25.1.2023

OPH-323-2023

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lausunto valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa koskien valtioneuvoston tulevaissuuselontekoa.

Tulevaisuusselonteon tehtävänä on tunnistaa päätöksenteon kannalta tärkeitä, tulevaisuudessa erityistä huomiota vaativia asioita. Selonteon valmistelun periaatteina ja arvoina ovat dialogisuus ja vuorovaikutteisuus. Tulevaisuusselontekomenettelyllä on edistetty systeemistä ennakoivan hallinnon toteutumista: poikkihallinnollisuutta, ilmiölähtöisyyttä, vuorovaikutteisuutta, kompleksisuuden käsittelyä, dialogisuutta ja puntaroivaa keskustelua. Selonteon valmistumisen jälkeenkin vuorovaikutteisuutta hallinnonaloilla ja hallinnonalat ylittäen on tuettava, jotta hallituksen politiikkauudistamisen lupaukset uudenlaisesta vuorovaikutuksesta toteutuvat.

Tulevaisuusselonteon ydinkysymys on, miten varmistamme, että myös tulevilla sukupolvilla on mahdollisuudet onnelliseen ja kestävään elämään. Tänään tehtävillä ratkaisuilla on pitkäaikaisia vaikutuksia seuraaville sukupolville. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen kehittäminen ovat avainasemassa tulevaisuuden rakentamisessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toiminnalla voidaan merkittävästi vaikuttaa myönteiseen tulevaisuuskehitykseen.

Karvin asiantuntijalausunnossa käsitellään kahta tulevaisuusselontekoon kirjattua Suomen tulevaisuuteen vaikuttavaa yhteiskunnallista muutostekijää:

- Osaaminen kriittisenä menestystekijänä
- Eriarvoistumisen ja yhdenvertaisuuden ristiriitainen kehitys

Lisäksi lausunnossa otetaan kantaa tietoon perustuvan ennakoinnin ja päätöksenteon kehittämiseen ja vahvistamiseen erityisesti kasvatuksen ja koulutuksen alalla. Tietoon perustuvan päätöksenteon merkitys tulevaisuudessa tulisi olla vahvemmin kirjattuna selontekoon.

Osaaminen kriittisenä menestystekijänä

Tulevaisuusselonteossa todetaan, että väestön koulutus- ja osaamistasoa on tarpeen nostaa vahvistamalla koulutuksen laatua ja kasvattamalla tutkinnon suorittaneiden osuuksia. Lisäksi osaamisen tarpeita tulee ennakoida ja tunnistaa systemaattisesti. Koulutuksen odotetaan ratkaisevan yhä

monimutkaisempia haasteita, mutta koulutustaso on kuitenkin jäänyt jälkeen keskeisistä kilpailijamaista. Selonteossa todetaan, että Suomelle on tärkeää, että koko kasvatuksen ja koulutuksen ketju varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen on kunnossa ja että koulutusasteiden välinen yhteistyö toimii saumattomasti. Koulutuksen ja varhaiskasvatuksen on tärkeää olla laadukasta ja saavutettavaa kaikkialla Suomessa. Selonteon mukaan tulevaisuuden kannalta tärkeitä kysymyksiä ovat usko koulutuksen merkitykseen, koulutuksen laatu, luottamuksen säilyminen koulutusjärjestelmää kohtaan sekä koulutusjärjestelmän kyky reagoida muutoksiin ja uusiin vaatimuksiin.

