15.10.2023

Lausunnon diaarinumero OPH-5038-2023

Eduskunnan sivistysvaliokunta

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lausunto hallituksen esityksestä valtion vuoden 2024 talousarvioksi ja valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta 2024-2027

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (jatkossa Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion vuoden 2024 talousarvioksi ja valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta 2024-2027.

Lausunnossaan Karvi keskittyy erityisesti sivistysvaliokunnan päättämiin, lausuntopyynnössä esitettyihin teemoihin. Lausunnossa esitetään myös Karvin toimintamenomäärärahan korottamista valtion vuoden 2024 talousarviossa ja vuosia 2024-2027 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa. Esitys toimintamenomäärärahan korotuksesta ei merkitse arviointikeskuksen toiminnan laajentamista tai nykyisen henkilöstömäärän kasvattamista, vaan kansallisen koko koulutusjärjestelmän kattavan arviointitoiminnan jatkuvuuden mahdollistamista ja sen perustoimintatason ylläpitoa. Ilman toimintamenomäärärahan korotusta, Karvin henkilöstöresursseja joudutaan vähentämään noin 30 % (53:sta noin 35:een) ja kansallisen koulutuksen arvioinnin ydintoimintoja joudutaan supistamaan merkittävästi. Esityksen perustelut ilmenevät tarkemmin lausunnosta.

Koulutuksen tasa-arvo

Koulutustason nostaminen

Perusopetuksen rahoituksen vahvistaminen ja tasa-arvorahoituksen vakiinnuttaminen tukevat aiempaa pitkäjänteisempää kehittämistyötä koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi. Kansalliset perusopetuksen oppimistulosarvioinnit osoittavat, että erot oppilaiden osaamisessa eri puolilla Suomea ovat pieniä. Sen sijaan kaupunkien sisällä eri koulujen välillä voi olla suuriakin eroja, joihin vaikuttaa kunkin alueen sosioekonominen tilanne. Pelkillä koulutuspoliittisilla toimilla ei voida vaikuttaa alueelliseen ja yhteiskunnalliseen segregaatioon, vaan tarvitaan myös muita politiikkatoimia, kuten talous-, asunto- ja työllisyyspolitiikkaa.

Kasvatusta ja koulutusta ei pidä nähdä muusta elämästä irrallisena. Myös muut lasten ja perheiden hyvinvointia heikentävät päätökset, kuten asumistuen ja toimeentulotuen leikkaukset, heijastuvat koulunkäyntiin. Lasten ja nuorten elämä on monimutkainen kokonaisuus, jossa pienet samansuuntaiset tekijät voivat vaikuttaa kumuloituvasti. Oppilaiden ja koulujen väliset osaamiserot ovat vahvasti yhteydessä perheiden ja alueiden sosiokulttuuriseen, koulutukselliseen ja taloudelliseen eriytymiseen. Perheen taloudellinen tilanne on yhteydessä esimerkiksi hyvinvointiin, terveyteen, jaksamiseen ja resursseihin. Lasten osaaminen taas

kehittyy parhaiten, kun he saavat koulunkäyntiin tukea perheeltään. Rahahuolista ahdistunut huoltaja ei kuitenkaan aina pysty opastamaan ja tukemaan lastaan koulunkäynnissä ja harrastuksissa. (Ukkola ym. 2020, Ukkola & Metsämuuronen 2023).

Koulutustason nostamisessa on tärkeää ottaa huomioon koko se yhteiskunta, jossa oppilas elää. Suomessa on esimerkiksi alueellistuneita kulttuureja, joissa sukupuoli, sosioekonominen tausta ja etnisyys nähdään eri tavoin. Erilaiset ympäristöt luovat oppilaille erilaisia maailmoja rakentaa käsityksiä esimerkiksi omista mahdollisuuksistaan, sukupuolesta ja etnisyydestä. Oikeudenmukaisuutta tavoitteleva koulutuspolitiikka tunnistaa alueellisia eroja ja erilaisia tarpeita. Kansalliset perusopetuksen oppimistulosarvioinnit osoittavat, että alueiden välisten erot ovat pieniä. Kaupunkien sisällä eri koulujen välillä voi olla suuriakin eroja, joihin voi vaikuttaa kunkin alueen sosioekonominen tilanne. Se voi vaikuttaa oppilaaseen jopa enemmän kuin esimerkiksi perheen sosioekonominen tausta.

Koulutustason nostamisen lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota osaamistason nostamiseen ja opintojen jälkeiseen työllistymiseen.

Oppimiserojen kaventaminen – ml. lukutaito ja muiden perustaitojen oppiminen

Lukemisharrastus on voimakkaasti yhteydessä oppilaiden osaamiseen huoltajien koulutustausta riippumatta. Lukemista harrastavat kuitenkin eniten korkeimmin koulutettujen huoltajien lapset. (Ukkola & Metsämuuronen 2023). Lukulahja lapselle -mallin vakiinnuttaminen on hyvä keino tukea lasten yhdenvertaisuutta.

Riittävään osaamiseen on tärkeää kiinnittää huomiota jo ensimmäisinä kouluvuosina, jotta ongelmat eivät pääse kertautumaan myöhemmillä vuosiluokilla. Hyvät perustaidot lukemisessa, kirjoittamisessa ja laskemisessa luovat edellytykset uuden oppimiselle. Jos oppilas joutuu pinnistelemään jatkuvasti taitojensa ylärajoilla, oppiminen vaikeutuu ja motivaatiokin voi laskea. Oppilaan edistymistä luku-, kirjoitus- ja laskutaidossa tulee arvioida säännöllisesti, jotta tukitoimia voidaan tarjota mahdollisimman varhain. Jokaisen taidoiltaan heikon oppilaan kohdalla on myös syytä pohtia tarkasti, onko oppilas valmis siirtymään seuraavalle vuosiluokalle vai voisiko luokan kertaaminen auttaa saavuttamaan vankemman pohjan perustaidoissa. (Ukkola & Metsämuuronen 2023.)

Vieraskielinen väestö keskittyy erityisesti kaupunkeihin, ja tästä seuraa eroja myös koulu- ja aluetasolla. Suuressa osassa peruskouluja ei edelleenkään ole ainuttakaan oppilasta, joka opiskelisi suomea tai ruotsia toisena kielenä. Toisaalta joissakin kouluissa yli puolet oppilaista opiskelee äidinkielessä toisen kielen oppimäärää. (Ukkola & Metsämuuronen 2019; 2021.) Valmistava opetus antaa valmiuksia perusopetukseen osallistumiseen, mutta yhden lukuvuoden koulunkäynnin jälkeen osalla oppijoista kielitaito ja osaamisperusta eivät vielä vastaa suomalaisen perusopetuksen ylimpien vuosiluokkien vaatimuksia. (Hievanen ym. 2023.)

On hyvä, että valmistavan opetuksen laajentaminen tarpeen vaatiessa on otettu käsittelyyn. Valmistavassa opetuksessa oppilaiden iässä, taitotasossa ja koulunkäyntihistoriassa on suuria eroja, ja osa oppilaista tarvitsee valmistavaa opetusta huomattavasti nykyistä pidempään voidakseen siirtyä yleisopetukseen. Osa opetuksen järjestäjistä on jo laajentanut valmistavaa opetusta aiemmin omilla resursseillaan, minkä takia yhteinen riittävä rahoitus tasa-arvoistaa oppilaiden asemaa. Valmistavan opetuksen pidentämisessä on

kuitenkin tärkeää ottaa huomioon, että kielitaidon oppiminen on monia vuosia kestävä prosessi, jota ei voida saada valmiiksi valmistavan opetuksen aikana. Esimerkiksi kielitietoinen opetus ja oppilaan integrointi perusopetuksen puolelle jo varhaisessa vaiheessa valmistavaa opetusta edistävät oppilaan perustaitojen kehittymistä. On myös syytä huomioida, että valmistava opetus ei ole kaikille oppilaille mahdollinen, sillä opetuksen järjestäjällä ei ole velvoitetta sen järjestämiseen. Valmistavaa opetusta ei voida myöskään laajentaa ilman tarpeellisten resurssien varmistamista. Jo nyt Karvin arviointitieto kertoo suuresta resurssi- ja täydennyskoulutustarpeesta. Taidoiltaan heikkojen oppilaiden tukeminen, oppimisvaikeudet sekä oppilaiden kielellisen osaamisen ja tieto- ja taitotason arviointi ovat valmistavan opetuksen opettajien suurimpia täydennyskoulutustarpeita. Lisäksi resursseja tarvitaan erityisesti valmistavan opetuksen alkuvaiheen intensiiviseen tukeen ja henkilöstön, esimerkiksi koulunkäynninohjaajien määrän, lisäämiseen. Ylipäänsä valmistavan opetuksen opettajien perustyöhön ja täydennyskoulutukseen tarvitaan lisää resursseja. (Venäläinen ym. 2022.)

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen

Tyttöjen ja poikien välinen ero koulumenestyksessä ei selity eroilla kognitiivisissa kyvyissä. Karvin (Saarinen ym. 2021) sukupuolten välisiä ja sisäisiä oppimistuloseroja käsittelevässä raportissa huomioidaan myös, että viime vuosina oppimistuloserot ovat polarisoituneet heikosti osaavien ja hyvin osaavien oppilaiden välillä. Sekä tyttöjen ja poikien joukossa on hyvin ja heikosti osaavia oppilaita. Oppimistuloseroissa huomio on aiheellisesti kiinnittynyt poikien heikompaan osaamiseen (esim. suomen kielessä ja kirjallisuudessa Kauppinen & Marjanen 2020). Sen sijaan vähemmälle huomiolle on jäänyt se, että osaamiserot ovat kasvaneet myös tyttöjen kesken. Keskiarvojen erot eivät synnykään kaikkien poikien heikosta osaamisesta vaan siitä, että taidoiltaan heikkoja poikia on enemmän kuin taidoiltaan heikkoja tyttöjä. On muistettava, että koulussa on myös paljon tyttöjä, joiden oppimisesta olisi syytä olla huolissaan. Oppilaat tulee kohdata ja heitä tulee kohdella yksilöinä – ei sukupuolensa edustajina.

Myös ammatillisessa koulutuksessa yksilöiden väliset erot osaamisessa ovat osin suuriakin. Sen sijaan näyttöjen arvosanoissa ei havaittu merkittäviä eroja opiskelijan sukupuolen mukaan tarkasteltuna (Hakamäki-Stylman ym. 2023.) Opiskelijoiden ohjaus ja tuki opinnoissa tuleekin suunnitella ja toteuttaa opiskelijoiden yksilöllisten tarpeiden mukaan, jotta kaikki opiskelijat saavat koulutuksessa riittävät valmiudet työelämään ja jatko-opintoihin.

Sukupuolen käsite on tutkimuksissa kehittynyt kohti moninaisempaa näkökulmaa. Kahtiajakautuneesta tyttö-poika–asettelusta ja sukupuolten välisten erojen korostamisesta on päästy kohti yksilöiden ja sukupuolten sisäisiä eroja sekä sukupuolen moninaisuuden tiedostamista. Vuoden 2014 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa määritellään sukupuolten tasa-arvoon, sukupuolitietoisuuteen ja sukupuolisensitiivisyyden sekä moninaisuuden käsitteitä, joiden tavoitteena on vahvistaa yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa sekä muodostavaa pohja perusopetuksen toteuttamiselle. Pulmana on perusteiden sukupuolten tasa-arvoon liittyvien tavoitteiden jääminen abstrakteiksi, jolloin ne eivät toteudu arjessa. Sukupuolten tasa-arvoon liittyviä käsitteitä ja niiden käsittelyä ei riittävästi avata paikallisissa opetussuunnitelmissa eikä eri oppiaineiden tavoitteissa.

