

Asia: VN/1972/2020

## Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston koulutuspoliittiseksi selonteoksi

### Lausunnonantajan lausunto

#### Yleiset selontekoa koskevat kommentit

Selonteon näkökulma pitkälle tulevaisuuteen ja kohti 2040-lukua on kannatettava ja tärkeä. Toimintaympäristön muutokseen liittyvät haasteet on tunnistettu eikä Kuntaliitolla ei ole huomauttamista esitettyyn tilannekuvaan. Visio perustuu vahvasti sivistyksen ja osaamisen vahvistamiseen, sekä taustasta, sukupuolesta tai asuinpaikasta riippumattomiin yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin. Selonteossa esitetyt tavoitteet ja toimenpiteet on kirjattu jossain määrin epätasaisesti ja myös konkretian taso vaihtelee. Tilannekuvan ja vision edellyttämät toimenpiteet eivät konkretisoidu selkeästi eri osa-alueilla.

Selontekoluonnos on hyvin koulutuspainotteinen, jossa laajempi sivistys-näkymä on ohutta. Koulutus nähdään siten hyvin välineellisenä, eikä siitä avaudu laajempia sivistysnäkömiä.

Väestön ja alueiden erilaistuessa tarvitaan lisääntyvää kuntien ja koulutusmuotojen välistä yhteistyötä koulutuksen järjestämisessä. Toisaalta tarvitaan myös kokeiluja ja raja-aidat ylittävää yhteistyötä esimerkiksi digitaalisten palvelujen kehittämiseksi ja etäopetuksen hyödyntämiseksi. Samalla tulee varmistaa oppijoiden sekä opetushenkilöstön osaaminen ja kyky käyttää digitaalisia välineitä ja ympäristöjä. Etäopetuksen kehittämisen rinnalla tulee kehittää koulun työmuotoja ja opettajien osaamista, jotta kukaan ei syrjäydy.

- Koulutuksen yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden toteutumiseksi on edistettävä palvelujen järjestämisessä monimuotoisia ratkaisuja ja joustavuutta mahdollistavalla lainsäädännöllä.
- Koulutuksellista tasa-arvoa ja saavutettavuutta on edistettävä mahdollistamalla etäopetus jo perusopetuksesta lähtien.
- Digitaaliset taidot ovat osa yleissivistystä ja kaikilta vaadittavia taitoja. Digiosaamista on vahvistettava ja digisyrjäytymistä on ehkäistävä koko koulutuspolun aikana.
- Lainsäädännön ja rahoituksen tulee mahdollistaa eri koulutusmuotojen ja koulutusasteiden, kuntien ja koulutuksen järjestäjien ja muiden toimijoiden välinen yhteistyö.

## Osaaminen

Selontekoluonnoksessa osaamista käsitellään siilomaisesti, jolloin oppimisen jatkumoa ei kuvata eri koulutusasteiden välillä. Erityisesti perusopetuksen ja toisen asteen välisiä nivelvaiheita ei ole tarkasteltu lainkaan. Selonteossa digitalisaation käyttö ja mahdollisuudet oppimisessa painottuvat toisen asteen koulutuksessa, mutta perusopetuksen puolelta se puuttuu kokonaan. Tarkastelun tulee kohdistua koko koulutusjärjestelmään ja kaikkiin koulutusasteisiin.

Oppimistulosten laskun ja segregaaation vahvistumisen lisäksi koulutuksen saavutettavuus on keskeinen haaste ikäluokkien pienentyessä. Kunnat toimivat osaamisen kehittämisen alustana huomioiden eri koulutusmuotojen palvelujen tuottajat. Jatkuvan oppimisen polku alkaa varhaiskasvatuksesta jatkuen perusopetukseen, toiselle asteelle, korkeakouluihin sekä aikuisena kouluttautumiseen. Näiden ohella työelämä ja vapaa-aika tarjoavat mahdollisuuksia oppimiseen, taitojen ja osaamisen ylläpitämiseen ja lisäämiseen. Koulutusjärjestelmän tulee pystyä vastaamaan yksilön ja työelämän tarpeisiin tarjoamalla mahdollisuuksia kouluttautua joustavasti elämän eri vaiheissa. Jatkuvan oppimisen mahdollistamiseen liittyy koulutuksen osaamisperusteisuus ja osaamisen tunnistaminen eri tavoin. Työllisyys ja osaaminen ovat vahvasti toisiinsa kytköksissä. Joustavien oppimispolkujen rakentamiseksi kuntien, ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja eri koulutusmuotojen yhteistyötä pitää tukea ja yhteistyömallien kehittämiseen löytää kannustimia.

Oppivelvollisuuden laajentaminen voi muuttaa toisen asteen koulutuksen tasapainoa ja työnjakoa lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen kesken. Painottuuko nuorten hakeutuminen lukioihin samalla, kun aikuisten kouluttaminen lisääntyy ammatillisessa koulutuksessa vai muuttuko mikään? On paikallaan pohtia, mikä toisen asteen koulutuksessa on tavoitetilä ja mihin uudistuksessa voidaan ajautua. Uudistusten yhteydessä voidaan myös kysyä, tavoitellaanko osaamis- vai koulutustason nostamista?