Perustaidot ja osaamisen tuki, opetuksen laatu sekä tasa-arvo

Kansalliset koulutuksen arvioinnit osoittavat, että osaamisen kehittäminen kriittisenä menestystekijänä edellyttää kasvatus- ja koulutusjärjestelmän tarkastelua ja kehittämistä kokonaisuutena. Varhaiskasvatuksessa on viime vuosina toteutettu ja on parhaillaan meneillään monenlaisia uudistuksia. Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin kehittämistyöstä, viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilusta ja kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta saadaan tärkeää tietoa varhaiskasvatusjärjestelmästä. Tarkoituksena on myös kehittää varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen laatua ja luoda selvempiä jatkumoita varhaiskasvatuksen ja esi- ja alkuopetuksen välille. Myös varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteisiin on tullut muutoksia. Esi- ja alkuopetuksen jatkumon ja joustavuuden kehittäminen on kirjattu hallitusohjelmaan (VN 2019), ja sen tavoitteena on varhaisten perustaitojen oppiminen. Näyttää siltä, että kokopäiväisestä varhaiskasvatuksesta hyötyvät erityisesti sellaiset lapset, joiden elämään on kasautunut useita matalaa osaamistasoa ennakoivia tekijöitä, esimerkiksi lähisuvun oppimisvaikeuksia. Laadukas varhaiskasvatus voi tasata lasten perhetaustasta johtuvia eroja oppimisessa. Tulevaisuudessa Karvin arvioinneilla tullaan tuottamaan tietoa lasten sosio-emotionaalisten taitojen tukemisesta. Määtän ja kumppaneiden (2017)[1] mukaan lasten myönteinen sosio-emotionaalinen kehitys ja sen tukeminen nähdään tärkeänä lapsen kokonaisvaltaisen henkisen ja fyysisen terveyden edistämisen näkökulmasta. Sosio-emotionaalisten taidot liittyvät koulusuoriutumisen lisäksi lapsen itsetuntemukseen, itsesäätelyyn, empatiakykyyn, ihmissuhdetaitoihin sekä vastuulliseen päätöksentekoon. Varhaiskasvatuksen henkilöstö on keskeisessä asemassa lasten sosio-emotionaalisten taitojen tukemisessa.

Myös **varhaiskasvatuksen aikana saaduista tukitoimista vaikuttaa olevan hyötyä lapsille, sillä monien tehostettua tukea saaneiden oppilaiden matematiikan ja äidinkielen taidot ovat ensimmäisen luokan alussa keskitasolla tai sen yläpuolella**. (Ukkola ym. 2020.) **Varhaiskasvatuksen uudistusten, kokeilujen ja toimenpiteiden vaikutuksen voidaan ajatella näkyvän myös tulevissa alkuopetusvaiheen oppimistulosarvioinneissa.** (Ukkola & Väätäinen 2021.)

[1] Määttä, S., Koivula, M., Huttunen, K., Paananen, M., Närhi, V., Savolainen, H., & Laakso, M.-L. (2017). Lasten sosioemotionaalisten taitojen tukeminen varhaiskasvatuksessa. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset, 17/2017.

Kansallisesta näkökulmasta suomalainen perusopetus onnistuu tasa-arvoisuudessa**. Perusopetuksessa oppilaiden osaaminen on kouluissa samaa tasoa eri puolilla maata.** Oppilaan kielitausta, oppilaitoksen opetuskieli ja kuntaryhmä selittävät vain pienen osan osaamiseroista perusopetuksen alussa ja lopussa. Perusopetuksen voidaankin sanoa olevan Suomessa tasalaatuista. **Karvin arviointien mukaan yksilöiden väliset osaamiserot perusopetuksessa ovat kuitenkin suuria.** Oppilaiden osaamisessa on paljon yksilöllistä vaihtelua jo peruskoulun alussa, ja erot ovat suuria myös kolmannen luokan alussa, kuudennen ja seitsemännen luokan välisessä nivelkohdassa ja yhdeksännen luokan lopussa. (Härmälä ym. 2019; Kauppinen & Marjanen 2020; Ukkola & Metsämuuronen 2019; 2021; Åkerlund ym. 2019.

