



Eduskunta
Sivistys- ja tiedejaosto

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021

LUKIOKOULUTUS (LUKU 29.20.)

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto on pyytänyt 12.10.2020 Opetushallituksen asiantuntijalausuntoa hallituksen talousarvioesityksestä koskien lukiokoulutusta.

Hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2021 mainitut tavoitteet

Lukiokoulutuksen perusta on vahva ja toimintakykyinen. Tavoitteena on toimintakyvyn, koulutuksen saavutettavuuden ja toiminnan vaikuttavuuden turvaaminen. Tämä edellyttää toimialan ohjauksen kehittämistä strategisesti. Tavoitteena on, että lukiokoulutuksessa opetuksen laatu ja tasarvo vahvistuvat, opiskelijoiden hyvinvointi, jaksaminen ja oppimistulokset parantuvat sekä eriarvoisuus vähentyy. Toimintakulttuuri ja oppimisympäristöt modernisoituvat ja monipuolistuvat tukien opiskelijoiden tulevia jatko-opinto- ja työelämävalmiuksia.

Tiivistelmä

Opetushallitus pitää tärkeänä, että lukio uudistuksen ja lukion uusien opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanoon varataan riittävästi resursseja. Lukio uudistuksen myötä lukiokoulutuksen rakenne muuttuu, mikä vaikuttaa lukiokoulutuksen järjestämisen käytänteisiin ja niiden suunnitteluun. Uudet opetussuunnitelmat otetaan käyttöön 1.8.2021. Uudistus tuo lukiokoulutukseen entistä vahvemmin mukaan laaja-alaisen osaamisen, korkeakoulu- ja työelämäyhteistyön sekä kansainvälisen osaamisen vahvistamisen ja kestävän kehityksen näkökulmat. Lukio uudistus vahvistaa myös erityisopetusta ja muuta oppimisen tukea sekä ohjausta. Nämä edellyttävät sekä rakenteiden että henkilöstön osaamisen kehittämistä.

Lukioiden kehittämisverkostossa (LUKE) mukana olevat koulutuksen järjestäjät ja lukiot kehittävät toimintaansa opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti paikallisista lähtökohdista ja tarpeista käsin. LUKE-verkostotyötä tehdään kahdeksassa alueverkostossa, joiden toimintaa koordinoivat nimetyt aluekoordinaattorit. LUKE-verkoston toiminnan jatkuminen ja valtakunnallinen kattavuus tulee turvata riittävällä rahoituksella.

Lukiokoulutuksen järjestäjiä tulee tukea laatu järjestelmien kehittämisessä. Laadunhallinta kuuluu osana lukiokoulutuksen järjestämisen ydinprosesseihin. Tätä kehitystyötä tuetaan valtakunnallisesti lukiokoulutuksen laatuohjelmassa, joka tukee osaltaan lukio uudistusta. Lukiokoulutuksen paikallinen opetussuunnitelmatyö on myös laatutyötä. Kokonaisuutta tuetaan Lukioiden kehittämisverkoston ja tutoropettajatoiminnan avulla.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että linjaukset toimenpiteistä lukiodiplomin kehittämiseksi lukiokoulutuksen järjestäjiä velvoittavaksi voitaisiin käynnistää lukiodiplomeista tehtävän selvityksen tuloksia hyödyntäen. Lukiodiplomijärjestelmän kehittämistyölle olisi myös välttämätöntä osoittaa riittävät taloudelliset resurssit.

Valtion erityisavustuksilla on viime vuosina kehitetty lukioiden tutoropettajatoimintaa, oppimisympäristöjä ja kansainvälistä osaamista sekä tuettu opetushenkilöstön osaamisen kehittämistä. Opetushallitus on jakanut myös lukiokoulutuksen järjestäjille erityisavustusta koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi. Näitä avustuksia tarvitaan edelleen lukiokoulutuksen kehittämiseksi sekä yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden edistämiseksi.