Mahdollinen esiopetusvelvoitteen laajentaminen muuttaa koulutuksen to-teuttamista ja lisää pohdintaa mahdollisen oppivelvollisuuden alkamisajankohdan osalta. Esiopetus on velvoittavaa mutta ei osa oppivelvollisuutta. Nykyisen varhaiskasvatustoiminnan osalta tavoitteet ovat jo samansuuntaisia esiopetuksen kanssa. Nyt tulisi pohtia koko esiopetuksen järjestämisen toimivuutta erillisenä kokonaisuutena ja sitä, olisiko tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa se osana varhaiskasvatusta vai osana perusopetusta. Mikäli esiopetus liittyy vahvemmin perusopetukseen seuraa siitä oppivelvollisuuteen liittyvä kysymys. Se ei välttämättä oppimisen kannalta ole tarkoituksenmukaista.

- Sivistys käsitteenä on laajempaa kuin vain tiedot ja taidot.
- Eri koulutusmuodot ja -asteet, tutkintojen perusteet ja opetussuunnitelmat muodostavat eheän kokonaisuuden, joka ei pidennä tarpeettomasti opiskeluaikoja.
- Koulutusjärjestelmää kehitetään osaamisperusteiseen suuntaan. Se tarkoittaa osaamisen tunnistamista ja tunnustamista myös muilla tavoin kuin oppilaitoksessa perinteisesti suoritettuina opintoina
- Koulutuksen järjestäjien yhteistyötä varmistamaan oppilaan ja opiskelijan eheä opintopolku läpi koulutusjärjestelmän on edistettävä.

- Perusopetusta on uudistettava. Prosessi vaatii laaja-alaista keskustelua ja yli hallituskausien meneviä kansallisia linjauksia koulutuksen tavoitteista, rakenteista ja sisällöistä.
- Tavoite toisen asteen koulutuksen suunnasta ottaen huomioon oppivelvollisuuden laajentamisen ja jatkuvan oppimisen kehittämisen vaikutukset ja vaatimukset on määriteltävä.
- Kansallisesti määrättyjen suunnitelma-asiakirjojen laadinnassa lähtökohdaksi on otettava kokonaisvaltainen tarkastelu ja koulu-tusjatkumo
- Kotoutumissuunnitelmaa edellyttävää koulutusta on kehitettävä ja vastattava kotoutumisajan ylittäneiden osaamistarpeisiin.
- Työpajatoiminnan opinnollistaminen on tunnistettava ja hyödynnettävä.

## Rahoitus

Selonteko ei määrittele tarkemmin rahoituksen riittävyyttä tai ota kantaa kuntien ja valtion väliseen vastuunjakoon koulutuksen järjestämisessä ja rahoittamisessa. Selonteon mukaan rahoitustarpeita koskevat asiat käsitellään ja niistä päätetään valtiontalouden menokehyksen puitteissa valtiontalousarviossa, mikä jättää kysymyksiä vastuiden ja veloitteiden jakautumisesta aina kulloisenkin tilanteen mukaan. Kuntaperusteinen koulu-tusjärjestelmä on osoittautunut vahvaksi, laadukkaaksi ja yhdenvertaisuutta edistäväksi. Sitä tulee vaalia myös jatkossa. Kuntaliiton kanta kuitenkin on, että kuntien ja koulutuksenjärjestäjien kustannuksia lisääviä veloitteita ei tule määrätä ilman siihen osoitettua rahoitusta. Koulutusmuotojen välisen yhteistyön edistämiseksi tarvitaan paikalliset ratkaisut mahdollistavia kannusteita, jotta koulutuksen järjestäminen erilaisissa ympäristöissä ja haasteissa olisi jatkossakin mahdollista.

Riittävällä julkisella rahoituksella mahdollistetaan yhdenvertaiset palvelut koko maassa. Valtion tehtävänä on huolehtia kuntien ja koulutuksen järjestäjien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niille säädettyistä tehtävistä ja veloitteista. Valtionosuusrahoituksen lisäksi valtio voi myöntää avustuksia erilaisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Kohdennetut avustukset ovat rajatusti käytettynä oiva kehittämisen ja pilotoinnin edistäjä. Valtio voi myös ohjata avustuksilla kuntia entistä enemmän. Harkinnanvaraisten, kohdennettujen avustusten rahoitus on lyhytaikaista, epävarmaa ja sirpaleista ja ne voivat pahimmillaan lisätä kuntien välisiä eroja. Määräaikainen rahoitus voi jopa estää pysyväisluonteisen toiminnan kehittämisen.

Valtionavustuksin tulisi rahoittaa pääsääntöisesti kokeilu- ja kehittämistoimintaa, eikä ohjata lainsäädännön mukaista perustoimintaa tai paikata puutteellista perusrahoitusta. Perusrahoituksen tulee olla riittävä tehtäviin ja veloitteisiin nähden.

- Sivistyspalvelujen perusrahoitusta on lisättävä. Valtionosuusrahoituksella tulee voida tosiasiallisesti huolehtia koulutuksen järjestämisestä lakisäätteisten veloitteiden osalta.
- Säädosvalmistelussa kustannusvaikutukset on arvioitava nykyistä huolellisemmin ja realistisemmin. Uusiin ja laajeneviin tehtäviin on saatava täysimääräinen valtionosuus.
- Rahoituksen on tuettava koulutuksen saavutettavuutta ja mahdollistettava paikalliset ratkaisut.

- Valtionavustuksia tulee olla kohtuullinen määrä ja ne tulee koota suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Valtionavustuksia tulee kehittää niin, että ne mahdollistavat kuntien erilaisia tarpeita tukevan järjestämis- ja kehittämistoiminnan. Valtionavustuksella ei tule korvata valtionosuusrahoitusta.