Sukupuolitietoinen toimintakulttuuri ja jokaisen oppilaan yksilöllinen huomiointi pohjautuu aktiiviseen tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitteluun. Tasa-arvolain mukaan opetuksen järjestäjien ja koulujen tehtävänä on laatia koulukohtaiset toiminnalliset tasa-arvosuunnitelmat yhteistyössä henkilöstön, oppilaiden ja opiskelijoiden sekä huoltajien kanssa. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet edellyttävät tasa-arvon

edistämistä läpileikkaavasti koulun eri oppiaineissa ja käytännöissä. Arjessa tasa-arvosuunnittelu ei kuitenkaan vielä toteudu. Esimerkiksi tasa-arvosuunnitelmia ei laadita omassa oppilaitoksessa, siihen ei osallisteta koulun henkilöstöä tai oppilaita tai sen tavoitteet kirjataan hyvin yleiselle tasolle, ilman konkreettisia toimenpiteitä (Mikkola 2020, 37–38). Voidaan kysyä, sitoudutaanko tällöin suunnitelmaan ja sen tavoitteisiin koulussa. Suunnittelun toimiminen arjessa edellyttää kuitenkin yhteisöllistä työtä ja konkreettisia toimintamalleja. Toimiva suunnitelma on käytännönläheinen ja se ankkuroitu koulun arkeen, esimerkiksi osana opetussuunnitelmaa, lukuvuosisuunnitelmaa ja koulun vuosikelloon. Karvi on suositellut kouluihin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaa varten työryhmän perustamista, jossa olisi mukana sekä henkilökuntaa että oppilaita. Toimintaan osallistettaisiin myös koulun johtoa ja oppilaiden perheitä. Työryhmässä tunnistettaisiin erilaisia normeja, ennakkoluuloja ja stereotypioita ja etsittäisiin tapoja ylittää eriarvoisuutta koulun ja opetuksen käytännöissä sekä kaikkien keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Tasa-arvosuunnittelussa työryhmä esittäisi konkreettisia keinoja ehkäistä erilaista syrjintää ja häirintää. Työryhmän ja johdon säännöllisen toiminnan avulla asia pidettäisiin aktiivisesti esillä sekä henkilökunnan että oppilaiden keskuudessa, eikä suunnitelma jäisi vain tyhjäksi asiakirjaksi. (Saarinen ym. 2021) Tasa-arvo- ja yhden-vertaisuustyötä varten tarvitaan kuitenkin myös lisää tietämystä ja koulutusta.

Opettajankoulutuksessa tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevaa opetusta ja tutkimusta toteutetaan ja tehdään satunnaisesti (Brunila & Kallioniemi 2018). Kasvatuksessa ja koulutuksessa olisi syytä ottaa kriittisen tarkastelun kohteeksi se, miten ylläpidetään, vahvistetaan ja toistetaan sukupuolittunutta toimijuutta oletusta tasa-arvoisuudesta huolimatta. Vahvistamisella ja toistolla uusinnetaan eli ylläpidetään samoja, totuttuja tapoja ja toimintaa. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen edellyttävät kasvatuksen ja koulutuksen sukupuolistavien ja muihin eroihin liittyvien eriarvoistavien käytäntöjen tutkimuslähtöistä tunnistamista opettajankoulutuksessa. Karvi on suositellut, että teema tulisi sisällyttää kaikkeen opetukseen ja muuhun toimintaan, henkilökunnan asiantuntijuuden vahvistumiseen ja jokaisen opettajaksi ja opinto-ohjaajaksi opiskelevan opintoihin. Sen tulisi olla myös osa kasvatuksen ja koulutuksen johtamis- sekä rehtoriopintoja, koska johtaminen on avainasemassa koulun muutos- ja kehittämistyössä tasa-arvoisempaan ja yhdenvertaiseen suuntaan. Lisä- ja täydennyskoulutusta varten tulisi varata riittävästi korvamerkittyä rahoitusta ja resursseja. Täydennys- ja lisäkoulutuksen tulisi kohdistua yhteisölliseen toimintakulttuuriin ja sukupuolitietoiseen opetukseen. Tasa-arvoa ja sukupuolitietoisuutta edistävä koulutus pitäisi olla suunnitelmallista, velvoittavaa, saavutettavaa ja maantieteellisesti kattavaa. (Saarinen ym. 2021.) Yhteinen visio ja konkreettiset suunnitelmat opetuskäytäntöjen uudistamiseksi vahvistaisivat työtä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden eteen.

Oppimisen tuen tehostaminen

Kaikki oppilaat ja opiskelijat eivät saa tällä hetkellä tarvitsemaansa tukea. Erilaisia tukitoimia tarvitsevia lapsia on yhä enemmän varhaiskasvatuksessa, ja tukea tarvitsevien oppilaiden määrä on kasvanut perusopetuksessa jatkuvasti 2000-luvulla. Erityisopettajien määrä on riittämätön tukitoimien toteuttamiseen, ja eri puolilla Suomea on jatkuvasti avoinna satoja erityispedagogiikan ammattilaisten tehtäviä eri koulutusasteilla. (Ukkola & Väätäinen 2021.) Kolmasluokkalaisten opettajista vain 23 prosenttia arvioi saavansa riittävästi erityisopettajan tukea (Ukkola & Metsämuuronen 2021).

Tuen tarpeen tunnistaminen ja tukitoimien tarjoaminen ovat erittäin tärkeitä kaikilla koulutusasteilla. Tehostettua tukea saavien oppilaiden määrä kasvaa 66 prosenttia ja erityistä tukea saavien 44 prosenttia ensimmäisen luokan alusta kolmannen luokan alkuun. Tämä voi tarkoittaa sitä, että lasten tuen tarvetta ei

tunnisteta yhtäläisesti varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa tai että tiedonsiirrossa ja tukitoimien jatkuvuudessa on puutteita varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja alkuopetuksen välillä.

Koulutusten nivelvaiheisiin tarvitaankin toimivia osaamisen tunnistamisen käytäntöjä, ja tiedon tulee siirtyä sujuvasti eteenpäin. (Ukkola & Metsämuuronen 2021; 2023).

Ammatillisessa koulutuksessa erityisen tuen opiskelijoiden määrä on lisääntynyt. Suhteellisesti eniten erityisen tuen opiskelijoita on palvelualoilla, tekniikan aloilla, tietojenkäsittelyn ja tietoliikenteen alalla sekä humanistisilla ja taidealoilla. Karvi toteutti ammatillisen koulutuksen erityisen tuen arvioinnin (Goman ym. 2021a), jonka mukaan koulutuksen järjestäjien tasolla tulee tehdä entistä näkyvämmäksi erityisen tuen korotetun valtionosuuden kohdentuminen toimintaan. Lisäksi kohdentumisen seurantaan tarvitaan entistä soveltuvampia mittareita, jotta resurssien riittävyyttä voidaan arvioida ja resursseja suunnata tarkoituksenmukaisella tavalla koulutusalojen, tutkintomuotojen ja järjestäjän toimipaikkojen kesken. Resurssien riittävyys oli arviointitulosten mukaan heikointa niillä aloilla, joilla erityisen tuen opiskelijoiden suhteelliset määrät olivat suurimpia. Koulutuksen järjestäjien sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tulee myös ennakoida ja seurata laajentuneen oppivelvollisuuden vaikutuksia erityisen tuen tarpeeseen. Vaativan erityisen tuen saatavuus ja koulutuspaikkojen riittävyys eri alueilla tulee varmistaa. Koulutusjärjestelmän tasolla on tärkeää kehittää erityistä tukea siten, että tuen kokonaisuus on riittävän selkeä ja rakenteeltaan looginen opiskelijoille, heidän huoltajilleen ja eri koulutusasteiden toimijoille. (Goman ym. 2021a.)

Monet opettajina jo toimivat hankkivat erityisopettajan pätevyyden erillisinä opintoina. Tämä on nopea tapa saada lisää erityisopettajia sekä varhaiskasvatukseen että kouluihin ja oppilaitoksiin. Aikuiskoulutustuen leikkaukset heikentävät huomattavasti mahdollisuuksia erillisiin erityisopettajan opintoihin ja vaikuttaa myös lastenhoitajien kouluttautumiseen varhaiskasvatuksenopettajiksi, joista niin ikään on valtakunnallisesti pula.

Myös korkeakouluopiskelijat tarvitsevat tulevaisuudessa nykyistä enemmän oppimisen tukea, sillä opiskelijoiden moninaisuus lisääntyy jatkuvasti. Opiskelijoiden moninaisuus vaatii myös opettajilta monipuolisempaa pedagogista osaamista ja erityispedagogisia taitoja. (Toom ym. 2023.)

Oppilaiden ja opiskelijoiden ohjauksen ja hyvinvoinnin edistäminen

Valmisteilla olevan opinto-ohjauksen uusien muotojen arvioinnin (Jokio ym. 2023, julkaisematon) mukaan sekä perusopetuksessa että toisella asteella psykologipalvelujen saatavuus ei ole riittävää. Koulujen ja oppilaitosten henkilöstön mukaan moniammatillinen yhteistyö juuri psykologipalvelujen kanssa toimii heikoiten. Opinto-ohjauksen arviointiin sisältyy myös oppilas- ja opiskelijahyvinvointi, ja siitä tuotetaan lisätietoa vuoden 2024 aikana.

COVID-19 pandemian aikana vaikeimmassa tilanteessa olivat ne oppijat, joilla henkiseen kuormittumiseen, opiskelumotivaatioon ja opiskeluun liittyvät ongelmat kasaantuivat poikkeustilanteen aikana. Käytettävissä olevilla tukimuodoilla ei pystytty tukemaan näitä oppijoita riittävästi. Pandemian vaikutukset voivat heijastua opiskelijoiden hyvinvointiin vielä pitkään pandemian jälkeenkin. (Goman ym. 2021b.) Lisäksi globaalin epävarmuuden lisääntyminen voi heikentää opiskelijoiden turvallisuuden tunnetta ja hyvinvointia. Tulevina

vuosina tarvitaan vahvoja toimia niin kansallisella kuin paikallisella tasolla opiskelijoiden hyvinvoinnin tukemiseksi. (Frisk ym. 2023.)

Osa opiskelijoista tarvitsee pedagogisten tukitoimien lisäksi myös muuta tukea, jolloin oppilaitoksessa annettava tuki on osa monimuotoista eri sektorien palveluista muodostuvaa kokonaisuutta. Karvin arviointitulosten (Goman ym. 2021a) mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten yhteistyö opiskeluterveydenhuollon ja kuraattoripalvelujen kanssa toimii melko hyvin, mutta kehittämistarpeita on yhteistyössä psykologipalvelujen ja nuorisopalvelujen kanssa.