Talousarvioesityksen painotukset/kipupisteet

Koronapandemia

Keväällä 2020 alkaneen ja edelleen jatkuvan koronapandemian vaikutukset näkyvät selvästi varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa, toisella asteella ja vapaassa sivistystyössä. Näin ollen myös lukiokoulutuksen järjestäjien toimintavalmiudet ja -edellytykset ovat heikentyneet eri tavoin.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) julkaisi 18.6.2020 selvityksen koronapandemiasta johtuvan poikkeustilan vaikutuksista tasa-arvoisiin ja yhdenvertaisiin oppimisen edellytyksiin koulutusjärjestelmän eri osissa. Selvityksen mukaan lähes puolet lukiolaisista arvioi, että opiskelumotivaatio oli heikentynyt etäopiskelun aikana. Yli puolet lukiolaisista arvioi, että etäopiskelu oli ollut normaalia opiskelua kuormittavampaa. Noin viidesosa lukiolaisista oli kokenut, etteivät opinnot olleet edenneet poikkeusolojen aikana hyvin. Noin viidesosa rehtoreista oli todennut poikkeusolojen vaikuttaneen opintojen pitkittymiseen. Lukiokoulutuksen opettajien avovastauksissa oli arvioitu lähiopetuksen puutteen heikentäneen yhdenvertaisuuden toteutumista erityisesti tukea tarvitsevilla ja kielivähemmistöihin kuuluvilla. Merkittävässä osassa opetuksen järjestäjien (47 %), perusopetuksen (48 %) ja lukion (61 %) rehtoreiden, perusopetuksen (46 %) ja lukion (39 %) opettajien vastauksia oli toivottu panostamista ja lisäresurssointia yleiseen opetuksen tukeen, tukiopetukseen, tehostettuun tukeen ja erityiseen tukeen tulevana lukuvuonna, jotta poikkeusoloista aiheutuneita vaikutuksia voidaan lieventää.

Koronakevään aikana myös opiskeluhuollon palvelujen saatavuus vaarantui merkittävästi. Kouluterveydenhuollon henkilöstöä on siirretty muihin terveydenhuollon tehtäviin niin keväällä 2020 kuin kuluvana syksynä. Kouluterveydenhuollossa terveystarkastuksia tehtiin vain vähän verrattuna normaaliin käytäntöön ja työnantajalta saadut ohjeet turvalliselle työskentelylle koettiin puutteellisina. Yhteisöllisen ja ennalta ehkäisevän työn toteuttaminen on ollut haasteellista kevään etäopetusjakson aikana kaikissa opiskeluhuollon palveluissa (ml. psykologien ja kuraattoreiden työ). Yhteisöllinen työ edellyttää myös palveluissa työajallista resurssointia tähän tarkoitukseen. Opiskeluhuollon resursseja on tärkeää vahvistaa myös yksilökohtaisen opiskeluhoitotyö osalta, jotta jokainen lapsi tai nuori saa tarvitsemansa tuen oikea-aikaisesti ennen ongelmien kumuloitumista.

Opetushallitus jakoi syyskuussa vuoden 2020 neljännen lisätalousarvioesityksen mukaisesti lukiokoulutuksen järjestäjille 17 miljoonaa euroa erityisavustusta koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten tasoittamiseksi. Valtionavustus on tarkoitettu koronavirustilanteen aiheuttamien opetukseen, ohjaukseen ja tukitoimiin liittyvien lisäresurssitarpeiden rahoittamiseksi. Rahoituksella on mahdollista järjestää kertaus- ja tukiopetusta niille opiskelijoille, joilla arvioidaan koronaviruksen aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusten vuoksi olevan puutteita opetussuunnitelman perusteiden mukaisten osaamistavoitteiden osalta. Avustusta voidaan kohdentaa lisäresursseina myös opiskelijoille annettavaan oppimisen tukeen ja opinto-ohjaukseen. Lukiokoulutuksen järjestäjiä tulee edelleen tukea poikkeusolojen vaikutusten tasaamiseksi.

Lukiodiplomit

Eduskunnan sivistysvaliokunta on edellyttänyt, että hallitus ryhtyy selvittämään lukiodiplomijärjestelmän muuttamista kaikkia koulutuksen järjestäjiä velvoittavaksi ja sen perusteella ryhtyy



tarvittaviin lainsäädäntötoimiin (SiVM 15/2018 vp). Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut 19.12.2019 selvityshenkilöt, joiden tehtävänä on selvittää, miten lukiodiplomit tulisi järjestää osana lukiokoulutusta siten, että kaikilla opiskelijoilla olisi yhdenvertaiset mahdollisuudet niiden suorittamiseen ja millaisia lukiodiplomien tulisi olla, jotta ne palvelisivat parhaiten opiskelijan osaamisen syventämistä ja olisivat hyödynnettävissä korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa. Opetushallitus pitää tärkeänä, että linjaukset toimenpiteistä lukiodiplomin kehittämiseksi lukiokoulutuksen järjestäjiä velvoittavaksi voitaisiin käynnistää selvityshenkilöiden tekemän selvityksen tuloksia hyödyntäen. Lukiodiplomijärjestelmän kehittämistyölle olisi myös välttämätöntä osoittaa riittävät taloudelliset resurssit.