## Lasten ja nuorten hyvinvointi

Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvät tavoitteet on selonteossa esitetty epäselvästi ja puutteellisesti. Kuntaliitto katsoo, että oppilaiden hyvinvointi ja tuen oikea-aikainen saatavuus edellyttävät sivistyspalvelujen yhteistyötä muiden sektorien, erityisesti sosiaali- ja terveystoimen palvelujen kanssa.

Kasvatus- ja koulutusjärjestelmän keskeisenä tehtävänä on edistää lasten ja nuorten hyvinvointia ja tukea perheitä näiden kasvatustehtävässä. Työ vaatii toimijoilta yhteistyötä ja ymmärrystä palveluiden kokonaisuudesta. Reviirikeskustelusta ja palvelujen eriytymisestä on osin siirrytty kohti laajempaa yhdessä tekemistä. Tästä hyviä esimerkkejä löytyy LAPE-muutosohjelmaan lapsistrategiaan liittyvästä työskentelystä. Silti edelleen hyvinvointia määritellään pitkälti professioiden kautta, jolloin kuva oppilaan kokemuksesta jää puutteelliseksi. Samaan aikaan, kun rahoitusta ja lainsäädäntöä pahoinvoinnin kitkemiseksi on lisätty, pahoinvointipuhe on kasvanut. On paikallaan kysyä, tehdäänkö nyt oikeita asioita. Julkisessa keskustelussa oletetaan, että mitoituksilla ratkaistaan pahoinvointiongelmia, mutta mitoitus sijaan voisi olla tärkeämpää miettiä toimintakulttuurin kehittämistä: mitä tehdään, missä yhteydessä, millä tavoin ja kuka tekee.

Valmisteilla oleva sote-uudistus siirtää toteutuessaan sosiaali- ja terveystoimen palvelujen järjestämisvastuun kunnilta hyvinvointialueille. Sivistyspalveluilla ja sote-palveluilla tulee kuitenkin jatkossakin olemaan paljon yhteisiä asiakkaita ja palveluiden käyttäjiä. Uudistuksen onnistumiseksi on tärkeää huolehtia palvelujen integraatiosta sivistyspalveluiden ja sote-palveluiden välillä. Näiden yhdyspintapalveluiden kehittämistä varten tarvitaan kuntien ja koulutuksen järjestäjien sekä hyvinvointialueen välille toimivat yhteistyörakenteet.

- Koulujen ja oppilaitosten hyvinvointiroolia on vahvistettava kehittämällä koulu yhteisön toimintakulttuuria sekä koulupäivän yhteydessä toteutettavaa harrastustoimintaa. Yksilöllistä ja yhteisöllistä opiskeluhoitoa on kehitettävä siten, että se tukee yhdenvertaisesti lapsia ja nuoria oppimisen polun eri vaiheissa sekä oppilasryhmien erilaisia tarpeita.
- Kansalliseen lapsistrategian toimeenpanoon on sitouduttava laajasti.
- Toimivia yhteistyörakenteita ja palveluintegraatiota on kehitettävä palvelujen yhdyspintoille yhdessä sivistys-, sote-, työllisyys- ja kotoutumispalvelujen kesken.
- Taidekasvatusta, taide- ja kulttuurisisältöjä hyödynnetään tasapuolisemmin opetuksen tukena ja varhaiskasvatuksessa niin että ne edistävät kaikkien lasten ja nuorten hyvinvointia.
- Lasten ja nuorten osallisuutta on vahvistettava eri tavoin.
- Nuorisotyön ja koulun sekä oppilaitosten yhteistyötä on lisättävä ja kehitettävä.

Kuntaliiton kokoavat näkemykset

Jotta koulutuspolitiikalla voidaan vastata toimintaympäristön haasteisiin, Kuntaliitto haluaa painottaa erityisesti seuraavia asioita

1. Koulutuksen jatkumo varhaiskasvatuksesta korkea-asteelle tulee varmistaa. Se tarkoittaa panostamista nivelvaiheisiin, erityisesti siirryttäessä perusopetuksesta toiselle asteelle.
2. Kuntien väestöpohja ja taloudelliset lähtökohdat ovat erilaisia. Koulu-tusta koskevan lainsäädännön ja rahoituksen tulee mahdollistaa joustavia ja monimuotoisia järjestämisen tapoja.
3. Osaaminen tulee tunnistaa ja tunnustaa myös muilla tavoin kuin oppilaitoksessa perinteisesti suoritettuina opintoina.
4. Etätyöskentely on tullut osaksi työelämää ja opiskelua. Etäopetuksen mahdollisuudet tulee selvittää myös perusopetuksessa
5. Koulutuksen saavutettavuus edellyttää tiivistyvää yhteistyötä. Rahoituksen on mahdollistettava paikalliset ratkaisut.
6. Toimivia yhteistyörakenteita ja palveluintegraatiota tulee kehittää palvelujen yhdyspinnoilla yhdessä sivistys-, sote-, työllisyys- ja kotoutumispalvelujen kesken.

## **Kommentit lukuun 2. Visio/tavoitetila – koulutus ja tutkimus kohti 2040-lukua**

Kommentoitu yleisten kommenttien yhteydessä.

## **Kommentit lukuun 3.1 Varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus**

Lähtökohtaisesti on kannatettavaa, että varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen kokonaisuutta tarkastellaan yhteneväisesti. Selonteon luonnoksessa vuoteen 2040 mennessä kuvatut toimenpiteet eivät konkretisoi, minkälaisin järjestämismuotoin ja mahdollisin muutoksin varhainen lapsen kasvun ja oppimisen polku muodostetaan siten, että se eheytyy ja joustavoituu.

