Suomen Rehtorit r.y.

Sami Peltonen, OTM, FM
rehtori, Turun iltalukio
hallituksen jäsen (vastuualueena koulutuspolitiikka ja asiantuntijuus), Suomen Rehtorit r.y.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan sivistys- ja tiedejaostolle

Suomen Rehtorit r.y. kiittää mahdollisuudesta lausua ja tulla kuulluksi koskien hallituksen esitystä eduskunnalle vuoden 2023 talousarvioksi (HE 154/2022 vp).

Kuulemisen teemana ovat talousarvioesityksen keskeiset painotukset ja kipupisteet, joista esille on erityisesti nostettu oppivelvollisuuden laajentuminen ja uudistuksen toimeenpanon resurssitilanne, lukiokoulutuksen laatustrategian toimeenpano ja koulutuspaikkojen alueellinen riittävyys.

<u>Oppivelvollisuuden laajentuminen ja uudistuksen toimeenpanon resurssitilanne</u>

Oppivelvollisuusuudistuksen toimeenpanoon liittyvä resurssitilanne on tyydyttävä, materiaalien hankkimisen osalta jopa verrattain hyvä. Jotkin kunnat ovat päättäneet laajentaa maksuttomuuden alaa kunnan omalla rahoituksella, mikä tosin kertoo tarpeesta kehittää resursointia edelleen. Oppivelvollisuusuudistuksen seuraavassa vaiheessa tulee kiinnittää erityistä huomiota erityisopetuksen ja opiskelijahuollon palveluiden riittävään lisärahoitukseen. Sama kustannuspaine koskee perusopetusta: jopa noin 25 prosenttia lapsista ja nuorista tarvitsee tehostettua tukea tai erityistä tukea perusopetuksessa. Tukea ei ole kyetty tarjoamaan kaikille sitä tarvitseville riittämättömistä resursseista ja osin henkilöstöpulasta johtuen. Tämä on korostunut inkluusioon liittyvässä julkisessa keskustelussa.

Kysymys ei ole yksinomaan palkkausmenoista vaan myös esimerkiksi tarvittavista lisätiloista. Koulurakennuksia aiemmin suunniteltaessa ei ole otettu huomioon, että nykyisin niin perusopetuksen kuin lukiokoulutuksen rakennuksissa työskentelee monen eri alan asiantuntijoita. Uusissa tilatarpeissa korostuu esimerkiksi tarve käydä luottamuksellisia keskusteluja. Hallitus on korostanut lähellä eli käytännössä koulurakennuksessa tarjottavien palveluiden ensisijaisuutta erikoissairaanhoidon palveluita lukuun ottamatta. Tilojen muutostöistä aiheutuva rahoitustarve saattaa osoittautua ennakoitua huomattavasti suuremmaksi. Resurssitilanteeseen liittyy myös opetusryhmien koko. Ryhmäkoot eivät ole pienentyneet uudistuksen myötä. Ryhmäkokoja ei voida pienentää, jos resurssia opetukseen ei ole ja tilat ovat toimimattomia.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaista koulutusta annettaessa yksikköhinnat määräytyvät yksikköhinnan määräämistä edeltävää vuotta edeltäneen vuoden toteutuneiden kustannusten ja suoritteiden perusteella. Erittäin tärkeä päätös oli määrätä vuosien 2023 ja 2024 yksikköhinnat vuoden 2019 kustannustietojen pohjalta. On tärkeää, että lukiokoulutuksen rahoituksessa otetaan huomioon lukiouudistuksen seurauksena ylimenokaudella tarpeellinen rahoitus täysimääräisesti. Lukiokoulutuksessa on meneillään useita uudistuksia, jotka vaikuttavat koulutuksen järjestämisen kustannuksiin. Oppivelvollisuuden laajentamisen osalta uudet velvoitteet kohdistuvat erityisesti vuosiin 2023 ja 2024 uudistuksen toteuduttua täysin.