Oppivelvollisuuden laajentaminen

Maksuttoman oppivelvollisuuden laajentamisella on merkittäviä kustannusvaikutuksia. Yhdenvertaisuuden lisääntymisen ja syrjäytymisen ehkäisyn kautta saavutettavat säästöt kompensoivat panostuksia. Uudistuksen ajoittuminen koronaviruksen aiheuttaman poikkeustilanteen yhteyteen asettaa lisähaastetta julkiselle taloudelle. Opettajien täydennyskoulutukseen tarvitaan panostuksia, jotta opettajien erityispedagoginen ja ohjauksellinen osaaminen vastaa uudistuksen tuomiin vaatimuksiin. Uudistuksen laajempi ohjausvelvoite tulisi huomioida myös opinto-ohjaajakoulutuksen volyymeissä. Oppivelvollisuuden laajentamiseen tarkoitettu lisämäärärahaatarve vaikuttaa alhaiselta, kun tarkastellaan tehtyjä selvityksiä. Selvityksissä todettujen oppimateriaalien ja opiskelutarvikkeiden kustannusten täysimääräinen korvaaminen nousee esitettyä summaa korkeammaksi jo vuonna 2021.

Hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2021 on varattu enintään 1 775 000 euroa lukiokoulutuksen innovatiivisiin oppimisympäristöihin, digitaalisiin koulutuspalveluihin, tieto- ja viestintäteknikan opetuskäytön edistämiseen sekä sen hyödyntämisen kehittämiseen ylioppilastutkinnon suorittamisessa sekä lukiodiplomien kansainvälisen toiminnan valtionavustuksiin. Nämä toimet edistävät omalta osaltaan myös oppivelvollisuuden laajentamisen onnistumista, mistä syystä summaa tulisi kasvattaa.

Toimenpiteet lukiokoulutuksen laadun ja saavutettavuuden varmistamiseksi

Lukiouudistuksen toimeenpano

Uudistettu lukiolaki astui voimaan 1.8.2019. Opetushallitus on laatinut uuden lukiolain pohjalta lukiokoulutukseen uudet opetussuunnitelman perusteet, jotka astuvat voimaan 1.8.2021. Lukiokoulutuksen järjestäjät ovat parhaillaan laatimassa paikallisia opetussuunnitelmia.

Opetushallitus laatii yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä lukiokentän kanssa ohjelman uusien opetussuunnitelmien toimeenpanon tukemiseksi. Ohjelma ulottuu vuoteen 2025. Vuoden 2024 keväällä ensimmäinen ikäluokka on opiskellut lukio-opinnot uusien opetussuunnitelmien mukaan ja vuonna 2025 on toteutettu lukiolain edellyttämä jatko-opintojen jälkihjaus sitä tarvitseville.

Toimeenpanon tukemiseksi Opetushallitus on tuottanut ja tuottaa tukimateriaalia paikallisten opetussuunnitelmien laatimiseen ja niiden käyttöönoton sujuvoittamiseen. Opetushallitus järjestää koulutustilaisuuksia ja webinaareja, joita suunnataan niin eri oppiaineisiin ja oppiaineryhmiin kuin myös laajempiin teemoihin lukiokoulutuksessa. Ohjauksen toimintatapoja ja käytänteitä kehitetään siten, että ohjauksen yhdenvertaisuus toteutuu.



Lukiouudistuksen ja uusien opetussuunnitelman perusteiden laadukas toimeenpano tulee varmistaa riittävien resurssien niin koulutuksen järjestäjille kuin Opetushallituksen toteuttamalle informaatio-ohjaukselle, täydennyskoulutukselle ja muille toimeenpanoon kohdistetuille toimille.

Opetushallitus jakoi vuonna 2019 noin 9 miljoonaa euroa lukiouudistuksen toimeenpanon tukemiseen. Avustuksen tavoitteena on tukea lukioden opetushenkilöstöä ja johtoa toimintakulttuurin muutoksessa, pedagogiikan uudistamisessa ja oppimisympäristöjen kehittämisessä. Lisäksi tavoitteena on lukioden korkeakoulu- ja työelämäyhteistyön ja kansainvälisyyden kehittäminen. Hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2021 on varattu lukiouudistuksen toimeenpanoon 3 250 000 euroa. Opetushallitus esittää sen korottamista 5 miljoonaan euroon, jotta edellä mainitulla avustuksella aloitettua työtä voidaan menestyksekkäästi jatkaa.

Lukioiden kehittämisverkosto

Lukioiden kehittämisverkosto (LUKE) on kaikille lukioille avoin valtakunnallinen ja alueellinen yhteistyöverkosto. Lukioiden kehittämisverkoston tarkoituksena on edistää lukiokoulutuksen uudistamista, uuden lukiolainsäädännön tavoitteiden toteuttamista sekä vuonna 2021 käyttöön otettavien opetussuunnitelmien valmistelua ja toimeenpanoa. Lukioiden opetushenkilöstöä ja johtoa tuetaan toimintakulttuurin muutoksessa sekä pedagogiikan ja oppimisympäristöjen kehittämisessä. Lisäksi kokeillaan ja levitetään lukioden korkeakoulu- ja työelämäyhteistyöhön ja kansainvälisyyteen liittyviä käytäntöjä ja toimintamalleja.