Varhaiskasvatuksen osalta varhaiskasvatukseen osallistumisen lisääminen on pääasiallinen tavoite. Osallistumista ei kuitenkaan tarkemmin määritellä. Jää epäselväksi millaista varhaiskasvatukseen osallistumista tavoitellaan tai pidetään tarkoituksenmukaisena lapsen kannalta. Olisi syytä nostaa esiin kasvatuksen ja koulutuksen lisäksi myös varhaiskasvatuksen sosiaalihuollollinen painotus. Osallistumisen osalta ei myöskään huomioida varhaiskasvatuksen avointa toimintaa. Nykyisellään päiväkotitoiminnan ja perhepäivähoidon ulkopuolella olevat lapset osallistuvat laajasti erilaisiin ryhmämuotoisiin useampana päivänä viikossa tapahtuvaan toimintaan, kuten avoimen varhaiskasvatuksen erilaisiin toimintamuotoihin.

Selonteossa esitetyt osallistumisen parantamiseksi määritellyt toimenpiteet on jo käytetty ja esimerkiksi osin maksutonta varhaiskasvatusta on kokeiltu jo pian kolme vuotta. Karvin toteuttamien arviointien perusteella maksuttomuudella on toki vaikutusta osallistumiseen, mutta asia ei ole yksiselitteinen. Selonteossa tulisi myös huomioida alkava kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu ja sille asetetut tavoitteet, jotka voivat vaikuttaa tulevaisuudessa palvelun muotoon.

Kotihoidon tuen osalta selonteossa tulisi ottaa selkeämpi kanta. Kotihoidontuki on yleensä kunnissa osa varhaiskasvatuksen kokonaisuutta ja kuuluu toimialan budjetoituihin toimintoihin. Koska kyse on perheen valinnasta ja lapsen hoitoratkaisusta, tulisiko tuki siirtää selkeästi osaksi sosiaalihuollon perheen tukemiseen liittyviin tukirakenteisiin. Tällöin tukeen liittyvät ratkaisut eivät olisi enää osana varhaiskasvatusta ja tuen tulevaisuuden ratkaisuista ja määrittelystä voidaan pohtia osana perhevapaaaj järjestelmää. Keskustelu kotihoidon ja varhaiskasvatuksen välisestä ristiriidasta vähentyisi ja varhaiskasvatuksen asema osana kasvatusta ja koulutusjärjestelmää selkiytyisi.

Koulutuspoliittisessa selonteossa perusopetukselle asetetut tavoitteet ja sille kohdennetut toimenpiteet keskittyvät sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen sekä hyvinvoinnin parantamiseen, oppimistuloksiin ja oppimiseröjen kaventamiseen. Kuntaliitto jakaa huolen perusopetuksen oppilaiden oppimistulosten ja osaamisen eroista sekä oppilaiden kouluhyvinvointia heikentävistä tekijöistä. Lisäämällä ymmärrystä kokonaistilanteesta voidaan edistää toimivien ratkaisujen saavuttamista, josta kaikki hyötyvät. Tähän tarvitaan voimallisempaa visiointia, sillä yhteiskunnalliset muutokset haastavat perusopetuksen järjestämisen lähtökohtia.

Kuntaperusteisen varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen osalta merkittävimmät toimenpidelinjaukset liittyvät lainsäädännön tarkasteluun kokonaisuutena sekä rahoitusjärjestelmän uudistamiseen. Linjaukset ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Lainsäädännön tarkastelussa keskeistä on tunnistaa kuntien toimintaympäristön muutokset ja pyrkiä vastaamaan niihin ikäluokkien pienentyessä rajusti. Yhtäläillä on tarve tarkastella voimassa olevien järjestämisperusteiden kestävyyttä ajassa, sillä yhtenäistävä ja "tasapäistävä" kulttuuri tuntuvat kehityssuuntaa tarkasteltaessa osittain kaukaisilta mm. perusopetuksen oppilaiden nykyisiä tarpeita kuvailtaessa. Kuntien kannalta jää epäselväksi vastataanko kuntien erilaistumiseen tiukentamalla normiohjausta, josta on viitteitä esim. kirjauksissa velvoittavien laatuavoitteiden asettamisesta ja sitouttavasta kouluyhteistyön mallista. Toimenpiteiden epätasaisuutta kuvastaa myös se, että avauksia järjestämisperusteiden kuten alakoulu-/yläkouluopetuksen jaottelusta, järjestämisperusteiden tarkastelusta (ikä-/vuosiluokkakeskeisyydestä) tai opetussuunnitelmien perusteasiakirjojen eheämmästä kehittämisestä jäävät avoimeksi. Selonteossa voitaisiin laajemmin tehdä kokonaisuuteen vaikuttavia linjauksia.

Esitettyjen uudistuksien toteuttamisen aloittaminen hyödyntämällä asetettuja jo työnsä aloittaneita Oikeus oppia -työryhmiä ei ole tarkoituksenmukaista ja kannatettavaa. Toimenpiteiden toteuttaminen ei kuulu näiden työryhmien toimeksiantoon eikä ko. ryhmien kokoonpanoa ole tästä näkökulmasta tarkasteltu.

Selonteossa on kuvailtu maahanmuuttajataustaisten oppilaiden heikompaa koulumenestystä. Toimenpiteenä esitetään, suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen kehittämisohjelman käynnistämistä. Kunnat järjestävät myös mm. oman äidinkielen opetusta ja perusopetukseen valmistavaa opetusta kielellisten valmiuksien kehittämiseksi. Tilannekuvaksen perusteella tarkastelukulmaa olisi syytä laajentaa ja kohdentaa voimavaroja kokonaiskäsityksen ja kehittämistoimien aikaansaamiseksi.