Yleinen yksikkökustannus on riittämätön, koska kunnat rahoittavat joutuvat rahoittamaan esimerkiksi lukiokoulutuksesta valtaosan. Hallituskauden aikana pysyvä rahoitus on toki noussut yhteensä melkein 300 euroa, mutta edellisen hallituskauden aikana tehtyjä noin miljardin euron leikkauksia ei ole läheskään täysimääräisesti saatu paikattua. Hankerahoitus ei ole ratkaisu vaan vakaa ja ennustettava perusrahoitus.

Nykylain mukaan opetuksen järjestäjä tarjoaa maksuttoman oppimateriaalin siihen oikeutetuille ja hoitaa sen jakeluun liittyvän logistiikan. Vaihtoehto maksuttoman oppimateriaalin jakamiselle voisi olla opintorahan tyyppinen avustus. Eri vaihtoehdoilla on omat niitä puoltavat kuin vastaan puhuvat seikkansa. Kun lukio vastaa materiaalin jakelusta opiskelijoille, se on tasalaatuista ja kaikilla on käytössään samat laitteet ja tarvikkeet. Tällöin oppitunnit käynnistyvät lähtökohtaisesti ajallaan ja opiskelijoiden ohjaaminen ja neuvominen on helpompaa. Tämä korostuu erityisesti digitaalisen materiaalin ja tietokoneiden käytössä. Jos opiskelijoilla olisi käytössään omia tietokoneita, käyttöön liittyvien teknisten ongelmien ratkaisemisessa avustaminen muodostuisi käytännössä mahdottomaksi.

Ongelmaksi ovat muodostuneet tilanteet, joissa opiskelija siirtyy kesken lukuvuoden lukiosta toiseen tai opiskelee useammassa lukiossa yhtä aikaa. Oppivelvollisuuslain mukaan opettajia tulee kuulla oppimateriaaleista päätettäessä. Kyseessä on pedagogisen autonomian alaan liittyvä asia, joka on yksi koulujärjestelmämme vahvuuksia. Lähtökohta on, että opiskelija saa maksuttomasti yhden materiaalin. Joissain tapauksissa opiskelija joutuu itse hankkimaan korvaavan materiaalin. Oppimateriaalitilaukset tehdään yhteistilauksena yleensä jo ennen lukuvuoden alkamista, jolloin äkillisesti ilmeneviin hankintatarpeisiin on vaikea reagoida.

Oppivelvollisuusuudistus on nostanut oppimateriaalin hintoja, joiltain osin merkittävästi. Muutamalla oppimateriaalin kustantajalla on maassamme vakiintunut huomattava markkina-asema. Nopeasti digitaaliseen muotoon muutettu materiaali on ollut huomattavan keskeneräistä ja sisältänyt häiritsevän runsaasti virheitä. Osa materiaaleista on ollut lähes suoraan paperimuodosta digitaaliseen siirrettyä. Paikalliset kirjakaupat ovat kärsineet tappioita, koska myyntimäärät ovat vähentyneet. Kysymys ei ole yksinomaan yritysmaailmaan ja hinnan vapaaseen muodostumiseen markkinoilla liittyvästä problematiikasta vaan materiaalien kohonneet hinnat ja materiaalin heikentynyt saatavuus koskee opiskelijoita, jotka eivät ole maksuttomuuden piirissä. Tämä koskee erityisesti aikuisopiskelijoita ja on näin vastoin elinikäisen oppimisen periaatteen vastaista.

Uusi ja uudistunut lainsäädäntö on tuonut mukanaan uusia velvoitteita ja vastuuta rehtoreille, opettajille ja opinto-ohjaajille. Tämä liittyy erityisesti oppivelvollisuuden noudattamisen valvontaan. Asianosaisten kuulemiset, yhteydenpito opetuksen järjestäjien ja eri viranomaisten välillä sekä kirjaamiset ovat lisääntyneet huomattavasti. VALPAS-järjestelmä on osaltaan helpottanut valvontaan ja ohjaukseen liittyvää työtä. Myös yleishallinnollinen työ, erityisesti koulumatkatukiin liittyvä hallinnollinen työ, on lisääntynyt.