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perustana on lähipalveluna tarjottava peruskoulu, joka takaa taustasta riippumatta kaikille oppilaille yhdenvertaiset mahdollisuudet oppimiseen. Karvin toteuttaman perusopetuksen oppimistulosten pitkittäisarvioinnin tulokset osoittavat, että koulujen väliset erot näyttävät kasvavat alkuopetuksen aikana. Tulos liittyy osittain alueelliseen eriytymiseen erityisesti suurimmissa kaupungeissa. Tulokset osoittavat lisäksi, että suomea tai ruotsia toisena kielenä opiskelevat S2-oppilaat, jotka ovat usein maahanmuuttotaustaisia, jäävät kehityksessä muista jälkeen. Oppilaiden osaamisessa ja kehityksessä on lisäksi paljon yksilöllistä vaihtelua kaikissa oppilasryhmissä. **Koulujen osaamisen erkaneminen liittyy yleiseen alueiden erkanemiskehitykseen.** Sosiaalinen, koulutuksellinen ja taloudellinen huono-osaisuus voivat kasaantua kokonaisille asuinalueille, jotka limittyvät koulujen oppilaaksiottoalueiden kanssa. Asuinalue ja oppilaaksiottoalue vaikuttavat myös esimerkiksi siihen, mitä oppilaat voivat harrastaa ja keitä he arjessaan kohtaavat. Lähiympäristön vaikutus ja koulutuspolkujen erkaneminen näkyvätkin kouluttautumisessa niin yksilö- kuin koulutasolla. Koulujen väliset erot syntyvät nimenomaan kaupungeissa. On kuitenkin muistettava, että kansainvälisestä näkökulmasta koulujen väliset erot ovat Suomessa edelleen varsin maltillisia.

Kansainvälisessä vertailussa oppilaiden sosioekonominen tausta ei ole Suomessa aiemmin ollut voimakkaassa yhteydessä osaamiseen. **Vuodesta 2012 lähtien eriarvoistuminen on kuitenkin lisääntynyt, ja suomalaisoppilaiden osaamiserot sosioekonomisen taustan mukaan ovat nykyään OECD-maiden keskimääräisellä tasolla.** Huoltajien koulutus indikoi useita lasten koulunkäyntiin vaikuttavia tekijöitä, kuten perheen vuorovaikutussuhteita tai koulutuksen arvostusta. Oppilaan kotitausta näkyy osaamistasossa jo ensimmäisen luokan alussa. Yliopistotaustaisten huoltajien lapsilla on peruskoulun alussa reilun vuoden etumatka korkeintaan ammatillisen koulutuksen suorittaneiden huoltajien lapsiin verrattuna. (Ukkola ym. 2020). Kotitaustan yhteys oppilaan osaamiseen näkyy edelleen yhdeksännellä luokalla (esim. Hellgren & Marjanen 2020; Julin & Rautopuro 2016; Kauppinen & Marjanen 2020; Metsämuuronen 2017)

Talouden, väestön ja hyvinvoinnin erot ovat kasvaneet viime vuosina, ja ne heijastuvat oppijoiden tasa-arvoisiin oppimisen mahdollisuuksiin kaikilla koulutusasteilla. **Arviointien tulokset osoittavat, että COVID-19-pandemia ja poikkeukselliset opetusjärjestelyt ovat vahvistaneet eriarvoistumiskehitystä. Oppimis-, osaamis- ja hyvinvointivaje myös liittyvät toisiinsa**. Aiemmin tunnistetut

oppimisen tuen ja ohjauksen haasteet ovat voimistuneet. Perusopetus ei välttämättä pysty kuromaan umpeen oppilaiden kotitaustan mukaisia osaamiseroja, ja nämä erot kertautuvat toisella asteella. Varhaiskasvatuksen uudistusten vaikutukset voivat tulevaisuudessa näkyä perusopetuksen oppilaiden oppimisessa ja osaamisessa.

Karvin arviointien mukaan haasteet uudistusten toimeenpanoajassa sekä puutteet resursseissa ja osaamisen kehittämisessä ovat estäneet varhaiskasvatukselle ja koulutukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista yhdenvertaisesti. **Opetuksen ja koulutuksen järjestäjien oman laadunhallinnan kehittäminen on yksi keino edistää tasa-arvon toteutumista**. Laatutyön onnistumisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että kehittäminen tapahtuu kouluissa henkilöstöä ja oppilaita osallistaen.