Vaikka enemmistö toisen asteen oppilaitoksissa opiskelevista kokee yhteenkuuluvuutta muihin opiskelijoihin ja pitää opiskeluilmapiiriä myönteisenä, osa opiskelijoista ei koe kuuluvansa oppilaitosyhteisöönsä. Opintojensa aikana kiusatuksi joutuneet ja muunsukupuoliset opiskelijat kokevat yhteisöllisyyden, osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuutensa opinnoissaan heikommaksi kuin muut opiskelijat. Oppilaitosten johto ja muu henkilöstö ovat keskeisessä roolissa yhteisöllisyyden rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Tutkimukselliseen tietoon perehtyminen edistää ymmärrystä yhteisöllisyyden ja osallisuuden merkityksestä oppimiseen, motivaatioon ja hyvinvointiin. Myös yhteistä arvokeskustelua tarvitaan, jotta arvot voisivat konkretisoitua jokapäiväisinä arjen tekoina. (Hakamäki-Stylman ym. 2021.)

Lähes kaikissa korkeakouluissa opiskelijoiden hyvinvointia tuetaan opetushenkilökunnan antamalla ohjauksella ja tuutoroinnilla sekä muilla opetuksen ja ohjauksen tukipalveluilla, opintopsykologeilla, opiskelijahyvinvoinnin työ- tai kehittämisryhmillä sekä ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) avulla. Suurin haaste opiskelijoiden hyvinvoinnin tukemisessa on opiskelijoiden moninaisuus ja heidän hyvin erilaiset tarpeensa sekä opiskelijoiden vaikea tavoitettavuus sekä opiskelijahyvinvoinnin tukemisen riittämättömät resurssit ja Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) haasteet tarjota tarpeeksi terveyspalveluita opiskelijoille. (Toom ym. 2023.)

Koulutuksen alueellinen saavutettavuus

Kuntien tärkeimmäksi tehtäväksi jäi koulutuksen järjestäminen, kun sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyi hyvinvointialueille. Siten kuntien indeksin leikkaaminen on käytännössä leikkaus koulutuksesta.

Suomen koulutusjärjestelmä on rakentunut ajatukselle koko maan kattavasta kouluverkostosta, jonka keskiössä ovat paikalliset peruskoulut, lukiot, ammatilliset oppilaitokset ja hajautettu korkeakoulujen verkosto. Koulutus ja työ pitävät alueet asuttuina ja elinvoimaisina. Kuntien ja alueiden tilanteet kuitenkin erilaistuvat, mikä vaikuttaa opetuksen ja oppilaitosverkoston kehittämistarpeisiin. Peruskoulujen määrä on vähentynyt yli kolmanneksella vuodesta 2005 lähtien, ja vuosiluokkien 1–6 koulujen määrä on samassa ajassa lähes puolittunut. (Ukkola & Väätäinen 2021.)

Kuntien toimintakykyyn, elinvoimaisuuteen ja vetovoimaan vaikuttavat esimerkiksi asukasmäärä, väestön ikä- ja koulutusrakenteet, kunnassa toimivat yritykset ja palvelut, riittävän laaja kouluverkosto ja toimivat liikenneyhteydet. Jos näistä jonkin tilanne heikkenee, se vaikuttaa myös muihin tekijöihin. Kun kielteisten tekijöiden vaikutus kasaantuu, näivettymiskehitys ulottuu myös kouluihin ja oppimiseen. Se näkyy esimerkiksi rehtoreiden huolena oppilaiden ja henkilökunnan hyvinvoinnista ja jaksamisesta. Kouluilla on olennainen asema siinä, kuinka asuttuna eri alueet Suomessa pysyvät ja millaiseksi eri alueiden väestörakenne

kehittyy. (Ukkola & Väätäinen 2021.) Koululakkautukset kohdistuvat eniten alueille, joiden kehitys oli jo ennen lakkautusta heikentynyt. Koululakkautuksista ei synny koulutusmenojen säästöjä. Kouluverkkomuutokset eivät vaikuta ratkaisevan elinvoiman tilaan, vaan pahimmillaan heikentävät tulevia elinvoiman kehitysnäkymiä. (Räkköläinen ym. 2022.)

Kouluverkoston karsiminen vaikuttaa myös yksilötasolla. Kouluverkostolla on merkitystä toisen asteen opintoihin hakeutumisessa. Karvin arviointitulosten mukaan yli 80 prosenttia toisella asteella aloittaneista opiskelijoista oli sitä mieltä, että oppilaitoksen sijainti vaikutti heidän toisen asteen hakusuunnitelmiinsa (Goman ym. 2020.) Joissakin kaupungeissa keskitetty lukiokoulutus on johtanut siihen, etteivät paikalliset hakijat enää saa hyvälläkään keskiarvolla opiskelupaikkaa lähilukiostaan. Pienissä kunnissa koko lukion elinvoima voi riippua näistä muualta tulevista opiskelijoita, jos omassa kunnassa ei ole riittävästi opiskelijoita. (Ukkola & Väätäinen 2021.)

Karvin lukiouudistuksen arvioinnin (Saarinen ym. 2023) mukaan koulutuksen järjestäjät ja lukiot kuvasivat lähitulevaisuuden huolenaiheita. Eniten huolta aiheuttavat opiskelijamäärien muutokset, taloudelliset resurssit, lukiokoulutuksen vetovoima sekä opetus- ja muun henkilöstön riittävyys ja kelpoisuus. Opiskelijamäärien väheneminen asettaa lähivuosina ja vuosikymmeninä merkittäviä haasteita lukiokoulutuksen järjestämiseen ja koulutuksen saavutettavuuteen eri puolilla Suomea. Kaiken lukiokoulutuksen kehittämisen kannalta on tärkeää tunnistaa lukioiden erilaiset tilanteet, tarpeet ja kontekstit. (Saarinen ym. 2023, 143.)

Suurin osa lukioista ja järjestäjistä oli huolestunut opiskelijamäärien vähenemisestä. Oppivelvollisuuden laajentaminen on houkutellut pienten paikkakuntien nuoria hakeutumaan kaupunkien suurempiin lukioihin, joka osaltaan on vähentänyt lähilukioon hakeutumista.

Väestömäärän muutoksilla on Karvin arvioinnin tulosten mukaan myös toisen suuntaisia vaikutuksia. Suuremmissa kaupungeissa lukioiden opiskelijamäärien kasvu ja aloituspaikkojen lisääminen voi aiheuttaa useita pulmia. Esimerkiksi nykyisten lukioiden tilat eivät riitä ja pulaa voi tulla myös kelpoisista aineenopettajista. Oppivelvollisuuden laajentamisen maksuton koulukuljetus houkuttelee lähikuntien opiskelijoita hakeutumaan esimerkiksi niiden lukioihin, joissa on laajempi opintotarjotin. Hakijamäärien kasvaminen voi johtaa lukioon pääsyn keskiarvojen nousuun eivätkä kaikki hakijat saa opiskelupaikkaa oman kotikaupunkinsa lukioista. (Saarinen ym. 2023.)

Opiskelijamäärien väheneminen asettaa lähivuosina ja vuosikymmeninä merkittäviä haasteita lukiokoulutuksen järjestämiseen ja koulutuksen saavutettavuuteen eri puolilla Suomea. Kaiken lukiokoulutuksen kehittämisen kannalta on tärkeää tunnistaa lukioiden erilaiset tilanteet, tarpeet ja kontekstit. (Saarinen ym. 2023, 143.)

Suurin osa lukioista ja järjestäjistä oli huolestunut opiskelijamäärien vähenemisestä. Oppivelvollisuuden laajentaminen on houkutellut pienten paikkakuntien nuoria hakeutumaan kaupunkien suurempiin lukioihin, joka osaltaan on vähentänyt lähilukioon hakeutumista.

Väestömäärän muutoksilla on Karvin arvioinnin tulosten mukaan myös toisen suuntaisia vaikutuksia. Suuremmissa kaupungeissa lukioiden opiskelijamäärien kasvu ja aloituspaikkojen lisääminen voi aiheuttaa useita pulmia. Esimerkiksi nykyisten lukioiden tilat eivät riitä ja pulaa voi tulla myös kelpoisista

aineenopettajista. Oppivelvollisuuden laajentamisen maksuton koulukuljetus houkuttelee lähikuntien opiskelijoita hakeutumaan esimerkiksi niiden lukioihin, joissa on laajempi opintotarjotin.

Hakijamäärien kasvaminen voi johtaa lukioon pääsyn keskiarvojen nousuun eivätkä kaikki hakijat saa opiskelupaikkaa oman kotikaupunkinsa lukioista. (Saarinen ym. 2023.)

Lukiokoulutuksen järjestämisen turvaaminen tulee olemaan tulevina vuosina suuri haaste. Osa lukioista pienillä paikkakunnilla kamppailee yhä pienevien ikäluokkien aiheuttamasta opiskelijamäärien vähenemisestä, millä on välittömiä seurauksia lukiokoulutuksen järjestämiseen. Myös maksuttoman toisen asteen koulutusuudistuksella on ollut vaikutuksia lukiokoulutukseen. Esimerkiksi pienemmiltä paikkakunnilta ja kehyskunnista hakeudutaan suurempien kaupunkien lukioihin. (Saarinen ym. 2023, 145.)

Lukiokoulutuksen toteuttaminen tulevaisuudessa vaatii yhä enemmän esimerkiksi kuntien välistä yhteistyötä. Vastaajat pohtivat esimerkiksi naapurikuntien lukioiden tai toisen asteen koulutuksen kanssa tehtävän yhteistyön merkitystä lukiokoulutuksen säilymisessä paikkakunnalla. Lukiokoulutuksen säilymistä paikkakunnalla voi turvata erityinen koulutustehtävä, painotuslinjat tai lukio-opintojen avaaminen ulkomaisille opiskelijoille.

Myös lukiokoulutuksen rahoitukselle on saatava tukevampi valtiollinen rahoituspohja. Opiskelijamäärien muutosten lisäksi huolta ovat aiheuttaneet myös taloudelliset resurssit. Sillä kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät sosiaali- ja terveyspalvelujen tehtävät ovat tuoneet muutoksia talouteen. Sen lisäksi epätietoisuutta on aiheuttanut opiskelijahuollon kuraattori- ja psykologipalveluiden siirtymisen mahdolliset seuraukset opiskelijoiden tukitoimiin.

Yhtenä lähitulevaisuuden haasteena on myös nähty kelpoisen opetushenkilöstön saaminen lukioon. Tilanne lukioissa on tällä hetkellä hyvä, mutta pienillä paikkakunnilla aineenopettajien vakituisiin tehtäviin tai sijaisuuksiin voi olla todella vähän hakijoita. Pulaa on erityisesti erityisopettajista ja opiskelijahuollon psykologeista.

Opiskelijamäärien väheneminen asettaa lähivuosina ja vuosikymmeninä merkittäviä haasteita lukiokoulutuksen järjestämiseen eri puolilla Suomea. Lukiokoulutuksen toteuttaminen tulevaisuudessa vaatii yhä enemmän esimerkiksi kuntien välistä yhteistyötä. Myös lukiokoulutuksen rahoitukselle on saatava tukevampi valtiollinen rahoituspohja. Lukiokoulutuksen kehittäjien ja päättäjien on tulevaisuudessa pohdittava myös lukiokoulutuksen alueellista yhdenvertaisuutta: Kuinka erilaisia maamme lukiot saavat olla?