Lukiokoulutukseen on kohdistunut viimeisen kolmen vuoden aikana useita merkittäviä uudistuksia. Eduskunta on säätänyt uuden lukiolain ja ylioppilastutkintolain. Opetushallitus on antanut uudet valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet. Uudistusten toimeenpanon onnistumista olisi nyt tarkasteltava rauhassa muutaman vuoden ajan. Eduskunta on aikaisemmin vastauksessaan esimerkiksi edellyttänyt tarkasteltavan, miten ylioppilastutkinnon rakenneuudistus vaikuttaa ns. kaksoistutkintoa suorittavien ja aikuisopiskelijoiden menestymiseen ylioppilastutkinnossa.

Lukiokoulutuksen laatustrategia

Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä, lukio mukaan lukien kansallinen lainsäädäntö, valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet ja erilaiset toimintaa ohjaavat strategiat määrittävät laadunhallinnan tavoitteet kansallisella tasolla ja asettavat näin sopivan väljän kehikon opetuksen järjestäjätasolla tapahtuvalle laatutyölle. Suomalaisen koulutuksen laadunhallinta on kaikilla kouluasteilla nykyisellään keskeisiltä osiltaan itsearviointiin perustuvaa, joskin erilaiset auditoinnit ja vertaisarvioinnit tuovat yhä voimallisemmin lisää riippumatonta tietoa koulutuksen laadusta. Nykyinen luottamukseen perustuva malli on osoittautunut toimivaksi.

Laatustrategia kokoaa opetuksen järjestäjien jo nykyään käytössä olevia toimintaa kuvaavia ja laadunhallintaan liittyviä indikaattoreita ja mittareita yhteen dokumenttiin. Laatustrategian

abstraktiotaso on verraten korkea, mikä on perusteltua opetuksen järjestäjien riittävän toimintavapauden turvaamiseksi ja säilyttämiseksi. Uusia avauksia ja työkaluja, jotka helpottaisivat opetuksen järjestäjien käytännön laatutyötä, ei laatustrategiassa valitettavasti juuri ole. Laatustrategiassa ei käytännössä ole lainkaan uutta kriteeristöä. Lisäksi huomattava osa nykyisin saatavilla olevasta relevantista kriteeristöstä jätetään mainitsematta.

Laatustrategiassa korostetaan digitalisaation merkitystä vastattaessa useisiin toimintaympäristön muutoksen aikaansaamiin tarpeisiin. Digitalisaation yhteydessä todetaan, aivan oikein, että digitalisaation tarkoituksenmukainen hyödyntäminen edellyttää syvällistä ymmärrystä pedagogiikasta ja oppimisen prosesseista. Koulutuksen digitalisaation kehittämisen todetaan edellyttävän muun ohella laadunhallintaa. Laatustrategiassa ei kuitenkaan hahmotella, mitä digitalisaation avulla toteutettavalla laadukkaalla etä- ja verkko-opetuksella tarkoitetaan. Vaikka maassamme on annettu etä- ja verkko-opetusta jo yli kahdenkymmenen vuoden ajan, kattava poikkitieteellinen keskustelu näiden opetusmuotojen laadukkaasta sisällöstä ja toteuttamisesta on jäänyt valitettavan vähäiseksi. Laatustrategia olisi oivallinen työkalu ottaa asiaan kantaa, seurata kehitystä ja luoda suuntaviivoja entistäkin laadukkaammalle opetukselle.