Suomalaisen opettajankoulutuksen kehittämiselle uudistamiselle asetetut kunnianhimoiset tavoitteet vaativat pitkäjänteistä, yli hallituskausien ulottuvaa kehittämistyötä. Keskeisenä kysymyksenä opettajankoulutuksen uudistumiselle on se, miten verkostomainen yhteistyö, opettajankoulutus ja sen tulevaisuuden kehittämissuunnat, kuntien koulutuksen kehittämisstrategiat, arjen koulutyö, tutkimus ja kehittämishankkeet onnistutaan nivomaan yhteen toimivaksi ja dynaamiseksi kokonaisuudeksi.

Tulevaisuusselonteossa nostetaan esiin myös ihmislähtöisen toimintakulttuurin merkitys hyvinvointiyhteiskunnan säilyttämisessä. On vahvistettava yhteisöjä sekä osallisuutta ja erityisesti tulee vahvistaa nuorten mielenterveyttä ja mielen hyvinvointia. Nyt valmisteilla olevan sitouttavan kouluyhteisötyön toimintamallin käyttöönotto ja toteutumisen seuranta on tärkeää kouluyhteisöjen ja osallisuuden vahvistamiseksi perusopetuksessa (Markkanen ym. 2022).

Eriarvoistumisen ja yhdenvertaisuuden ristiriitainen kehitys

Tulevaisuusselonteko nostaa esiin kysymykset: Miten on mahdollista vastata hyvinvointiyhteiskunnan arvolupaukseen tulevaisuudessa? Miten pysäytämme alueellisen ja ihmisten välisen eriarvoistumiskehityksen? Miten pidämme koko osaamisen ketjun korkeatasoisena ja nostamme koulutus- ja osaamistasoa?

Koulutus ja mahdollisuudet kehittää omaa osaamistaan taustasta riippumatta vaikuttavat keskeisesti yhteiskunnallisen tasa-arvon toteutumiseen. Selonteossa todetaan, että kaikilla on oltava oikeus oppia, kasvaa ja kehittää itseään esimerkiksi taiteellisesti sekä saada tähän tarvittava tuki ja ohjaus. Suomalaisen yhteiskunnan eriarvoisuus näkyy terveyden, hyvinvoinnin, tulojen, varallisuuden, osaamisen, työllisyyden ja asuinalueiden kehityksen epätasaisena jakautumisena, eroina eri väestöryhmien yhteiskunnallisessa osallistumisessa sekä eriytyvissä ja polarisoituneissa arvoissa ja asenteissa. Sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin ja koulutusvalintoihin on voimistunut Suomessa nopeasti viimeisen 10 vuoden aikana. Yhteiskunnan rakenteet eivät riittävästi tue

yhdenvertaisuuden toteutumista taustasta riippumatta. Selonteossa todetaan, että syrjinnän vaikutukset ovat moninaiset, ja voivat johtaa heikompaan toimeentuloon, asuinalueiden, koulutusalojen ja työmarkkinoiden eriytymiseen sekä luottamuksen heikentymiseen yhteiskuntaa kohtaan. Koko osaamisen ketjua ja resursointia varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen sekä tieteeseen on vahvistettava ja ennaltaehkäistävä eriarvoistumiskehitystä.

Tukea tarvitsevien oppilaiden määrä on kasvanut perusopetuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa jatkuvasti 2000-luvulla. Kolmiportaiseen tukeen siirtyminen vuonna 2011 laski hieman erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden määrää perusopetuksessa, **mutta erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden määrä on kuitenkin jälleen ollut kasvussa vuodesta 2014 lähtien.** Erilaisia tukitoimia tarvitsevien oppilaiden määrä kasvaa toisella asteella ja perusopetuksen ja toisen asteen välisen nivelvaiheen koulutuksissa myös elokuussa 2021 voimaan astuneen uuden oppivelvollisuuslain myötä.