Lukiot ovat erilaisten haasteiden edessä riippuen siitä millaisessa ympäristössä ne toimivat. Pienten kuntien lukioiden haasteena voi olla ylipäänsä koulutuksen järjestäminen tulevaisuudessa, kun taas suurten kaupunkien lukiot joutuvat kamppailemaan muun muassa kasvavien hakija- ja opiskelijamäärien kanssa. Lukiokoulutuksen järjestämisen resursseihin oltiin suhteellisen tyytyväisiä, vaikka rahoituksen taustalla on suurempia haasteita. Valtion rahoituksessa on puutteita, joita paikataan kuntien rahoituksella ja erilaisella hankerahoituksella. (Saarinen ym. 2023, 145.)

Koulutuksen nivelvaiheet ovat merkittäviä kohtia nuorten hyvinvoinnin ja syrjäytymisen ehkäisyn kannalta. Oppimisen vaikeudet ja kiusatuksi joutuminen saattavat hankaloittaa urasuunnittelua ja jatko-opintoihin

kiinnittymistä. Karvin arvioinnissa (Goman ym. 2020) havaittiin, että opiskelijat, jotka olivat peruskouluaikana joutuneet toistuvasti kiusaamisen kohteeksi tai joilla oli kokemuksia oppimiseen liittyvistä vaikeuksista, kokivat muita useammin, ettei ohjaus vastannut heidän tarpeitaan. He kokivat, että heitä ei esimerkiksi kannustettu pohtimaan erilaisia jatko-opintovaihtoehtoja riittävästi eikä ohjaajilla ollut riittävästi aikaa keskustella heidän kanssaan. Myös itsetuntemuksen sekä jatko-opintojen valintaan liittyvien tiedonhankinta- ja päätöksentekotaitojen koettiin kehittyneen heikommin näiden opiskelijoiden keskuudessa. Kokemukset kiusaamisesta ja oppimiseen liittyvistä vaikeuksista peruskouluaikana heijastuivat kielteisesti myös perusopetuksen jälkeisten opintojen käynnistymiseen. (Goman ym. 2020.)

Koulutuksen saavutettavuutta ja koulutuspaikkojen riittävyyttä selvitetään käynnissä olevassa Opinto-ohjauksen uusia muotoja koskevassa arvioinnissa (Jokio ym. 2023, julkaisematon) ja koulutuksen saavutettavuuteen liittyen tullaan tuottamaan tietoa vuoden 2024 aikana. Arvioinnissa selvitetään niin ikään koulutuspaikkojen alueellista saatavuutta ja uusien koulutusmuotojen, TUVA- ja Opistovuosi oppivelvollisille -koulutusten, merkitystä osana oppivelvollisuuden laajentumista.

Oppivelvollisuuden laajentamisen lakimuutoksen myötä käynnistetty Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus TUVA korvasi aiemmin toteutetut (ammatilliseen koulutukseen valmentava VALMA-, lukiokoulutukseen valmentava LUVA sekä perusopetuksen lisäopetus, ns. 10-luokka) nivelvaihekoulutukset. Opinto-ohjauksen arvioinnin valmisteilla olevan väliraportin mukaan koulutusta järjestetään sisällöllisesti monin eri tavoin, ja opiskelijoiden näkökulmasta henkilökohtaisten opiskelupolkujen rakentamisessa on jonkin verran haasteita. (Jokio ym. 2023, julkaisematon.)

Korkeakoulutus

Koulutustason nostaminen ja aloituspaikat

IEP-UNESCO toteutti vuosina 2018-2022 tutkimushankkeen Flexible learning pathways in higher education (Joustavat opintopolut korkeakoulutuksessa), johon osallistui kahdeksan maata. Karvi vastasi Suomen maaraportista ja selvityksen toteuttamisesta Suomessa yhteistyössä Koulutuksen tutkimuslaitoksen (KTL) kanssa. Suomen maaraportin mukaan joustaviin opintopolkuihin liittyvien politiikkatavoitteiden asettaminen on ollut Suomessa pitkäjänteistä ja kattaa opintopolun eri vaiheita. Kansallisista instrumenteista erityisesti rahoitusmallin uudistuksilla ja joustavia valintoja mahdollistavalla lainsäädännöllä on ollut keskeinen ohjausvaikutus joustaviin opintopolkuihin. Uudistetut rahoitusmallit palkitsevat korkeakouluja avoimen korkeakoulun opintojen ja ristiinopiskelun opintopisteistä. Lisäksi edellisen hallituksen kärkihankkeissa luotu lukuisia työkaluja tukemaan joustavia opintojen toteutuksia, kuten verkko-opintoja, ristiinopiskelua ja työelämäjaksojen integrointia korkeakouluopintoihin. Myös ECTS-opintopistejärjestelmä, aiemmin hankitun osaamisen tunnustaminen, kansallinen tutkintojen viitekehys ja kansallinen koulutuksen laadunvarmistus ovat tärkeitä joustavien opintopolkujen toteutusta tukevia instrumentteja. (Moitus & Weimer 2020.)

Vaikka rakenteelliset edellytykset korkeakoulutuksen joustaville opintopoluille ovat olemassa ja runsaasti kehittämistyötä on tehty, joustavien opintopolkujen konseptiin liittyy vielä runsaasti potentiaalia, jonka avulla voitaisiin vastata Suomea kohtaaviin haasteisiin: väestörakenne ja pienenevät ikäluokat, työvoiman osaamisen päivittäminen ja uudistaminen sekä yhdenvertaisuuteen liittyvät politiikkatavoitteet. Karvin

arvioinnissa suositeltiin, että joustavien opintopolkujen toteutumiseen liittyvää tilastollista seurantaa tulisi vahvistaa ja olemassa olevan aineiston hyödyntämistä tehostaa. (Moitus & Weimer 2020.)

Joustavuutta korkeakoulutukseen pääsyssä on viime vuosina kehitetty erityisesti avointen korkeakouluopintojen väylää kehittämällä ja Toinen reitti yliopistoon -hankkeen tukemana. Hankkeet ovat olleet tuloksellisia, ja avoimen väylä korkeakoulutukseen on laajentunut sekä määrällisesti että alakohtaisesti. Avoimen väylä ei ole kuitenkaan tarjolla kaikilla koulutusaloilla. OKM:n edustajien haastatteluissa nousi esiin mahdollisuus lainsäädännöllä ohjata avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa ja siten avoimen väylän mahdollista laajentamista uusille aloille. Myöskään tieto tarjolla olevista avoimen väylistä ei ole kootusti hakijoiden saatavilla. Avointen korkeakouluopintojen väylän kehittämistä tulee jatkaa yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa hyödyntäen kehittämisprojekteissa syntyneitä hyviä käytänteitä. Avoimen väylän kehittämistyön tulee pohjautua seuranta- ja tutkimustietoon. (Moitus & Weimer 2020.)

Korkeakoulujen tulee jatkaa sisäisten väylien – kuten kandidaatti- ja maisteritutkintorakenteisiin ja AMK-tutkintorakenteeseen sisältyvien suuntautumis- ja erikoistumismahdollisuuksien kehittämistä sekä siirtohakujen kehittämistä – mahdollisesti kansallisten kehittämishankkeiden tukemana. Tämä mahdollistaisi sen, että opiskelijat voisivat tehdä valintoja osana nykyisiä opintopolkujaan sen sijaan, että he hakisivat toista opinto-oikeutta. (Moitus & Weimer 2020.)

Yleisesti ottaen työvoima- ja koulutuspalvelut on kytkettävä nykyistä paremmin yhteen siten, että koulutustarjonta kohtaa siitä eniten hyötyvät ja työelämän tarpeet otetaan huomioon (Pirttilä ym. 2020, 91). Nykyisessä eri alojen osaamispulassa on tärkeää korostaa myös yksilön tai jopa koko ammattiryhmän pätevöitymismahdollisuuksia uusiin, kelpoisuuksia tuottaviin tehtäviin eli joustavat opintopolut koulutusasteen sisällä tai koulutusasteelta toiselle voisivat tulla vahvemmin esille (vrt. esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan ja varhaiskasvatuksen henkilöstöpula).

Karvi toteutti vuosina 2020-2022 arvioinnin (Frisk ym. 2022), jossa tarkasteltiin sitä, miten ammatillisen koulutuksen järjestäjät, korkeakoulut, ohjaustoimijat, työnantajat, muut viranomaiset ja sidosryhmät toimivat yhdessä, kun työntekijöitä irtisanotaan kerralla paljon tai tarvitaan runsaasti lisää eri toimialoilla. Työmarkkinoiden äkillisten rakennemuutosten ja jatkuvan oppimisen rajapinnoilla liikkuneessa arvioinnissa tuli esille useita seikkoja, jotka vaikuttavat työvoiman ja työmarkkinoiden osaamistarpeiden kohtaantoon. Kohtaantoa koskevat havainnot liittyvät tilanteisiin, joissa työvoimantarpeen muutokset ovat nopeita, joten niitä ei voida kaikilta osin yleistää koskemaan työmarkkinoiden, työvoiman osaamisen ja koulutuksen yhtymäkohtia. Arviointi osoitti, että äkilliset rakennemuutokset ovat toistuva ja pysyvä ilmiö, jolloin niihin liittyvien havaintojen yhteiskunnallinen merkitys on kasvava. Äkillisiin rakennemuutoksiin liittyviä havaintoja voidaan pitää käyttökelpoisina myös koulutustason nostamisen kannalta, koska ne liittyvät työikäisten aikuisten kouluttautumiseen. Tämä pitää sisällään niin sellaisten henkilöiden kouluttautumisen, joilta muodollinen koulutus puuttuu, kuin koulutustason ja osaamisen nostamisen sellaisten henkilöiden osalta, joilla on jo aikaisempaa koulutusta.

Arviointi osoitti, että koulutusjärjestelmän kyky vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa on melko hyvä silloin, kun kyseessä on negatiivinen rakennemuutos. Negatiivisissa rakennemuutostilanteissa työvoimaa vapautuu äkillisesti usein suuria määriä. Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima ÄRM-prosessi rahoituksineen muodostaa alueelliselle yhteistyölle kehyksen. ÄRM-rahoituksella tuetaan alueellisen toimintaympäristön ja elinkeinoelämän kehittämistä sekä uusien työpaikkojen syntymistä.

ÄRM-prosessi on edistänyt alueellisten yhteistyömallien syntymistä. Negatiivisissa rakennemuutostilanteissa on vakiintuneita alueellisia malleja kuntien, työnantajien, koulutustoimijoiden, TE-toimistojen ja ELY-keskusten yhteistyölle. Malleja hyödynnetään alueellisesti ja kehitetään edelleen uusissa muutostilanteissa. Ammatillisen koulutuksen järjestäjillä ja korkeakouluilla on vakiintunut rooli yhteistyössä. Kehittämiskohteena on korkeakoulujen entistä vahvempi osallistuminen yhteistyöhön ja räätälöityjen koulutuspalveluiden tarjoamiseen. ÄRM-tilanteissa koulutusten suunnitteluun ja toteuttamiseen tarvittava rahoitus täytyy kanavoida joko koulutustoimijoiden valtionosuuksista, tarjolla olevista hankerahoituksista, työvoimakoulutuksen rahoituksesta tai liiketoiminnallisin perustein järjestettävän koulutuksen tuloista.