Kuntaliitto toteaa, että visiossa on kirjattu ansiokkaasti digitalisaation kehittymistä opetuksessa ja koulutuksessa, mutta tämä jää puuttumaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tavoitteissa ja toimenpiteissä kokonaan.

Koulutuksen laadun, tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden turvaaminen edellyttää, että uutta teknologiaa ja digitaalisia ratkaisuja hyödynnetään oppimisen varhaisessa vaiheessa, varhaiskasvatuksesta lähtien. Kuntaliitto on myös tehnyt aloitteen etäopetuksen mahdollistamisesta perusopetuksessa.

On tärkeää, että koulutusjärjestelmässämme nähdään digitalisaation kehittäminen kokonaisuutena ja jatkumona koko oppimisen polun aikana. On keskeistä, että kaikki koulutusasteet ovat kiinnittyneet digitalisaation kehittämiseen ja tieto- ja viestintäteknologian käyttöön. Koulutusasteet eivät saa erkaantua toisistaan siten, että jollain koulutusasteella panostetaan merkittävästi enemmän.

Selontekoon tulisi lisätä kirjaus siitä, että koko koulutuskentälle, eikä ainoastaan toisen asteen koulutukselle, laaditaan kansallinen oppimisympäristöjen digitalisointia ja digitaalisia oppimiskäytäntöjä koskeva strategia sekä sitä toteuttava toimenpideohjelma, johon sisältyy toimintakulttuurin ja pedagogisen kehittämisen osio. Rakennetaan ja otetaan käyttöön yhteistyössä korkeakoulujen, perusopetuksen ja keskeisten sidosryhmien kanssa koulutuksen digitaalinen palveluekosysteemi, jolla tuetaan oppimista, madalletaan koulutukseen osallistumisen kynnyksiä ja laajennetaan koulutukseen osallistumisen mahdollisuuksia sekä parannetaan koulutuksen saavutettavuutta. Digitaaliset palvelut kehitetään suomen ja ruotsin kielellä.

### **Kommentit lukuun 3.2 Toinen aste**

Oppivelvollisuuden laajentamisen ja jatkuvan oppimisen laajentamisen muutospainetta ammatillisen koulutuksen toiminta- ja rahoitussäädöksiin sekä järjestämiseen ei selonteossa ole riittävästi analysoitu ja linjattu. Huomioon tulee ottaa myös mahdolliset heijastusvaikutuksen lukiokoulutukseen.

Luonnoksessa ei tunnisteta lainkaan toisen asteen koulutuksen järjestämisen ja rahoituksen peruseräjäteitä. Tällä hetkellä kunnat ja valtio vastaavat yhdessä toisen asteen koulutuksen rahoituksesta ja selonteossa on syytä linjata, onko näin myös jatkossa. Samoin toisen asteen koulutuksen järjestäminen perustuu kuntien vahvaan rooliin. Kunnat järjestävät toisen asteen koulutusta yksin tai yhdessä toisten kuntien kanssa ylläpitäjämallin mukaisesti. Toisen asteen koulutuksella onkin keskeinen merkitys paikallisen ja alueellisen elinvoiman kannalta. Selonteossa tulee linjata vahvan kuntaperusteisuuden jatkuminen toisen asteen koulutuksessa.

Luonnoksessa tunnistetaan hyvin eri koulutusmuotojen välisen yhteistyön mahdollisuudet. Sen sijaan luonnos ei tunnista eri koulutusmuotojen erityispiirteitä ja vahvuuksia, jolloin luonnosteksti on hyvin tulkinnanvarainen. Lukiokoulutuksen opiskelijat ovat tällä hetkellä pääosin nuoria ja oppivelvollisuuden laajentamisen jälkeen suurelta osin oppivelvollisuuden piirissä. Sen sijaan ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden enemmistö on aikuisia. Selonteossa onkin syytä todeta

selkeästi, että lukio- ja ammatillista koulutusta kehitetään omina koulutusmuotoinaan. Nämä koulutusmuodot tekevät yhteistyötä ja tämän yhteistyön esteitä raivataan pois. Lisäksi selonteossa tulee linjata, että ammatillisen koulutuksen järjestäjäorganisaatio vastaa jatkossakin sekä perusopetuksen päättävien että työmarkkinoilla olevien osaamisen kehittämistä. Vain näin voidaan eri puolella maata turvata osaavan työvoiman saatavuus. Työelämässä tarvitaan jatkossa myös korkeaa ammatillista osaamista. Näin ollen osaamistason nostossa on syytä huomioida ammatti- ja erikoisammattitutkintojen merkitys.

Toisen asteen koulutuksen oppilaitosverkko eroaa tällä hetkellä huomattavasti koulutusmuodoittain. Esimerkiksi lukiokoulutuksen osalta laadukkaan koulutuksen saavutettavuudesta huolehtiminen ikäluokkien pienentyessä edellyttää useissa tapauksissa etenkin lukiokoulutuksen järjestäjien välistä yhteistyötä. Koulutuksen järjestäjät voivat toimia laajana yhteistoimintaverkostona tai koulutuksen järjestäjä voi järjestää koulutusta järjestämislupansa salliessa useilla paikkakunnilla. Koulutuksen järjestäjien koulutusmuotokohtaisen yhteistyön tulee tulla selonteossa vahvemmin esiin.