Opiskelijoiden erityistarpeet ovat laatustrategian mukaan digitaalisia koulutuspalveluita kehitettäessä etusijalla. On korostettava, että monella nuorella on vakavia puutteita digitaalisissa geneerisissä taidoissa. Tämä ei koske ainoastaan lukiolain tarkoittaman tuen piirissä olevia opiskelijoita. Digitalisaation hyödyntäminen nykyistä laaja-alaisemmin lisää erilaisten tukipalveluiden tarvetta. Koronapandemian aikana havaittiin, että verkossa annettavan opinto-ohjauksen ja erityisopetuksen sekä opiskeluhuollollisten koulupsykologi-, kouluterveydenhuolto- ja koulukuraattoripalveluiden tarve korostui sen lisäksi, että aineenopettajien työhön kohdistui runsaasti uusia osaamisvaatimuksia. Esimerkiksi opiskelijoiden toiminnanohjauksen puutteet ja voimakkaasti lisääntynyt kuormitus, äärimmillään mielenterveyden häiriöt tulivat näkyviksi.

Digitalisaatio ei siis vähennä kelpoisen ja osaavan henkilöstön tarvetta vaan päinvastoin. Näkyväksi tuli myös etä- ja verkko-opetuksen lähiopetusta suurempi kuormittavuus ja sen vaikutus myös opettajien jaksamiseen. Opetuksen siirtyessä voimallisemmin verkkoon tulisi kiinnittää huomiota myös opettajien työskentelyolosuhteisiin ja palvelussuhteen etuihin. Näillä tekijöillä on vahva liittymäpinta koulutuksen laatuun. Myös rehtorit opettajien esihenkilöinä joutuvat kohtaamaan lukuisia laaja-alaisia haasteita digitalisaatiota toteutettaessa.

Tehokas oppiminen vaatii toteutuakseen laadukasta opetusta. On kansainvälisesti tunnustettua, että maassamme on korkeatasoinen lukio-opetus, josta voimme olla ylpeitä. Opettajamme ovat eurooppalaisessa vertailussa korkeasti koulutettuja ja opettajan professio on korkealle arvostettu ja haluttu. Vahvuuksia ovat ja laatua luovat myös laaja pedagoginen autonomia ja järjestelmän vahva luottamus paikallisia ratkaisuja kohtaan. Kiinnitämme huomiota siihen, että opetuksen sekä rehtorien ja opettajien rooli tulisi nähdä keskeisenä laatutekijänä ja se tulisi myös laatustrategiassa tuoda avoimesti esille.

Rehtorien, opettajien ja opiskelijoiden hyvinvointia ja jaksamista luodanneet erilaiset tutkimukset ja kyselyt ovat viime aikoina synnyttäneet vakavan huolen lukiokoulutukseen kohdistuvista paineista. Hyvinvointi ja osallisuus ovat kaikkien lukiossa työtään tekevien yhteinen asia. Hyvinvoiva ja osallistava lukioyhteisö syntyy opiskelijoiden, opettajien, rehtorin ja muun henkilökunnan hyvinvoinnista. Laatustrategiassa tulisi käsitellä hyvinvointia ja osallisuutta näkyvämmin yhteisöllisestä näkökulmasta, koska lukio on kaikkien siellä toimivien ihmisten muodostama yhteisö, ihmisten muodollisesta asemasta riippumatta. Opettajien ja muiden lukiossa työtään tekevien hyvinvointi ja jaksaminen vaikuttaa kiistatta oppimistuloksiin sekä opiskelijoiden viihtyvyyteen ja jaksamiseen. Esimerkiksi henkilökunnan suuri ei-tavanomainen vaihtuvuus, runsaat ja pitkittyneet sairauspoissaolot sekä näistä aiheutuvat sijaisjärjestelyt ovat kriittisiä laatua heikentäviä tekijöitä.

Osa laatutekijöihin liittyvistä mittareista ja indikaattoreista on helposti saatavissa ja työstettävissä olevassa muodossa. Tiedot saadaan suoraan joko valtakunnallisista tai paikallisista rekistereistä.