Positiivisissa rakennemuutostilanteissa koulutusjärjestelmän kyky vastata tilanteeseen on vain tyydyttävällä tasolla. Positiivisten rakennemuutosten hoitamiseksi on jo hyviä esimerkkejä toimintamalleista, mutta ne ovat vakiintumattomia ja edellyttävät kehittämistä. Positiivisilla rakennemuutoksilla ei ole vastaavaa kansallista toimintamallia kuin negatiivisilla rakennemuutoksilla, joissa valtioneuvoston päätöksellä voidaan ohjata rahoitusta tietyn alueen kehittämiseksi rakennemuutostilanteessa.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät ja korkeakoulut arvioivat nykyisellään vastaavansa paremmin yksilöiden kuin työnantajien tarpeisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa. Koulutusorganisaatioiden toiminnassa monet nykyiset käytännöt on suunniteltu ja toteutettu yksittäisten opiskelemaan hakeutuvien henkilöiden tarpeista lähtien. Työelämän nopeat muutostilanteet koskettavat alueita, toimialoja ja yksittäisiä työnantajia; tällöin koulutusjärjestelmän vaikuttava toiminta kyseisissä tilanteissa edellyttää myös työelämä- ja työnantajalähtöisen lähestymistavan kehittämistä edelleen. Jotta myös työelämän ja yksittäisten työnantajien tarpeet voidaan huomioida entistä paremmin työelämän nopeissa muutostilanteissa, tarvitaan yhteistyötä ja kehittämistoimia sekä koulutusorganisaatioilta että työnantajilta.

Nykyisin äkillisissä rakennemuutostilanteissa toimiminen on usein erillään korkeakoulujen perustoiminnasta. Vaikuttava toiminta äkillisissä rakennemuutostilanteissa edellyttää korkeakoulujen toimintalogiikan muutosta siten, että työikäiselle väestölle suunnattujen koulutuspalveluiden toteuttaminen muutostilanteissa on osa koulutusorganisaatioiden perustoimintaa.

Työelämän ja yksittäisten työnantajien toiveet kohdistuvat äkillisissä rakennemuutostilanteissa usein tiettyyn osaamistarpeeseen täsmällisesti vastaaviin kohdennettuihin osaamiskokonaisuuksiin. Nykyisellään koulutuksen ohjausjärjestelmä kannustaa kuitenkin tutkintojen, tutkinnon osien ja muiden sellaisten koulutusten hyödyntämiseen, joita on mahdollista rahoittaa korkeakoulujen saamalla julkisella rahoituksella. Arvioinnin perusteella valmiiksi tarjolla olevan koulutustarjonnan hyödyntäminen on painottunut viime vuosina työelämän nopeissa muutostilanteissa.

Arvioinnin mukaan työikäiselle väestölle äkillisissä rakennemuutostilanteissa suunnattavien koulutusten rahoittamisesta ei ole riittävää kansallista yhteisymmärrystä opetus- ja kulttuuriministeriön, työnantajien sekä ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kesken. Arvioinnissa tuli esille viitteitä siitä, että tämä heikentää joissain tapauksissa korkeakoulujen kykyä reagoida työelämän nopeisiin muutostilanteisiin. Nykyisellään korkeakoulut vastaavat äkillisiin rakennemuutoksiin usein tutkintokoulutuksen tai tutkinnon

osien tarjoamilla ratkaisuilla. Tutkintokoulutuksen julkinen rahoitus on vakiintunutta, kun taas pienten osaamiskokonaisuuksien rahoitus kaipaa arvioinnin perusteella selkeyttämistä

Arvioinnin tulosten mukaan työnantajat ovat viime vuosina hankkineet jonkin verran maksullista tilauskoulutusta omille työntekijöilleen äkillisissä rakennemuutostilanteissa ammatillisen koulutuksen järjestäjiltä ja korkeakouluilta, mutta kyseiset koulutukset eivät ole painottuneet kovin paljon. Varsinkin korkeakoulutuksessa on rahoitettu valtionavustuksilla kasvavan työvoimantarpeen toimialoille - kuten tekniikka ja tietoliikenne – kohdistuvia työikäisen väestön koulutuksia, joiden voidaan ajatella hyödyttäneen välillisesti useita saman toimialan työnantajia.

Arvioinnin tulosten perusteella työmarkkinoita ja koulutusta koskevan ennakointitiedon käytettävyys on kansallinen ja alueellinen kehittämiskohde. Nykyinen ennakointitieto ei tue riittävästi ammatillisen koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja työikäisen väestön koulutustarjonnan ja koulutuspalveluiden suunnittelussa. Ennakoinnin kehittämiskohteita ovat tiedon saatavuuden parantaminen yksikanavaisuutta kehittämällä ja pirstaleisuutta vähentämällä, synteesitiedon saatavuuden parantaminen, toimialakohtaisen tiedon saatavuuden parantaminen sekä ennakointitiedon ajantasaisuuden parantaminen. Myös ammatillisen koulutuksen järjestäjien keskuudessa ja korkeakouluissa tarvitaan toimia ennakoinnin kehittämiseksi. Koulutustoimijoiden omassa laadunhallinnassa on tarpeen vahvistaa lyhyen ja keskipitkän aikavälin ennakointia. Lisäksi arvioinnissa tuli esille, että ennakoinnin kehittämiskohteita ovat alueellisesti eri toimijoiden tuottaman ja ruotsinkielisen ennakointitiedon parantaminen.

Koulutusorganisaatiot käyttävät tällä hetkellä koulutuspalveluiden suunnittelussa enemmän työnantajien osaamistarpeisiin liittyvää ajantasaista tietoa kuin alueiden työikäisen väestön osaamisen kehittämistarpeisiin liittyvää tietoa. Arvioinnissa tätä pidettiin kehittämiskohteena, johon voitaisiin vastata muun muassa koulutustoimijoiden ja TE-toimistojen yhteistyöllä. Työikäisen väestön osaamistarpeista voi olla haastavaa muodostaa alueellista kokonaiskuvaa, koska ryhmä pitää sisällään hyvin erilaisissa elämäntilanteissa olevia henkilöitä. TE-toimistoilla on ajantasaista alueellista ja kansallista tietoa muun muassa työttömien työnhakijoiden, lomautettujen ja työttömyysuhan alaisten henkilöiden osaamistarpeista. Alueellinen elinkeinoelämä tuottaa usein aktiivisesti koulutusorganisaatioille suunnattua tietoa omista tulevaisuuden tarpeistaan, mutta kyseinen tieto ei kata kaikilta osin edellä mainittujen väestöryhmiä.

Kohtaantoa edistää myös se, jos koulutuskentän toimijoilla on realistiset mahdollisuudet varautua työmarkkinoiden muutosten edellyttämien uusien koulutuspalveluiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Arvioinnissa tuli esille, että työvoiman tarpeen alueellisesta vähentymisestä on usein vaikea saada tietoa etukäteen. Tämä haastaa ammatillisen koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja. Etenkin yksityiset pörssiyhtiöt eivät liiketoimintaansa liittyviin salausvelvoitteisiin ja -rajauksiin liittyen voi informoida muita alueellisia toimijoita etukäteen tulevista muutostilanteista. Tämä tarkoittaa sitä, että tarvittavien ohjaus- ja koulutuspalveluiden suunnittelu ja toteuttaminen käynnistyy tavallisesti siinä vaiheessa, kun tieto irtisanomisista tulee. Ajoittain toiveet koulutusorganisaatioiden reagointinopeudesta voivat olla ylimitoitettuja siihen nähden, millaisessa aikataulussa niiden on mahdollista saada tietoa muutosten mukanaan tuomista koulutuspalveluihin liittyvistä tarpeista.

Arvioinnin tulosten perusteella osalla korkeakouluista on ollut tarjonnan ylittävää koulutuskysyntää äkillisissä rakennemuutostilanteissa. Kysyntä oli painottunut eniten tekniikan, tietoliikennetekniikan tai rakentamisen

koulutuksiin. Lisäksi oli painottunut terveys- ja hyvinvointialan koulutusten kysyntä. Muita aloja, joilla kysyntää oli ollut, olivat logistiikka, varhaiskasvatus ja sekä kasvatuksen ja ohjauksen koulutukset, liiketoiminnan tai liiketalouden koulutukset, hallinnon ja oikeustieteen koulutukset sekä humanististen ja taidealojen koulutukset. Tuloksista ei voitu päätellä, kuinka suurta tarjonnan ylittävä kysyntä oli ollut. Siten tulokset ovat lähinnä suuntaa antavia. On mahdollista, että terveys- ja hyvinvointialaan kohdistuu koulutuskysyntää negatiivisissa rakennemuutostilanteissa, koska teollisuudesta vapautuu työvoimaa työmarkkinoille.

Arvioinnissa tuli esille, että korkeakouluissa henkilöstön rekrytointiin ja saatavuuteen liittyvät seikat muodostavat ajoittain pullonkaulan, kun suunnitellaan ja toteutetaan työikäiselle väestölle suunnattuja koulutuspalveluita äkillisissä rakennemuutostilanteissa. Tilanne on haastava erityisesti silloin, kun työelämä tarvitsee osaamista, jota ei vielä löydy laajalti Suomesta. Koulutustoimijat ja yritykset kilpailevat näissä tilanteissa samoista osaajista, kuten insinööreistä ja diplomi-insinööreistä.

Karvin koulutusala-arvioinneissa on noussut esille, että sekä jatkuvan oppimisen että tutkintokoulutuksen kehittämisessä on tarve työelämäyhteyksien vahvistamiselle myös niillä aloilla, joilla ne ovat perinteisestikin olleet tiiviit. Koulutusala-arvioinneissa korostui myös, että vaikka korkeakouluilla on jo nyt käytössään runsas tietopohja jatkuvan oppimisen koulutustarjonnan kehittämiseksi, ennakointitiedon hyödyntämistä tulee vahvistaa sekä tutkintokoulutuksen että jatkuvan oppimisen sisältöjen ja soveltuvien toteuttamistapojen kehittämiseksi. (Karvi 2020) Tarvitaankin laajaa ja monipuolisesti eri lähteitä hyödyntävä ennakointitiedon keruuta ja analysointia oikeassa kontekstissa työyhteisöjen, yritysten ym. toimintojen pitkäjänteiseksi ja suunnitelmalliseksi kehittämiseksi. (Karvi 2022)

Tällä hetkellä maahanmuuttajataustaiset ja muut korkeakoulutuksessa epätyypilliset ryhmät eivät kouluttaudu potentiaaliaan vastaavasti. Karvin arviointi toteaa, että yhdenmukaiselle opiskelijajoukolle suunnitellut hakuprosessit eivät palvele monimuotoista hakijaryhmää ja että neljänneksellä maahanmuuttajahakijoista on jo hakiessaan korkea-asteen tutkinto (Airas & ym. 2020). Tavoite ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden vuotuisen määrän kolminkertaistamisesta sekä Suomeen työllistymisestä kaipaavat toteutuakseen nykyisistä toimintatavoista poikkeavia uusia toimintatapoja.