Oppijoiden tuen tarpeen tunnistamista ja yksilöllistä tukea tulee vahvistaa kaikilla koulutusasteilla. **Oppijoiden hyvinvoinnin tukemiseen ja henkisen kuormittavuuden vähentämiseen tulee kehittää toimintamalleja**. Korkeakoulujen on kartoitettava erityisryhmiin kuuluvat opiskelijat ja kohdennettava tuki- ja ohjauspalveluita tarpeiden mukaisesti. Kansainvälistysmistavoitteiden rinnalla korkeakouluissa tulee tunnistaa etnisen tasa-arvon ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisen konkreettiset tarpeet korkeakouluyhteisöissä ja edistää aidosti monikulttuuristen korkeakoulujen rakentumista arjen toimintakulttuurissa. Kansainvälisten osaajien henkilöstö- ja opiskelijarekrytoinnin rinnalla korkeakouluissa ja edeltävillä koulutusasteilla tulee tunnistaa Suomessa jo asuvan ulkomaalaistaustaisen väestön potentiaali ja tarpeet. Ulkomaalaistaustaisten hakijoiden akateemisen kielitaidon kehittymistä tulee tukea sekä korkea-astetta edeltävillä koulutusasteilla että korkeakoulutuksen aikana.

Karvin toteuttaman valmistavan opetuksen ja oman äidinkielen opetuksen arvioinnin (Venäläinen ym. 2022) mukaan **valmistavalla opetuksella pystytään tukemaan maahanmuuttotaustaisten oppilaiden suomen kielen taidon kehitystä, esi- ja peruskouluvalmiuksien saavuttamista ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan, mikäli opetusjärjestelyt ja -käytänteet ovat sujuvia ja henkilöstöresurssit kouluissa riittäviä.** Koska valmistava opetus on usein pirstaleista ja oppilaiden määrä kunnissa ja kouluissa vaihtelee, kaikkialla ei ole luotu systemaattisia opetuskäytänteitä tai kohdennettu opetuksen tueksi riittävästi resursseja. Nämä asiat vaikuttavat erityisesti mahdollisuuksiin vastata valmistavan opetuksen oppilaiden tuen tarpeeseen. Lisäksi arviointitulokset osoittavat, että opetuksen järjestäjät eivät pysty nykyresursseilla huolehtimaan riittävästä tuesta oman äidinkielen oppilaille. Tämän lisäksi resurssitarvetta on monipuolisen pedagogiikan tukemiseen ja opetushenkilöstön väliseen yhteistyöhön.

Karvi on arvioinut myös **aikuisten maahanmuuttajien lukutaitokoulutusta**. Arviointi osoitti, että lukutaitokoulutuksen järjestämisen kenttä on hyvin monimuotoinen. Sen piirissä on monin paikoin

luotu toimivia ohjauksen ja vuorovaikutuksen tapoja erilaisista oppilaitostyypeistä, eri hallinnonaloista, kirjavasta lainsäädännöstä ja alueellisista eroista huolimatta. **Keskeinen kysymys on, miten toteutustapojen vaihdellessa varmistetaan, että opiskelijoilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet saada riittävästi tarvitsemaansa koulutusta.** Lukutaitokoulutusta järjestetään pääosin kotoutumissuunnitelman piirissä oleville maahanmuuttajille, joiden osalta koulutuksen järjestäjät saavat täyden valtionosuuden. Tämä rajaa sekä kolmen vuoden kotoutumisajan ylittäneet että oleskelulupaa ja sen myötä kotoutumisstatusta odottavat useimpien koulutusten ulkopuolelle. Kotoutumisajan ylittäneiden luku- ja kirjoitustaidottomien koulutusta ei myöskään tällä hetkellä ole vapaan sivistystyön piirissä mahdollista suorittaa työttömyysetuudella kuin sivutoimisesti tai alle kuusi kuukautta kestävissä koulutuksessa. Lainsäädäntöä tuleekin muuttaa siten, että kotoutumissuunnitelmasta lukutaitokoulutuksen edellytyksenä luovutaan. Tämä mahdollistaa tarpeeseen perustuvan koulutukseen pääsyn henkilöille, jotka eivät osaa lukea ja kirjoittaa. **Maahanmuuttajien koulutuksia kehitettäessä on keskeistä tarkastella kotoutumista edistäviä palveluja kokonaisuutena.** Lukutaitokoulutusta ei voi kehittää irrallaan siihen liittyvistä muista palveluista, sillä oppijan näkökulmasta nämä kaikki muodostavat hänen elämäänsä määrittävän kokonaisuuden