LUKE-verkosto on järjestänyt paikallistasolla tapahtuvan toiminnan lisäksi avoimia valtakunnallisia webinaareja sekä tuottanut julkaisuja, joissa käsitellään ajankohtaisia lukiokoulutuksen aiheita. LUKE-verkoston toiminnan jatkuminen ja valtakunnallinen kattavuus tulee turvata riittävällä rahoituksella.

Lukiokoulutuksen laatuohjelma

Lukiolain toimeenpanolla vahvistetaan opiskelijoiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia kehittää kansainvälistymistä tukevaa osaamistaan ja mahdollisuuksia tutustua korkeakouluihin ja korkeakouluopintoihin sekä työelämään jo lukio-opintojensa aikana lukion sijaintipaikasta riippumatta. Uudistuksella lisätään opiskelijoiden hyvinvointia, tuetaan opinnoissa etenemistä ja ehkäistään syrjäytymistä. Lukioiden välisellä yhteistyöllä lukiot voivat laajentaa opetustarjontaansa ja siten parantaa opiskelijoidensa mahdollisuuksia valita opintojaan monipuolisesti. Näin edistetään lukiokoulutuksen saavutettavuutta ja tasa-arvoisia opiskelumahdollisuuksia eri puolilla maata.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ehdotuksen valtion talousarvioesitykseksi 2021 mukaan lukiokoulutuksessa käynnistetään laatuohjelma koulutuksen laadun, opettajien työskentelyedellytysten ja nuorten hyvinvoinnin parantamiseksi. Tavoitteena on, että lukiokoulutuksen laadunhallinta ja kehittäminen sisältyvät kiinteinä osina lukiokoulutuksen järjestäjien paikallisiin opetussuunnitelmiin ja että ne toteutuvat osana koulutuksen järjestämisen ydinprosesseja. Oppimisen, ohjauksen ja muun toiminnan laadun ja saavutettavuuden turvaamiseksi kehitetään digitaalisten ratkaisujen hyödyntämistä.

Osana perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen laadun kehittämistä toteutetaan opinto-ohjauksen kehittämisohjelma. Sen tavoitteena on kehittää ohjauksen toimintatapoja ja -käytänteitä valtakunnallisesti systemaattisiksi ja opiskelijoita yhdenvertaisesti kohteleviksi. Ohjelman avulla vahvistetaan ennen kaikkea eniten tukea ja ohjausta tarvitsevien nuorten, kuten oppimisvaikeuksista kärsivien tai psyykkisesti oireilevien nuorten sekä maahanmuuttajataustaisten ja vieraskielisten nuorten saamaa ohjausta. Ohjauksen laadun vahvistamisen ohella pyritään turvaamaan myös ohjauksen riittävyys. Työelämän osaamistarpeiden ennakointitiedon hyödyntäminen on osa ohjelmaa.



15.10.2020

OPH-3864-2020

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) julkaisi alkuvuodesta 2020 tulokset arvioinnista, joka kohdistui nuorten opintopolkuihin ja ohjaukseen perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheessa. Arvioinnin mukaan toisen asteen opintojen alkuvaiheessa opiskelijoiden ohjaustarpeiden selvittäminen ja erilaisuuden huomiointi toteutuvat järjestäjävastausten mukaan melko hyvin. Sen sijaan oppimisen vaikeuksiin ja oppimistaitoihin liittyvässä tarvelähtöisessä tuessa sekä keskeyttämisvaarassa olevien opiskelijoiden tunnistamisessa ja tuessa on kehitettävää molemmilla sektoreilla.

Opiskeluhoolto

Koulun turvallisen toimintakulttuurin vahvistaminen on osa yhteisöllistä opiskeluhoitoa. Opetushallitus on syksyllä 2020 päivittänyt oppaan seksuaalisen häirinnän ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi kouluissa ja oppilaitoksissa sekä toteuttanut aihealuetta koskevia täydennyskoulutuksia opetus- ja oppilashuoltohenkilöstölle. Opetushallitus on tänä syksynä myös julkaissut Kiusaamisen vastainen työ kouluissa ja oppilaitoksissa –oppaan, joka sisältää toimintaohjeita niin koulujen ja oppilaitosten ennalta ehkäisevälle työlle kuin varsinaisiin kiusaamistilanteisiin puuttumiselle. Oppaiden toimeenpano edellyttää jatkossa opetus- ja opiskeluhoollon henkilöstölle sekä koulu- ja oppilaitosjohtajille suunnattua täydennyskoulutusta.

Opetusneuvos

Teijo Koljonen