Arvioinnin perusteella tiedämme, että koulutuksen nivelvaiheella on suuri merkitys: Siirtyminen toiselta asteelta tai lukiosta korkeakoulutukseen näyttäytyy ratkaisevana jaksona opiskelijoiden kokemuksissa sekä korkeakoulujen henkilöstön ja johdon näkemyksissä. Erilaiset taustat huomioivat hakukäytännöt tukisivat yhdenvertaisuuden toteutumista. Kielitaidon johdonmukainen kehittäminen läpi opiskelupolun antaa edellytyksiä korkeakoulutukseen ja työelämään sijoittumiseen. Omaan taitotasoon mukautettua suomen kielen opetusta kaivataan erityisesti ja siten, että se jatkuu koko opiskelun ajan. (Airas, M. & ym. 2020).

Ulkomaalaistaustaisten korkeakouluun hakeutumisen motiivina on usein työllistyminen. Henkilöstö ja opiskelijat kokevat tärkeänä jo opintojen aikana tapahtuvien kytkösten syntymisen työelämään ja verkostoitumisen työelämänedustajien kanssa. Ammattikorkeakouluissa hyvänä käytäntönä mainittiin opintojen työelämälähtöisyys ja osana opintoja suoritettavat harjoittelut. Opintojen suorittamisen osalta ammattikorkeakouluissa arvioinnin kohderyhmä pärjäsi samalla tavalla kuin suomalaistaustaiset. (Airas & ym. 2020).

Korkeakouluissa ei toistaiseksi seurata ulkomaalaistaustaisten opiskelijoiden määrää tai opintojen etenemistä. Kohderyhmä on huomioitu vain harvojen korkeakoulujen toimintaa ohjaavissa dokumenteissa. Kun ryhmää ei tunnisteta, sille koetaan olevan vaikea myöskään kohdentaa palveluja ja neuvontaa. Opiskelijat

pitävät pääsääntöisesti hyvänä, että heiltä vaaditaan samoja asioita kuin muiltakin. Kuitenkin he hyötyvät kohdennetusta tuesta, kuten orientaatiojaksoa pidempi kestoisesta ja kokonaisvaltaisemmasta tuesta, tutoropettajakäytännöstä ja vertaismentoroinnista. Haasteena on se, miten tarjotaan kohdennettuja palveluja ilman, että opiskelija kokee tulevansa sitä kautta leimatuksi erityisryhmään. (Airas & ym. 2020)

Uusien työtehtävien syntyminen ja vanhojen sisällön ja osaamisvaatimusten merkittävät ja nopeat muutokset lisäävät tarvetta jatkuvalle osaamisen ylläpitämiselle, nostamiselle ja uudistamiselle. Näihin tarpeisiin on useissa maissa viime vuosina haettu vastausta pienillä osaamiskokonaisuuksilla (micro-credentials). EU:n neuvosto antoi pieniä osaamiskokonaisuuksia koskevan suosituksen kesäkuussa 2022 ja useissa EU-maissa osaamiskokonaisuuksien määrittely ja käyttöönotto ovat käynnissä. (OKM 2023.) Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama työryhmä valmistellut syksyllä 2023 kansallisen viitekehyksen pienille osaamiskokonaisuuksille tukemaan jatkuvan oppimisen kansallisen strategian toteuttamista. Karvi on ollut valmistelutyössä mukana erityisesti pienten osaamiskokonaisuuksien laadunhallinnan näkökulmasta. OKM toteuttaa viitekehyksen pilotoinnin ja toimeenpanovaiheen vuosina 2023–2024. Karvi tukee pienten osaamiskokonaisuuksien viitekehyksen toimeenpanoa toteuttamalla arvioinnit, joilla varmistetaan, että kaikilla korkeakouluilla on menettelyt pienten osaamiskokonaisuuksien laadunhallintaan.

Ammatillisesta koulutuksesta korkeakoulutukseen hakeutumisen edistäminen

Hallituskaudella keskeiseksi asetettu tavoite nostaa korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuus mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja samalla edetä kohti tavoitetta nostaa Suomen korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä OECD:n kärkimaiden tasolle vaatii toteutuakseen sitä, että entistä useampi ammatillisen tutkinnon suorittanut jatkaa joko heti tutkinnon suoritettuaan tai jonkin aikaa työelämässä oltuaan opintojaan korkeakoulussa.

Karvi arvioi parhaillaan ammatillisen koulutuksen tuottamaa osaamista suhteessa ammattikorkeakouluopintojen vaatimuksiin. Arvioinnin ensimmäisiä tuloksia julkaistaan 19.10.2023, loppuraportti tammikuussa 2024. Erityisesti ammattikorkeakouluopinnot ovat suosittu hakukohde ammatillisen tutkinnon suorittaneiden keskuudessa ja hakijoista suuremmalla osalla on taustallaan ammatillinen tutkinto kuin ylioppilastutkinto tai lukion oppimäärä. Lukiotaustaisista hakijoista opiskelupaikan sai 44 prosenttia, ammatillisen tutkinnon suorittaneista 31 prosenttia. 5 vuotta opintojen aloituksen jälkeen hieman suurempi osa ammatillisen tutkinnon kuin lukion suorittaneista AMK-opiskelijoista on valmistunut. Samaan aikaan kuitenkin osa ammatillisen koulutuksen opiskelijoista ei usko mahdollisuuksiinsa ammattikorkeakouluopiskelijoina. Myös osa ammattikorkeakoulujen henkilökunnasta arvioi, että ammatillisen tutkinnon suorittaneiden opiskelijoiden jatko-opintovalmiudet ovat puutteelliset. (Hakamäki-Stylman ym. 2023, julkaisematon; Hakamäki-Stylman ym. 2024, julkaisematon). Vaikuttaakin siltä, että mielikuvat ja faktat ammattikorkeakouluopinnoista ja ammatillisen tutkinnon suorittaneista ammattikorkeakouluopiskelijoina ovat ainakin osin ristiriitaiset. Edistettäessä korkeakoulutukseen hakeutumista on tähän tärkeää kiinnittää huomiota.

Arviointitiedon perusteella ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja ammattikorkeakoulujen käsitykset keskeisistä jatko-opinnoissa tarvittavista valmiuksista ovat pääosin yhtenevät: opiskelutaidot ja -valmiudet, viestinnälliset valmiudet, vieraat kielet ja matemaattis-luonnontieteellinen osaaminen. Toisin kuin ammattikorkeakoulut, ammatillisen koulutuksen järjestäjät nostivat keskeiseksi jatko-opintovalmiudeksi myös ammatillisen osaamisen. Toisaalta ammattikorkeakoulutkin katsoivat ammatillisen osaamisen olevan ammatillisen tutkinnon suorittaneiden opiskelijoiden vahvuus opinnoissa. Tästä huolimatta ammatillisen tutkinnon

suorittaneilta opiskelijoilta ei aina systemaattisesti selvitetä HOPSin laadinnan yhteydessä onko heillä ammatillisten opintojen aikana tai työelämässä kertynyttä osaamista, jonka tunnistaminen vaikuttaisi ammattikorkeakouluopintoihin. (Hakamäki-Stylman 2023, julkaisematon). Olisikin hyvä pohtia, miten ammattikorkeakoulut voisivat tunnistaa ammatillisen osaamisen vahvemmin yhdeksi jatko-opintovalmiudeksi siinä kuin akateemiset valmiudet ja näin edistää ammatillisen tutkinnon suorittaneiden opiskelijoiden opintopolkuja. Parhaimmassa tapauksessa ammattikorkeakouluopintojen kannalta relevantin ammatillisen osaamisen tunnistaminen entistä paremmin vapauttaisi opiskelijoilta aikaa muiden valmiuksien kehittämiseen osana ammattikorkeakouluopintoja.

Jotta suurempi osa ammatillisen tutkinnon suorittaneista jatkossa hakisi opiskelemaan korkeakoulussa on tärkeää kiinnittää huomiota opinto-ohjaukseen. Ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat kokevat, etteivät he ole saaneet riittävästi tietoa, tukea ja kannustusta korkeakoulutukseen hakemiseen. Ammatillisen koulutuksen järjestäjillä onkin arviointitiedon mukaan kehitettävää siinä, miten opiskelijoiden yksilöllinen suunnittelu mahdollistaen jatko-opintovalmiuksia kehittävien opintojen suorittamisen ja opiskelijoiden jatko-opintotoiveiden toteutuvat. (Hakamäki-Stylman 2023, julkaisematon).

Ammattikorkeakoulujen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien välillä on jo nyt monipuolista yhteistyötä, jolla ne pyrkivät kehittämään ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden jatko-opintovalmiuksia. Molemmat tahot myös tunnistavat yhteistyölle samoja kehittämiskohteita: Väyläopinnot ja muihin jatko-opintovalmiuksia kehittäviin opintoihin liittyvä yhteistyö, yhteistyön säännöllisyys ja tiiviys, uusien kumppanuussopimuksien ja alueellisen yhteistyön lisääminen sekä yhteiset projektit ja kehittämistilaisuudet (Hakamäki-Stylman 2023, julkaisematon). Myös kansallisella tasolla on hyvä varmistaa, että koulutusjärjestelmämme kannustaa ammatillisen koulutuksen järjestäjiä ja ammattikorkeakouluja yhteistyöhön.

Myös käynnissä olevassa varhaiskasvatuksen koulutusten arvioinnissa (Karila ym. 2024, julkaisematon) selvitetään, millä tavoin ammattikorkeakoulut ja yliopistot vastaavat työelämän ja varhaiskasvatuksen tutkintoja aiemmin suorittaneiden tarpeisiin edetä työurallaan tutkintojaan täydentämällä ja kelpoisuuksiaan näin lisäämällä (esim. koulutuspolku lastenhoitajasta varhaiskasvatuksen sosionomiksi tai varhaiskasvatuksen opettajaksi). Lisäksi arvioinnissa selvitetään niitä reunaehtoja ja haasteita, joita koulutuspolkujen toteuttamiseen liittyy.

TKI-rahoitus

Petteri Orpon hallitus kohdistaa TKI-rahoituksen lisäyksen mm. yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa tehtävään perus- ja soveltavaan tutkimukseen. Karvi on tarjoutunut lähivuosina tekemään tohtorikoulutuksen arvioinnin maksullisena arviointitoimintana, jossa tarkasteltaisiin sekä tohtorikoulutuksen nykytilaa että uusista piloteista saatavia kokemuksia.

Vapaa sivistystyö

Vapaata sivistystyötä ja aikuisten perusopetusta koskeneen maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksen arvioinnin (Väätäinen, 2022) mukaan koulutukseen pääsyä määrittää koulutustarpeen sijasta Suomessa vietetty aika sekä oleskelu- ja työmarkkinastatus. Opiskelijoille, joiden oppiminen etenee hitaasti tai joilla on

oppimisen vaikeuksia, ei ole tarjolla riittävästi tukea eikä sopivia jatko-opiskelupaikkoja. Lukutaitokoulutuksen vaikuttavuutta heikentää koulun ulkopuolisen vuorovaikutuksen vähäisyys.