Oppilaitos- ja toimipisterakenne tulee olemaan sekä demografisesta kehityksestä että monimuotoistuvien oppimismahdollisuuksien ja teknologian kehityksestä johtuen nykyisestä poikkeava. Käsitys oppilaitoksesta tulee muuttumaan. Kuitenkin selontekoluonnoksessa keskitytään kuvaamaan koulutuksen järjestäjien rakenteen muuttumista. Selonteossa olisi sen lisäksi hyvä tuoda esille, että koulutuksen järjestäjä päättää itsenäisesti oppilaitos- ja toimipisteverkostostaan, mutta tulevaisuudessa koulutuksen järjestäjän oppilaitos- ja toimipisteverkosto voi koostua erilaajuisia opintoja tarjoavista osista.

Maahanmuuttajataustaiset toisen asteen koulutuksen opiskelijat nähdään luonnoksessa kapeasti ammatillisen koulutuksen riittämättömien perustaitojen opiskelijoina. Kuvaa on syytä laajentaa.

Luonnoksessa linjataan kokonaisvaltaisen ja pitkäjänteisen uudistamisohjelman toteuttamisesta koulutuksen toimintaedellytysten turvaamiseksi ja koulutuksen saavutettavuuden turvaamiseksi. Linjaus on hyvin kannatettava ja selonteossa on tärkeää korostaa alueellista kehittämistyötä ohjelman toteutuksessa. Koulutuksen järjestäjät eri alueilla löytävät toimintaympäristöön parhaiten soveltuvat toimintamallit.

On kestävämpiä, että luonnoksessa ei tunnusteta ja tunnusteta lainkaan epäsuhtaa toisen asteen koulutuksen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten ja niiden nykyisen rahoituksen välillä. Selonteossa on välttämätöntä linjata, vastaako rahoitus jatkossa koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia velvoitteita.

### **Kommentit lukuun 3.3 Korkeakoulut**

-

## **Kommentit lukuun 3.4 Tiede ja tutkittu tieto**

-

## **Kommentit lukuun 3.5 Vapaa sivistystyö**

Elinikäisen oppimisen merkitystä tulee nostaa vahvemmin esille luonnoksessa. Omaehtoisen vapaan sivistystyön koulutuksen arvo osaamisen ja hyvinvoinnin vahvistamisessa osana elinikäistä oppimista tulee tunnistaa ja nähdä tärkeänä osana kansansivistystä. Lisäksi ohjauspalvelujen kehittämistarve tulisi ottaa huomioon vapaan sivistystyön toimenpiteissä.

Lukutaitokoulutuksen rahoituksen riittämättömyys on todettu luonnoksessa. Toimenpiteissä todetaan, että koulutuksen riittävyys ja saatavuus molemmilla kansalliskielillä varmistetaan. Lisäksi tulisi todeta, että rahoitus korjataan vastaamaan koulutukseen osallistuvaa opiskelijamäärää. Koulutustarve esimerkiksi kotivanhemmilla ja hitaasti suomen tai ruotsin kieltä oppivilla on pitkäkestoisempi kuin kolmen vuoden kotoutumisaika. Koulutusmahdollisuuksien turvaaminen myös kotoutumisajan jälkeen on tärkeää.

Yhteistyön eri koulutusmuotojen ja koulutusasteiden välillä tulisi näkyä vahvemmin selonteossa. On varmistettava, että koulutuksen järjestämiselle ja yhteistyön toteuttamiselle ei muodostu lainsäädännöllisiä ja rahoituksellisia esteitä. Osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen vahvistavat eri koulutusmuotojen välistä yhteistyötä, mutta opintojen hyväksilukemisen ja opinnollistamisen toimeenpano vaatii eri koulutusmuodoille suunnattua koulutusta ja mallintamista. Osallistuminen työllistämisen edistämisen toteuttamiseen on luonteva osa kansalaisopistojen paikallista ja alueellista yhteistoimijuutta.

Vapaalla sivistystyöllä on tärkeä tehtävä erityisesti aikuisväestön digiosaamisen vahvistamisessa. Tämä edellyttää myös opettajien osaamisen vahvistamista.

Maahanmuuttajien koulutuspolkukokonaisuus tulisi koota lukuun 3.11. Vapaan sivistystyön ja aikuisten maahanmuuttajien koulutus sekä aikuisten perusopetus eivät ole riittävästi huomioituna luonnoksessa.

## **Kommentit lukuun 3.6 Jatkuva oppiminen – työuran aikainen oppiminen**

Selonteossa korostetaan, että osaamistarpeen eivät aina asetu koulutusjärjestelmän koulutustasoille, vaan niihin voitaisiin parhaiten vastata yhdistelemällä toisen asteen ja korkea-asteen sisältöjä.

Jatkuvan oppimisen osalta ammatillisessa koulutuksessa ammatilliset perustutkinnot sekä ammatti- ja erikoisammattitutkinnot sekä erityisesti ammatillisen tutkintojen osat mahdollistavat joustavan ja nopean työelämän tarpeisiin vastaamisen. Tutkintojen osien sisältöjen kehittämistä tulee nopeuttaa. Rahoituksen tulee olla riittävää työelämän tarpeita vastaavan koulutuksen järjestämiseksi.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että jo nyt esimerkiksi ammatillisiin perustutkintoihin voidaan sisällyttää korkeakouluopintoja.

Aikuislukiot tarjoavat oivan väylän osaamisen kehittämiseen. Siellä opiskelija voi vahvistaa todellisia korkeakouluopiskelun edellyttämiä valmiuksia. Näin ollen aikuislukioiden merkitys ja tehtävä tulee tunnistaa osana jatkuvan oppimisen koulutustarjontaa.

