienen lukiokoulutuksen järjestäjän lukiokoulutus, joka kuuluu korotetun tunnusluvun piiriin, siirtyy kuntien yhdistymisessä syntyvälle kunnalle tai osaksi toisen kunnan lukiokoulutusta, tunnusluku lasketaan erikseen kullekin entiselle lukiokoulutuksen järjestäjälle."

Työryhmä ehdottaa, että lukiokoulutuksen rahoituksen tulee perustua yksikköhintaperusteiseen laskennalliseen rahoitukseen ja rahoituksen perustua todellisiin valtakunnallisiin kustannuksiin. Lisäksi työryhmä esittää, että osana valtionosuusuudistusta opetus- ja kulttuuriministeriö selvittäisi lukion ensikertaisen rakentamisen kustannusten siirtämistä lukiokoulutuksen kustannuspohjiin ja sitä kautta keskimääräisiin yksikköhintoihin sekä mahdolliseen suoritepohjaiseen rahoitukseen siirtymistä nuorten lukiokoulutuksessa. Suoritepohjaisessa yksikköhintalaskelmassa tulisi nuorten lukiokoulutuksessa käyttää kriteerinä lukion oppimäärän suorittamista.

Kuntaliitto yhtyy työryhmän näkemykseen, että lukiokoulutuksen rahoituksen tulee perustua yksikköhintaperusteiseen laskennalliseen rahoitukseen. Kuntaliitto katsoo, että lukiokoulutuksen rahoitussäännösten uudistamisen selvitys tulee olla osana valtionosuusjärjestelmän tarvittavaa kokonais selvitystyötä. Kuntaliiton tavoitteita seuraavalle eduskunnan vaalikaudelle on koulutuksen rahoituksen ylläpitäjämallin muuttaminen kustannustehokkaammaksi ja ohjattavammaksi:

"Nykyinen ylläpitäjämalliin perustuva rahoitusjärjestelmä ei tue julkisten varojen tehokasta ja taloudellista käyttöä eikä kuntien mahdollisuuksia talouden kokonaisvaltaiseen hallintaan, kun toiminta ja talous ovat eri toimijoiden käsissä. Ylläpitäjämallissa opiskelijamääriä kasvattamalla vaikutetaan voimakkaasti yksikköhintarahoituksen kasvuun. Kun valtionosuus on reilusti alle puolet, kunnilta perittävä rahoitusosuus kasvaa huomattavasti nopeammin kuin valtion rahoitusosuus. Kunta voi tervehdyttää talouttaan leikkaamalla vain oman organisaationsa koulutusta, mutta rahoittaa samalla lakisääteisesti täysimääräisesti kuntayhtymien ja yksityisten lukiokoulutuksen järjestäjien nousevia kustannuksia. Ylläpitäjämalli on ongelmallinen tasa-arvoisen koulutusjärjestelmän kannalta ja se on ongelmallinen julkisen talouden tuottavuuden kannalta, erityisesti kuntatalouden kannalta.

Tavoitteen toteuttamiseksi lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen nykymuotoisesta ylläpitäjämallista luovutaan ja sen tilalle luodaan järjestelmä, joka lisää kuntien ohjausvaltaa ja kannustaa tuoksellisuuteen ja kustannustehokkuuteen. Osana valtionosuusjärjestelmän kokonaisuutta selvitetään mahdollisuudet siirtyä kuntien menopohjan tasauksessa järjestelmään, jossa kunnan rahoitusosuus

toisen asteen koulutuksen osalta määräytyy asukasta kohden lasketun euromäärän sijasta kunnan nuorisokäluokan asukasmäärän ja tähän ikäluokkaan kuuluville lasketun asukaskokonaisuuden euromäärän perusteella.”

Muistion esityksien mukaan rahoitusjärjestelmän tulee olla riittävän selkeä ja läpinäkyvä sekä ylläpitjäneutraali. Järjestelmän tulee mahdollistaa kaikille koulutuksen järjestäjille talouden vakaa suunnittelu. Lisäksi työryhmä katsoo, että järjestelmän tulee ottaa huomioon lukiokoulutuksen tiettyjä erityispiirteitä kuten esim. nuorten ja aikuisten erilaiset kustannukset ja että järjestelmän tulee mahdollistaa opiskelijan vapaa hakeutuminen.

Kuntaliitto on samaa mieltä työryhmän kanssa näistä näkemyksistä; erityisesti myös siitä, että kaikkia lukiokoulutuksen ylläpitäjiä tulee kohdella tasapuolisesti ja – arvoisesti. Kuntien tulee koulutuksen järjestäjinä olla rahoituksellisesti tasa-arvoisessa asemassa muiden järjestäjien, esimerkiksi yksityisten järjestäjien tai kuntayhtymien kanssa.

Työryhmän ehdottamien muutoksien toteuttaminen edellyttäisi lukiokoulutuksen rahoituksen selkeää korotusta. Raportissa ehdotusten kokonaiskustannusvaikutuksiksi on arvioitu yli 190 miljoonaa euroa vuositasolla. Muistiossa kaikista esite-tyistä toimenpide-ehdotuksista tulee ennen päätöksiä niiden toteuttamisesta tuoda niistä syntyvät lisäkustannukset kunnille peruspalveluohjelma ja -budjetti käsitteeseen. Kuntaliitto painottaa, ettei kunnille saa asettaa mitään lisävelvoitteita. Kuntien päätäntävaltaa tulee lisätä lukiokoulutuksensa kehittämisestä, uudistamisesta, oppimisympäristöistä ja toteutettavista toimenpiteistä paikallisen ja alueellisen lukiokoulutuksen laadun, tuloksellisuuden ja kustannustehokkuuden maksimoimiseksi.

SUOMEN KUNTALIITTO

Kari Nenonen
varatoimitusjohtaja

Anneli Kangasvieri
johtaja, opetus- ja kulttuuri