Valtaosa dokumentaatiosta on jo valmiina. Laatua ei hallita tyhjiössä. Laadunhallintatyön onnistuminen edellyttää panostuksia myös muihin valtakunnan tasolla vireillä oleviin uudistuksiin ja kehittämistyö on taloudellisesti järkevää kytkeä muihin merkittäviin hankkeisiin. Hyöty olisi dynaamista ja vuorovaikutteista. Esimerkiksi opettajarekisterin kehittämistyössä pitäisi ottaa huomioon laatutyössä tarvittavien tietojen helppo saatavuus. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi kelpoisten rehtorien ja opettajien määrä ja palkkaus. Myös palkkauksella on välillinen yhteys laatuun. Rehtorien palkkauksessa on huomattavia opetuksenjärjestäjäkohtaisia eroja. Palkkaukseen panostaminen on yksi opetuksen järjestäjän arvovalinta. Myös tämä on laatua kuvaava indikaattori. Rehtorien palkkaukseen tehdyt satsaukset tulisi tehdä näkyviksi osana laadunhallintaa.

Lukion laatu- ja saavutettavuusohjelman toteutukseen ja koulutuksen järjestäjien tukemiseen on suunniteltu osoitettavan yhteensä noin 10 miljoonaa euroa (luokka 29.20, 21). Laatutyöhön osoitettu rahallinen panostus on varsin huomattava. Tässä yhteydessä kannattaisi harkita, siirrettäisiinkö laatutyöhön varattavasta määrärahasta osa, noin 2–3 miljoonaa euroa opettajarekisterin toteuttamiseen. Opettajarekisterin perustaminen tehostaisi muun ohella laatutyöstä saatavaa hyötyä huomattavasti ja olisi konkreettinen tuotos.

Koulutuspaikkojen alueellinen riittävyys

Koulutuspaikkojen alueellinen riittävyys vaihtelee huomattavasti maamme eri osissa. Maakuntien keskuskunnissa välittömät kehyskunnat mukaan luettuina tilanne saattaa olla jopa kiitettävä. Esimerkiksi Turun talousalueella on koulutuspaikkojen riittävyys kiitettävällä tasolla, kun aluetta tarkastellaan kokonaisuutena. Koulutuspaikkojen tarjontaa ja saavutettavuutta helpottaa Turussa toimiva suuri aikuislukio. Varsinais-Suomessa aloituspaikkoja on enemmän kuin lukioihin hakijoita. Tällä tulee olemaan lähivuosina ilmeistä vaikutusta lukioverkkoon.

Turussa ja muissa kaupunkikeskuksissa korostuu keskuskunnan lukioiden vetovoima, joka saattaa johtua esimerkiksi erityisen koulutuksen tehtävästä tai kielivalikoimasta. Muitakin vetovoimatekijöitä toki on. Turun kaupungin ylläpitämien lukioiden opiskelijoista noin 40 % tulee muista kunnista kuin Turusta. On mahdollista, että koulumatkatuki helpottaa hakeutumista kehyskunnista keskuskuntien lukioihin, minkä seurauksena keskuskunnista matkustetaan puolestaan kehyskuntien lukioihin. Sisäänpääsykeskiarvot ovat tyypillisesti korkeampia keskuskuntien lukiossa. Esimerkiksi Turun kaupungissa alin sisäänpääsykeskiarvo on tyypillisesti noin 8 ja kehyskunnissa jopa alle 7.

Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (TUVA) näyttäisi alustavasti osoittautuvan toimivaksi koulutusmuodoksi perusopetuksen ja toisen asteen välisessä nivelvaiheessa. TUVA:n rahoitus on hyvällä tasolla ja koulutuspaikkojen määrä näyttäisi olevan riittävä. TUVA:n valtakunnalliset opetussuunnitelman perusteet mahdollistavat toimivat paikalliset ratkaisut. Koulutusta järjestetään maassamme hyvin eri tavoin hyödyntämällä opetuksen järjestäjien omia vahvuuksia. Yksittäiset opiskelijat voisivat hyötyä mahdollisuudesta osallistua TUVA-koulutukseen kaksi kertaa.