Jatkuvan oppimisen osalta koulutusjärjestelmän ohjaus- säätely- ja rahoitusjärjestelmää tulee kehittää siten, että sen avulla voidaan nopeasti vastata alueiden erilaisiin osaamisen kehittämisen tarpeisiin.

### **Kommentit lukuun 3.7 Opetus-, ohjaus- ja muu henkilöstö**

Selonteossa keskitytään pääosin opettajien saatavuuteen ja osaamiseen liittyviin kokonaisuuksiin. Varhaiskasvatuksen osalta asia on laajempi ja monialaisempi. Selonteossa tulisi huomioida varhaiskasvatuksen kelpoisuuksien tiukkarajaisuus ja pohtia riittävän varhaiskasvatuksen osaamisen saatavuutta myös muiden kasvatusalan koulutusten kautta. Lisäksi varhaiskasvatuslain mukaisen henkilöstörakenteen muutos vuoteen 2030 mennessä vaatii pohdintaa varhaiskasvatuksen opettajien saatavuuden turvaamisen lisäksi myös toimenpiteitä varhaiskasvatuksen sosionomien ja lastenhoitajien saatavuuden ja osaamisen turvaamiseksi. Varhaiskasvatuksen moniammatillisen kokonaisvaltaisen toiminnan jatkuminen on myös turvattava.

Selonteossa tulisi ottaa rohkeammin kantaa kelpoisuuksiin myös opettajuuden näkökulmasta. Millaisella opettajakoulutuksella voisi saada kelpoisuuden esimerkiksi toimia varhaiskasvatuksen ja esi- ja alkuopetuksen opettajan tehtävissä.

Selonteossa nostetaan esille mahdollisuus uudistaa ja kehittää opettajakelpoisuuksien sääntelyä, jotta selonteon mukaiset rakenneuudistukset voidaan toteuttaa. Selonteossa tulisi selkeämmin ilmaista, tavoitellaanko joustavoittamista tai muunlaista uudistamista.

Selonteossa muun henkilöstön tunnistaminen koulu- ja oppilaistoyhteisössä jää heikoksi siitä huolimatta, että monialaisuus on nähty myös hyvinvointia ja kouluuyhteisöä edistävänä voimavarana varhaiskasvatuksessa ja eri koulutusasteilla. Selonteossa olisi hyvä esittää linjauksia tästä.

### **Kommentit lukuun 3.8 Taide- ja kulttuurikasvatus ja -opetus ja taiteen perusopetus**

Taidekasvatuksen avulla edistetään hyvinvointia sekä tuetaan kouluopetusta ja opetussuunnitelman tavoitteita. Kulttuurikasvatussuunnitelmia on laadittu viime vuosina kuntiin. Suunnitelmilla voidaan hyödyntää taiteen ja kulttuurin sisältöjä opetuksen tukena ja lisätä koulun ja ympäröivän yhteiskunnan välistä vuoropuhelua. Luovien taitojen omaksuminen sekä kokemukset taiteista ja kulttuuriperinnöstä tukevat lasten ja nuorten identiteettiä ja ihmisenä kasvua eli osaltaan edistävät varhaiskasvatukselle ja perusopetukselle annettuja keskeisiä tavoitteita. Selonteossa ei juuri anneta uusia välineitä eikä konkreettisia ehdotuksia sen suhteen, mitä näitä tavoitteita on tarkoitus edistää ja tukea paikallistasolla muutoin kuin suunnitelmia laatimalla.

Kuntien keskeisenä tavoitteena on lisätä ylipäättään lasten ja nuorten harrastustoimintaa ja mielekästä vapaa-aikaa, ja vapaa-ajan toimintapaikkoina voivat olla koulut ja oppilaitokset, mutta yhtä lailla muutkin julkiset tilat. Tällä hetkellä osallistumismahdollisuudet eivät ole kaikille yhdenvertaiset. Kaikilla lapsilla ja nuorilla ei ole mahdollisuutta mielekkääseen vapaa-ajan viettoon tarjonnan, varojen puutteen tai heikkojen liikenneyhteyksien johdosta. Lapsia ja nuoria ei myöskään aina muisteta kuulla heitä koskeissa asioissa. Harrastamisen Suomen mallissa on tärkeää mahdollistaa verkostomainen ja joustava toimintatapa, joka pohjautuu paikallisiin voimavaroihin, toimijoihin ja palvelutarpeisiin, joista kunnilla paras tieto ja mahdollisuudet koota yhteen. Jotta malli vakiintuu, sen rahoitus tulisi olla mahdollisimman yksinkertainen, pysyvä ja riittävän tasoinen.