Koulutukseen ohjaamisen käytännöt sekä tietojen tallentamisen ja välittämisen tavat arvioitiin vaihteleviksi ja osin puutteellisiksi. Arviointiraportissa suositellaan, että eri hallinnonalojen sujuvalle tiedonvaihdolle tulisi luoda valtakunnalliset edellytykset, jotka mahdollistavat opiskelijoiden onnistuneen ohjauksen kannalta keskeisten tietojen välittämisen toimijasektorilta ja paikkakunnalta toiselle. Eri hallinnonaloilla tietojärjestelmiä kehitettäessä tulee varmistaa niiden keskinäinen yhteensopivuus ja toimijoiden pääsy opiskelijoiden ohjauksen ja heidän etunsa toteutumisen kannalta keskeisiin tietoihin. Uudistustyössä tulee huomioida ennakoivasti tulevat laki- ja palvelurakenteen muutokset sekä luoda keinot tiedonvaihdolle tietosuojalainsäädäntö huomioiden. Alueelliseen ohjauksen koordinointiin liittyen olisi harkittava keskitetyn palveluohjausmallin käyttöönottoa Helsingin lisäksi myös muilla alueilla. Toistuvat puolivuosittaiset tapaamiset koulutuksen järjestäjän, ohjaavien tahojen ja opetushenkilöstön edustajien kesken edistäisivät alueellisen tilannekuvan muodostamista ja keskinäistä tiedonvaihtoa sekä jaettujen toimintaperiaatteiden vakiintumista. (Väätäinen, 2022)

Käynnissä olevaan opinto-ohjauksen arviointiin sisältyy vapaan sivistystyön toteuttama Opistovuosi oppivelvollisille -koulutus. Koulutuksen toteutus käynnistettiin oppivelvollisuuden laajentamisen lakimuutosta valmisteltaessa, ja vuonna 2021 koulutusta järjesti 31 kansanopistoa ympäri Suomen. Arvioinnin valmisteilla olevan väliraportin mukaan opinto-ohjaukselle suunnatut resurssit näyttäytyvät riittävinä ja työnjako selkeänä, vaikkakin arviointiaineiston mukaan opiskelijoiden tuen tarpeet sekä oppimisessa että sosiaalisesti tulevat koulutuksen aikana näkyviin. Opiskelijat kuvaavat Opistovuosi -koulutusta rauhalliseen tahtiin etenevästi ja jopa kuntouttavaksi koulutukseksi. (Jokio ym. 2023, julkaisematon.)

Vapaalla sivistystyöllä on tärkeä rooli eri-ikäisten ja erilaisissa elämäntilanteissa olevien ihmisten perustaitojen vahvistamisessa. Esimerkiksi ikäihmisten digitaalisten taitojen osaamisen tukeminen on entistä tärkeämpää yhteiskunnan siirtyessä yhä enemmän digitaalisiin palveluihin ja maahanmuuttajien integroituminen yhteiskuntaan erilaisen kielitaito- ja harrastustoiminnan kautta. Karvi esittää vuosia 2024-2027 koskevaan koulutuksen arviointisuunnitelmaan vuosina 2025–2026 toteutettavaa arviointia, joka tuottaa tietoa vapaan sivistystyön yhteiskunnallisesta merkityksestä ja vaikuttavuudesta sekä siitä, kuinka saavutettavaa vapaan sivistystyön koulutustoiminta on.

Vuosina 2019–2020 toteutetussa arvioinnissa (Hievanen ym. 2020) tarkasteltiin maahanmuuttajien koulutuspolkujen nopeuttamiseen tähdänneiden, OKM:n hallinnonalalla toteutettujen uudistusten vaikutuksia. Tarkastelun kohteena olivat vapaan sivistystyön oppilaitoksissa toteutettava lukutaitokoulutus, uudistettu aikuisten perusopetus ja ammatillinen koulutus ja sen kielitaitovaatimusten joustavoittaminen. Arvioinnin mukaan vapaan sivistystyön oppilaitokset olivat ottaneet hyvin haltuunsa uuden koulutustehtävän. Järjestäjät arvioivat, että lainsäädäntö ja perusteasiakirjat tukivat maahanmuuttajien koulutuspolkujen toteutumista. Kuitenkaan koulutuksen järjestäjät eivät hyödyntäneet kaikkia rahoitusjärjestelmien tarjoamia mahdollisuuksia koulutuksen rahoitukseen. Arvioinnin mukaan maahanmuuttajien koulutuspolkujen sujuvoittamisessa avainasemassa olivat maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden perusosaamisen vahvistaminen ja koulutusmuotojen välisen tehtäväjaon selkiyttäminen suhteessa tähän.

Liikunta (Suomi liikkeelle)

Karvi toteutti vuonna 2019 Liikkuva koulu -kärkihankkeen (2015-2018) arvioinnin, jonka tilaajana oli Valtion liikuntaneuvosto (Isoaho & Summanen 2019). Arvioinnissa tarkasteltiin muun muassa kärkihankkeen organisointia ja rahoitusta sekä liikuntapoliittista merkitystä ja vaikuttavuutta. Arvioinnin tuloksia voidaan hyödyntää Suomi liikkeelle -kokonaisuuden suunnittelussa, toteuttamisessa ja seurannassa.

Arvioinnin mukaan kärkihankkeen tavoitteenasettelu oli ollut merkittävä liikuntapoliittinen teko. Lisäksi arvioinnin tuloksissa todetaan, että Liikkuvan koulun toteuttaminen perusopetuksen kouluja toimintaympäristönä hyödyntäen oli laajentanut liikuntapolitiikan vaikuttavuutta kouluissa liikunnanopetuksesta koulujen toimintaa laajemmin kattavaksi. Kriittisenä näkökulmana arvioinnissa tuotiin esille se, että Liikkuvan koulun vaikuttavuutta liikuntapoliittisena ohjelmana kärkihankevaiheessa oli heikentänyt jonkin verran se, että ohjelma laajentui nopeasti kärkihankevaiheessa. Tällöin paikallisten hankkeiden ohjaus ja arviointi ollut enää samalla tavoin ollut hallittavissa kuin pilotti- ja ohjelmavaiheissa.

Arvioinnin perusteella Liikkuva koulu -ohjelman kärkihankekauden 2015-2018 merkittävin saavutus oli perusopetuksen koulujen laajamittainen ja monipuolinen kapasiteetin vahvistaminen kouluikäisten lasten ja nuorten kouluaikana tapahtuvan liikkumisen lisäämisen edellytyksissä. Arvioinnissa todettiin myös, että laajasti verkostomaisella, koulut toimintaympäristöksi ottavalla ja alhaalta ylös -toimintaperiaatetta noudattavalla ohjelmalla voidaan muuttaa koulujen toimintakulttuuria ja koulupäivien rakennetta liikkumista ja istumisen vähentämistä suosiviksi. Sen sijaan näin toteutetulla ohjelmalla ei voitu tutkimustulosten valossa lisätä kärkihankekauden mittaisella ajanjaksolla suuressa määrin kouluikäisten lasten ja nuorten reipasta liikuntaa.

Liikkuvan koulun pilottivaiheessa lanseeratut koulujen toimintamuodot, kuten esimerkiksi koulupäivän rakenteen muokkaaminen, peli- ja liikuntavälineiden hankkiminen kouluihin, sekä oppilaiden kouluttaminen välituntileikittäjiksi olivat arvioinnin perusteella juurtuneet ainakin aktiivisimpiin kuntiin ja kouluihin. Riittävää aikaa kehittämistyölle voitiin pitää keskeisenä selittävänä tekijänä toimenpiteiden juurtumiselle koulujen pysyväksi toiminnaksi. Lisäksi korostui koulujen rehtorien asema toiminnan mahdollistajina.

Arviointi antoi myös viitteitä siitä, että nopeammin todennettavissa olevien liikkumisvaikutusten aikaansaaminen edellyttäisi ohjelmaa tai muuta toimintatapaa, jossa mukana olevien koulujen ja oppilaitosten olisi sitouduttava tiettyihin kaikille yhteisiin toimiin ja niiden toteuttamisen tasoon voidakseen olla mukana ohjelmassa. Ohjelmassa tehtävien toimenpiteiden fokusta pitäisi myös rajata enemmän kuin Liikkuvassa koulussa oli tehty.

Arvioinnin perusteella kärkihankkeen toteuttamisen tavoitteeksi asetettu poikkihallinnollisuus oli toteutunut kärkihankkeen ohjausryhmässä. Kehittämiskohteeksi katsottiin valtakunnallisella tasolla resurssiohjauksen poikkihallinnollisuus OKM:n sisällä. Arvioinnissa suositeltiin, että poikkihallinnollista yhteistyötä tulisi jatkaa ja vahvistaa liikunta- ja koulutussektoreiden välillä OKM:ssä kouluikäisten lasten ja nuorten liikkumisen edistämisessä. Arviointi osoitti, että poikkihallinnollisuudessa oli vielä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia OKM:n sisällä. Arvioinnissa todettiin, että yhteistyön tulisi kattaa strateginen suunnittelu ja toimeenpano, valtionavustuskokonaisuuksien suunnittelu, valtionavustuskriteerien kehittäminen, valtionavustusten jakaminen ja muu mahdollinen yhteistyö.

Arvioinnin mukaan resurssiohjauksessa oli ollut useita instrumentteja ja toimijoita. OKM oli tukenut LIKESin ja Liikkuva koulu -ohjelmatoimiston koordinaatiotehtäviä valtionavustuksella. Lisäksi OKM oli ohjannut varoja liikuntajärjestöjen ja muiden toimijoiden hankkeisiin, joilla oli tuettu liikunnallisen elämäntavan kehittämistä kouluikäisten lasten ja nuorten piirissä. Avustuksilla oli tuettu myös ruotsinkielisten koulujen sekä erityisryhmiin kuuluvien kouluikäisten lasten ja nuorten koulupäivän liikunnallistamisen hankkeita.

Arvioinnissa katsottiin, että merkittävän avustusmäärän jakovastuun hajauttaminen oli ollut perusteltua. Laajin yksittäinen rahoitusinstrumentti oli ollut aluehallintovirastojen kunnille, yksityisille koulutuksen järjestäjille ja harjoittelukouluille kolmen vuoden aikana jakama noin 16,4 miljoonan euron valtionavustus Liikkuvan koulun paikalliseen toteuttamiseen. Avustuksen saajilta oli edellytetty vähintään 50 % omarahoitusta, jonka tavoitteena oli ollut sitouttaa kuntia Liikkuva koulu -toiminnan jatkamiseen kärkihankekauden jälkeen. Korkeaa omavastuuta pidettiin arvioinnissa perusteltuna Liikkuvassa koulussa kehitettyjen käytäntöjen juurruttamisen kannalta.

Karvi neuvottelee parhaillaan valtion liikuntaneuvoston kanssa Ilo kasvaa liikkuen/Liikkuva varhaiskasvatus -ohjelman arvioinnista. Arviointi on tarkoitus toteuttaa ajalla 12/2023–5/2024. Tavoitteena on tuottaa tietoa Ilo kasvaa liikkuen/Liikkuva varhaiskasvatus -toiminnan tuloksista sekä vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Tavoitteena on myös tuottaa tietoa toiminnan organisoinnista, ohjauksesta ja seurannasta sekä hankeavustamisesta. Lisäksi arvioinnissa esitetään johtopäätökset ja kehittämissuositukset Liikkuva varhaiskasvatus -toiminnan kehittämiseksi.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimintamenomääräraha

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimintamenomääräraha valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2024 ja valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2024-2027 on 4 489 000 euroa. Toimintamenomääräraha on koko koulutusjärjestelmän kansallisen arvioinnin kattavien lakisääteisten tehtävien laajuuteen nähden alimitoitettu.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus esittää, että valtion talousarvioon momentille 29.01.03 Opetushallituksen yhteydessä toimivien viranomaisten toimintamenot kohtaan 1. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen menot vuodelle 2024 ja vuosia 204-2027 kehyspäätökseen lisätään arviointikeskuksen henkilöstökuluihin ja perustoimintatason turvaamiseen 1 220 000 euroa. Esitetty määrärahan korotus sisältää 800 000 euroa henkilöstön palkkakustannukset (arviointitoiminnan perustason säilyttäminen) ja 420 000 euroa palvelujen ostot (ulkopuoliset palvelujen tuottajat: digitalisaatio sekä hallinto- ja tukipalvelut). Esitys on, että Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimintamenomääräraha vuosina 2024-2027 on 5 709 000 euroa. Kyseessä on pysyvä lisäys Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toimintamenomäärärahaan.