Tietoon perustuva ennakointi ja päätöksenteko

Tulevaisuusselonteossa on selvitetty, miten lainvalmistelussa voidaan nykyistä paremmin hyödyntää ennakointia ja huomioida tulevia sukupolvia ja heidän oikeuksiaan. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan on kirjattu lupaus politiikan uudistamisesta, jolla tarkoitetaan muun muassa pitkän aikavälin huomioon ottamista, tietopohjaisuutta ja sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta. Hallituksen strategista päätöksentekoa on tarkoitus tukea entistä vahvemmin ennakointi- ja tutkimustiedolla.

Karvi haluaa painottaa, että **koulutusjärjestelmän kehittämisen tulee perustua pitkän aikavälin visioon sekä systemaattiseen ja pitkäjänteiseen koulutuksen arviointiin ja tutkimukseen.** Koulutusjärjestelmän kokonaisuuden kehittäminen edellyttää eri koulutusasteiden toimintatapojen, rakenteiden ja ohjausjärjestelmän uudistamisen tarkastelua ja toimenpiteitä, joilla voidaan edistää koulutuksen laatua, yhdenvertaisuutta ja jatkuvan oppimisen edellytyksiä.

Koulutusjärjestelmän kehittäminen tulee nähdä systeemisenä kokonaisuutena ja oppijan polkuna. Kansallisella arviointitoiminnalla voidaan vahvistaa koulutusasteiden välistä yhteistyötä ja koulutusjärjestelmän kehittämistä kokonaisuutena. Arvioinnit tuottavat tietoa koulutusjärjestelmän nykytilasta ja pitkän aikavälin trenditietoa osaamisessa ja koulutuksessa tapahtuvista muutoksista yhteiskunnan kehitykseen peilaten

Karvin näkemyksen mukaan informaatio-ohjausta ja sen eri muotoja tulee kehittää kokonaisuutena, lisätä avoimuutta ja dialogisuutta sekä vahvistaa tiedon käyttöä kehittämisessä ja päätöksenteossa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Tiedonkeruu- ja seurantajärjestelmiä tulee kehittää koulutusjärjestelmän kokonaisuus huomioiden sekä hallinnonalat ylittäen.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) tehtävä on tuottaa muutoksia ja ratkaisuja tukevaa arviointitietoa ja suosituksia sekä kansalliselle että paikalliselle tasolla. **Kansallisella arviointitoiminnalla ja kehittävän arvioinnin menetelmillä voidaan edistää tulevaisuusselontekoon kirjattua tavoitetta tunnistaa kehittämisen yhteydessä myös vahvuuksia ja lisätä oppilaiden, opiskelijoiden ja opetus- ja muun henkilöstön osallistumista koulutusta koskevaan kehittämiseen.** Kehittävä arviointi tukee osallisuutta sekä paikallisella että kansallisella tasolla. Arvioinneissa kuullaan oppijoiden, opiskelijoiden ja henkilöstön ääntä ja luodaan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnallisesti kriittisen osaamisen ja koulutuksen kehittämiseen.

Karvi hyödyntää valtioneuvoston tulevaisuusselon sisältöä ja työvälineitä arviointikeskuksen strategian uudistamisessa ja tulevan nelivuotisen arviointisuunnitelman valmistelussa vaikuttavan ja ennakoivan arviointitoiminnan kehittämiseksi edelleen.

KANSALLINEN KOULUTUKSEN ARVIOINTIKESKUS

Helsingissä 25.1.2023

Harri Peltoniemi
Johtaja

Hannele Seppälä
Yksikön johtaja