Taiteen perusopetuksen kehittäminen palvelee sekä koulutus- että kulttuuripolitiikan tarpeita. Taiteen perusopetuksen saatavuus ja saavutettavuus ei toteudu yhdenvertaisesti maan eri osissa. Tietopohja on sekava ja epätäydellinen. Meillä ei ole selkeää vaikutusarviota esimerkiksi siitä, mikä on taiteen perusopetuksen merkitys tällä hetkellä ammatillisen taidealan koulutuksen jatkumossa aina korkea-asteelle asti. Selonteon toimenpiteenä ehdotetaan, että tuetaan taiteen perusopetuksen saatavuutta alueellisesti, eri väestöryhmille ja molemmilla kansalliskielillä (mm. toimivat rakenteet, yhteistyön tukeminen, pedagoginen kehittäminen), vahvistetaan tietopohjaa ja tarvittaessa käynnistetään taiteen perusopetusta koskevan lainsäädännön uudistaminen. Edellä mainitut asiat eivät edisty, ellei järjestelmään sisältyviä valuvikoja kyetä korjaamaan. Keskeisesti ne liittyvät lainsäädäntöön ja rahoituksen kohdentumiseen epätasa-arvoisesti eri taiteenalojen sekä alueiden kesken. Saatavuuden ja saavutettavuuden edistäminen edellyttää joustavaa lainsäädäntöä ja rahoitusta, jotta taiteen perusopetusta voidaan järjestää ja hyödyntää aiempaa laajemmin erikäisille suunnattuna tavoitteellisena taideopetuksena maan eri osissa ja muiden koulutusmuotojen kanssa tehtävässä yhteistyössä. Kuntaliitto näkee em. syistä johtuen tarpeellisena käynnistää lainsäädännön uudistamistyö lainsäädännön muutostarpeiden selvittämisellä, joka olisi jatkoa aiempaan rahoitusta koskevaan selvitystyöhön. Uudistamistyössä on turvattava taiteen perusopetuksen järjestäminen kunnille vapaaehtoisena tehtävänä, niin että kunnilla on mahdollisuudet halutessaan järjestää taiteen perusopetusta tai muuta tavoitteellista taidekasvatusta joustavasti, esimerkiksi kansalaisopistoissa.

### **Kommentit lukuun 3.9 Opintotuki**

-

### **Kommentit lukuun 3.10 Ruotsinkielisen koulutuksen tilanne, tavoitteet ja toimenpiteet**

Luku ruotsinkielisestä koulutuksesta on selonteossa keskeneräinen. Selonteossa on lyhyesti kuvattu erikseen ruotsinkielisen koulutuksen osalta oma kappale, jossa todetaan, että tämän toimenpide-ehdotukset täsmennetään, kun selvitystyö ruotsinkielisestä koulutuksesta on valmis. Koska kyseinen selvitys ei tule lausuntokierrokselle Kuntaliitto toteaa, että ei myöskään ole tosiasiallisesti mahdollista tässä lausunnossa ottaa kantaa niihin ehdotuksiin, joilla selonteko täydentyy.

Kuntaliitto pitää olennaisena, että ruotsinkielisen koulutuksen kehittäminen tapahtuu rinta rinnan suomenkielisen koulutuksen kanssa eivätkä nämä koulutukset saa liaksi eriytyä toisistaan. Ruotsinkielisellä koulutuskokonaisuudella on tietyt ominaispiirteet, jotka tulee ottaa huomioon. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ruotsinkielistä koulutusta kehitetään kokonaisuutena jatkuvasti ja toteaa että ruotsinkielisen palveluverkon kehittäminen on keskeistä. Ruotsinkielisen koulutuksen saavutettavuus on turvattava kaikilla koulutusasteilla. Koulutetun henkilöstön saavutettavuus

kaikilla ruotsinkielisillä alueilla on edellytys, jotta kunnat voivat tarjota laadukasta varhaiskasvatusta ja koulutusta ja turvata koulutuspolku varhaiskasvatuksesta korkeakouluun.

### **Kommentit lukuun 3.11 Maahanmuuttajataustaisten oppiminen ja oppimispolut**

Maahanmuuttajien oppimista koskevat tavoitteet on selonteossa sijoitettu koulutusmuotojen yhteyteen. Tässä luvussa olisi tarpeen tuoda tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset kootusti esiin. Kuntaliiton näkemykset maahanmuuttajataustaisten oppimisesta ja oppimispoluista on kommentoitu koulutusmuotojen yhteydessä.

### **Kommentit lukuun 4. Koulutus- ja tutkimusjärjestelmän tilannekuva ja keskeiset muutostekijät. Pyydämme tarvittaessa kirjaamaan vain tiiviin yleisen lausunnon luvusta ja yksityiskohtaisesti vain tärkeimmät kommentoitavat tai mahdollisesti puuttuvat asiat**

Toimintaympäristön muutokseen liittyvät haasteet on selonteon luonnoksessa tunnistettu eikä Kuntaliitolla ei ole huomauttamista esitettyyn tilannekuvaan lukuunottamatta alla olevaa teknologian ja digitalisaation mahdollisuuksiin liittyvää näkemystä:

Teknologian ja digitalisaation mahdollisuudet koulutuksessa ja tutkimuksessa

Kuntaliitto toteaa, että otsikon teknologian ja digitalisaation mahdollisuudet koulutuksessa ja tutkimuksessa kohdassa ei ole toimenpide-ehdotuksia lainkaan. Kuntaliitto toteaa, että toisen asteen koulutuksen ja korkeakoulutuksen kohdassa on selonteossa kirjattu selkeitä linjauksia ja toimenpiteitä digitalisaatiosta, mutta varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta ne puuttuvat. Digitalisaatio ja uuden teknologian hyödyntäminen on koko koulutussektorin läpileikkaava elementti. On keskeistä, että Suomessa koko koulutussektorilla on avoin oppimisen ekosysteemi, joka hyödyttää oppijoita, tutkimus- ja innovaatio toimintaa ja työelämää.

Kuntaliitto esittää, että selontekoa täydennetään kirjauksella, että koulutuskentälle laaditaan kansallinen oppimisympäristöjen digitalisointia ja digitaalisia oppimiskäytäntöjä koskeva strategia sekä sitä toteuttava toimenpideohjelma, johon sisältyy toimintakulttuurin ja pedagogisen kehittämisen osio. Näitä digitaalisia palveluja tulee kehittää molemmilla kotimaisilla kielillä.

Katajamäki-Myllymäki Irmeli  
Suomen Kuntaliitto ry - Hyvinvointi ja sivistys