Esitys toimintamenomäärärahan korotuksesta ei merkitse arviointikeskuksen toiminnan laajentamista tai nykyisen henkilöstömäärän kasvattamista, vaan kansallisen koko koulutusjärjestelmän kattavan arviointitoiminnan jatkuvuuden mahdollistamista ja sen perustoimintatason ylläpitoa. Ilman

toimintamenomäärärahan korotusta, Karvin henkilöstöresursseja joudutaan vähentämään noin 30 % (53:sta noin 35:een) ja kansallisen koulutuksen arvioinnin ydintoimintoja joudutaan supistamaan merkittävästi.

Toimintamenomäärärahan tason korotuksessa on kyse arviointikeskuksen talousarvion rakenteellisen alijäämän korjaamisesta. Karvin talousarvion rakenteellinen ongelma johtuu Karvin perustamisvaiheessa tehdystä ratkaisusta, jolloin arviointikeskuksen käyttöön siirrettiin aiempien arviointiorganisaation siirtyvät määrärahat. Arviointitoiminta on ollut mahdollista toteuttaa vuosina 2015-2023 siirtyvien määrärahojen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön käyttöön asettamien kehittämismenomäärärahojen avulla. Siirtyviä määrärahoja ei vuoden 2023 jälkeen ole enää käytettävissä.

Ellei toimintamenomäärärahaa koroteta, joudutaan merkittäviin henkilöstövähennyksiin ja kansainvälisessä vertailussa pienillä asiantuntijaresursseilla toteutettavan arviointitoiminnan supistumiseen siinä määrin, että Karvi ei enää pysty selviytymään lakisääteisistä tehtävistään kuten perusopetusopetuksen oppimistulosten arvioinneista, laadunhallinnan tuesta eri koulutusasteille, teema- ja järjestelmäarvioinneista ja pitkäjänteisen sekä systemaattisen kansallisen koulutuksen tilaa koskevan tiedon tuottamisesta. Kokonaan uutena, pysyvänä lakisääteisenä tehtävänä Karvi on toteuttanut laajan varhaiskasvatuksen sektorin arviointitoimintaa vuodesta 2016 alkaen. Varhaiskasvatuksen arviointeihin ei ole saatu toimintamenorahoituksen lisäystä Karvin talousarvioon.

Karvi on esittänyt talousarvioesityksissä toimintamenomäärärahan korotusta ja perustoimintatason turvaamista vuodesta 2020 lähtien.

Harri Peltoniemi
Johtaja
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Lähteet

Brunila, K. & Kallioniemi, A. 2018. Equality work in teacher education in Finland. Policy Futures in Education 16(5), 539–552.

Frisk, T., Goman, J., Hakamäki-Stylman, V., Hievanen, R., Hiltunen K., Kiesi, J. & Kilpeläinen, P. Ammatillisen koulutuksen tila – työelämälähtöisyys ja yksilölliset opintopolut ovat vahvistuneet, laadussa kuitenkin vaihtelua ja yhdenvertaisuuden toteutumisessa puutteita

Goman, J., Rumpu, N., Kiesi, J., Hietala, R., Hilpinen, M., Kankkonen, H., Kjäldman, I.-O., Niinistö-Sivuranta, S., Nykänen, S., Pantsar, T., Piilonen, H., Raudasoja, A., Siippainen, M., Toni, A. & Vuorinen, R. (2020). Vaihtoehtoja, valintoja ja uusia alkuja – Arviointi nuorten opintopoluista ja ohjauksesta perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheessa. Karvi. Julkaisut 6:2020.

Goman, J., Hievanen, R., Kiesi, J., Huhtanen, M., Vuojus, T., Eskola, S., Karvonen, S., Kullas-Norrgård, K., Lahtinen, T., Majanen, A., & Ristolainen, J. 2021a. Erityinen tuki voimavaraksi – Arviointi ammatillisen koulutuksen erityisestä tuesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 17:2021. Helsinki.

Goman, J., Huusko, J., Isoaho, K., Lehikko, A., Metsämuuronen, J., Rumpu, N., Seppälä, H., Venäläinen, S. & Åkerlund, C. 2021b. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen vaikutukset tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen eri koulutusasteilla. Arviointihankkeen osa III: Kansallisen arvioinnin yhteenveto ja suositukset. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 8:2021. Helsinki.

Hakamäki-Stylman, V., Huhtanen, M., Kilpeläinen, P., Pusa, A-M., Rumpu, N., Venäläinen, S., Huhtala, O., Multasuo, S., Mustonen, T., Viljanen, V. & Wahlström, N. 2021. Osallisuus tehdään yhdessä – Opiskelijoiden kasvu aktiivisiksi ja kriittisiksi kansalaisiksi toisella asteella. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 28:2021. Helsinki.

Hakamäki-Stylman, V., Hievanen R., Aaltola M., Anttila A., Keränen, H., Nurkka, N., Peteri, S., Ranta, K., Riihimäki, S., Stadius A., & Tammilehto, M. Ammatillisen koulutuksen tuottama osaaminen suhteessa ammattikorkeakouluopintojen vaatimuksiin – Ensimmäisiä tuloksia arvioinnista (Julkaistaan 19.10.2023)

Hakamäki-Stylman, V., Hievanen R., Aaltola M., Anttila A., Keränen, H., Nurkka, N., Peteri, S., Ranta, K., Riihimäki, S., Stadius A., & Tammilehto, M. Ammatillisen koulutuksen tuottama osaaminen suhteessa ammattikorkeakouluopintojen vaatimuksiin – Arvioinnin loppuraportti (Julkaistaan tammikuussa 2024)

Hakamäki-Stylman, V. & Kilpeläinen, P. 2022. Ammatillinen osaaminen ja pedagoginen toiminta sähkö-, ja automaatioalan perus-, ammatti-, ja erikoisammattitutkinnoissa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 15:2022.

Hakamäki-Stylman, V. & Kilpeläinen, P. 2023. Näyttötoiminnan laatu ja näytöissä osoitettu osaaminen. Julkaisut 4:2023

Hievanen, R., Frisk, T., Väätäinen, H., Mustonen, K., Kaivola, J., Koli, A., Liski, S., Muotka, V. & Wikman-Immonen, A. 2020. Maahanmuuttajien koulutuspolut. Arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 11:2020. Helsinki.

Hievanen, R., Laimi, T., Ukkola, A., Venäläinen, S. & Väätäinen, H. 2023. Eriarvoistumisen ehkäiseminen edellyttää maahanmuuttotaustaisen väestön kieli- ja perustaitojen turvaamista. Policy brief 7:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Isoaho, K. & Summanen, A-M. 2019. Liikkuva koulu -ohjelman kärkihankekauden 2015-2018 ulkoinen arviointi. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2019:4.

Karila, K., Rantala, K., Rusi, M., Frisk, T., Mustonen, K., Sarkkinen, T. et al. Varhaiskasvatuksen koulutusten arviointi – Arvioinnin loppuraportti (Julkaistaan tammikuussa 2024).

Karvi 2023.

Kauppinen, M. & Marjanen, J. 2020. Millaista on yhdeksäsluokkalaisten kielellinen osaaminen? Suomen kielen ja kirjallisuuden oppimistulokset perusopetuksen päättövaiheessa 2019. Karvi. Julkaisut 13:2020. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2020/08/KARVI_1320.pdf.

Mikkola, A. 2020. Tasa-arvosuunnitelmien seuranta 2019. Perusopetuksen oppilaitosten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnittelu. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 23. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/tasa_arvosuunnitelmien_seuranta_2019.pdf.

Moitus, S. & Weimer, L. 2020. Flexible learning pathways in higher education. Finland's country case study for the IIEP-UNESCO SDG4 project in 2018–2021. Finnish Education Evaluation Centre. Publications 12:2020

OKM 2023. Korkeakoulujen osaamiskokonaisuuksien määrittelytyöryhmä (OK-työryhmä). Hankkeen perustiedot. https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM011:00/2023 (luettu 16.10.2023).

Räkköläinen, M., Laimi, T., Åkerlund, C., Iivonen, E., Kiilakoski, T., Rannanpää, S. & Salminen, J. 2022 Maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kouluverkon muutoksissa ja muutosten vaikutukset alueiden elinvoimaan. Julkaisut 29:2022. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Saarinen, J., Siekkinen, K., Laimi, T., Ahonen, A., Bernelius, V., Brunila, K., Gustavsson, M., Kauppinen, M. & Norrena, J. 2021. Tasa-arvo teoiksi ja todeksi: Sukupuolten sisäisten ja välisten oppimistuloserojen syitä ja taustoja perusopetuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus julkaisut 19:2021. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/08/KARVI_1921.pdf.

Saarinen, J., Hellgren, J. Lepola, L. Marjanen, J. Ahola, S, Engblom-Pelkkala, K., Eriksson, M., Fredriksson, P. Hynönen, I., Karjalainen, T. & Värri, K. 2023. Lukiokoulutusta uudistetaan – uudistuvatko lukiot? Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 8:2023.

Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. 2019. Alkumittaus – Matematiikan ja äidinkielen ja kirjallisuuden osaaminen ensimmäisen luokan alussa. Julkaisut 17:2019. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. 2021. Matematiikan ja äidinkielen ja kirjallisuuden osaaminen kolmannen luokan alussa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. 2023. Matematiikan ja äidinkielen taidot alkuopetuksen aikana – Perusopetuksen oppimistulosten pitkittäisarviointi 2018–2020. Julkaisut 1:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Ukkola, A., Metsämuuronen, J. & Paananen, M. 2020. Alkumittauksen syventäviä kysymyksiä. Julkaisut 10:2020. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Ukkola, A. & Väätäinen, H. (toim.) (2021). Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja osallisuus koulutuksessa – katsaus kansallisiin arviointeihin. Tiivistelmät 16: 2021.

Venäläinen, S., Laimi, T., Seppälä, S., Vuojus, T., Ahlholm, M., Latomaa, S., Mård-Miettinen, K., Nirkkonen, M., Huhtanen, M. & Metsämuuronen, J. 2022. Kielellisiä taitoja ja koulunkäyntivalmiuksia. Valmistavan opetuksen ja oman äidinkielen opetuksen tila ja vaikuttavuus -arviointi. Julkaisut 19:2022. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Väätäinen, H. 2022. Aikuisena luku- ja kirjoitustaitoa oppimassa. Arviointi maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta. Julkaisut 27: 2022. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.