2.5.2024

OPH-2904-2024

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lausunto valtioneuvoston selonteosta VNS 2/2024: Julkisen talouden suunnitelma 2025–2028

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (jäljempänä Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa julkisen talouden suunnitelmasta 2025–2028 (VNS 2/2024).

Suomalaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen edellyttää pitkäjänteistä ja laadukasta koulutuksen arviointitoimintaa

Laadukkaan kasvatuksen ja koulutuksen järjestämisen ongelmat ja muutosten aiheuttamat paineet lainsäädännölle ja rahoitukselle ovat mittavat. Päätöksenteon ja kehittämisen tueksi tarvitaan luotettava tietopohja suomalaisen koulutuksen tilasta. Laadukas koulutus ja kasvatus ovat keskeinen keino turvata kansakunnan ja ihmiskunnan kykyä pysyä toimintakykyisenä vaikeissa muutostilanteissa ja palautua niistä.

Koulutusjärjestelmän kokonaisuuden kehittäminen edellyttää sitä, että eri koulutusasteiden toimintatapoja, rakenteita ja ohjausjärjestelmää arvioidaan systemaattisesti ja koulutuksen laatua, yhdenvertaisuutta ja jatkuvan oppimisen edellytyksiä edistetään konkreettisin teoin. Vahva osaamisperusta on välttämätön edellytys osaavan työvoiman saatavuuden, kansantalouden kestävyyden, Suomen kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin kannalta.

Vuoden 2023 alusta voimaan tullut tutkimus- ja kehittämismenojen (T&K) rahoituslaki tarkoittaa merkittävää valtion lisäpanostusta tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan. Tavoite TKI-panostusten nostamiseksi 4 %:iin vuoteen 2030 mennessä edellyttää merkittävää kansallista osaamis- ja koulutustason nousua. T&K-rahoituksen lisäys edellyttää samalla merkittävästi enemmän korkeakoulutettuja asiantuntijoita ja muita TKI-toiminnan ammattilaisia. Tämä haastaa nykyisen koulutusjärjestelmän, joka ei takaa kaikille tällä hetkellä edes perusvalmiuksia. Tavoitteeksi on myös asetettu, että vuonna 2030 vähintään 50 prosenttia nuorista aikuisista suorittaa korkeakoulututkinnon. Jotta nämä kansalliset tavoitteet saavutetaan ja pystytään vastaamaan nykyisiin osaamis- ja koulutustasoa sekä väestömuutosta koskeviin haasteisiin, tarvitaan luotettavaa arviointitietoa koko koulutusjärjestelmän ja myös sen rakenteiden kehittämiseksi aina varhaiskasvatuksesta tohtorikoulutukseen.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
PL 380 (Hakaniemenranta 6)
00531 Helsinki
+358 29 533 5500

Nationella centret för utbildningsutvärdering
PB 380 (Hagnäskajen 6)
00531 Helsingfors
kirjaamo@karvi.fi

Finnish Education Evaluation Centre
P.O. Box 380 (Hakaniemenranta 6)
FI-00531 HELSINKI
karvi.fi

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toiminnan edellytysten turvaaminen

Kansallisen koulutuksen arviointitoiminnan toimintaedellytykset tiedon ja osaamisen tuottajana sekä suomalaisen koulutusjärjestelmän laadun kehittäjänä on varmistettava tulevina vuosina. Koko koulutusjärjestelmän kattava ja riippumaton arviointitoiminta tulee jatkossakin turvata sekä lainsäädännössä että riittävin valtion talousarvioon sisältyvin määrärahoin. Opetus- ja kulttuuriministeriön konsernin kehittämishankkeen toteutuksessa on säilytettävä arviointitoiminnan riippumattomuus ja edellytykset luotettavan tiedon tuottamiselle.

Karvin toimintamenomäärärahan nykyinen taso (4,5 milj. euroa) ei mahdollista lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Arviointitoiminnan vuosikustannukset ajalla 2024−2027 ovat noin 5,7 milj. euroa, josta henkilöstökustannusten osuus on noin 3,5 milj. ja palvelujen ostot (ml. digitaalisten järjestelmien kehittäminen ja ylläpito) 1,7–2,0 milj. euroa. Valtion talousarvioon sisältyvän Karvin toimintamenomäärärahan taso tulee nostaa 5,7 milj. euroon nykyisen 4,5 milj. euron sijaan. Arviointitoiminnan kustannukset ovat sekä kansallisesti että kansainvälisestikin tarkastellen pienet. Kustannukset ovat vain noin 0,04 % koulutusjärjestelmän toiminnan ylläpitämisen kokonaiskustannuksista. Toimintamenomäärärahan korotus on välttämätön, jotta Karvin lakisääteisten tehtävien hoitaminen koko koulutusjärjestelmän osalta on mahdollista (varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus, korkeakoulutus ja vapaa sivistystyö).

Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistänyt Sivistyshallinto 2030 kehittämishankkeen, jonka tavoitteena on selkiyttää hallinnonalaan kuuluvaa virastorakennetta, keventää päällekkäistä hallintoa ja vahvistaa virastojen tuloksellista ohjausta. Karvi pitää tärkeänä, että kehittämishankkeen toteuttamiseen (ml. digitalisaatio) varmistetaan riittävät resurssit, jotta virastojen ja viranomaisten tehtävät eivät vaarannu.

Varhaiskasvatusta ja koulutusasteita koskevat kirjaukset julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025-2028

Varhaiskasvatus:

Varhaiskasvatus on ollut lukuisten uudistusten kohteena kuluneen vuosikymmenen aikana, ja uudistuneiden tavoitteiden juurtuminen osaksi varhaiskasvatuksen rakenteita ja arjen toimintaa vaatii aikaa, resursseja ja yhteisiä ponnisteluja. Policy Brief -julkaisussamme (Vlasov, Sarkkinen & Harkoma 2024) olemme nostaneet arviointitietoon perustuen esiin viisi keskeistä varhaiskasvatuksen laatuun ja vaikuttavuuteen liittyvää teemaa. Näitä ovat henkilöstön riittävyydestä ja osaamisen tasosta huolehtiminen, alan johtamisosaamisen vahvistaminen, inklusiivisen ja lasten osallisuutta vahvistavan varhaiskasvatuksen edellytysten varmistaminen,

palveluiden saavutettavuuden takaaminen sekä perheiden kanssa tehtävän yhteistyön merkityksen tunnistaminen. Kyseisten laatutekijöiden edellytykset ja toteutuminen on tärkeää varmistaa myös taloudellisesti vaikeina aikoina. Varhaiskasvatuksen resurssien varmistaminen ja vahvistaminen kertovat yhteiskunnan arvoista ja siitä, miten pienten lasten tarpeet ja oikeudet otetaan huomioon poliittisessa päätöksenteossa. Varhaiskasvatuksen päätöksenteon tulee perustua monipuoliselle tutkimus- ja arviointitiedolle, ennakoinnille ja kattavalle vaikutusten arvioinnille, jossa huomioidaan taloudellisten vaikutusten lisäksi päätösten vaikutukset lapsiin ja perheisiin. Vain tällä tavalla on mahdollista luoda kestäviä poliittisia ratkaisuja, jotka tukevat laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttamista.

Tavoite korkeakoulutuksen jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien lisäämisestä ja nuorten opiskelijoiden määrän kasvattamisesta on varhaiskasvatuksen näkökulmasta tärkeä. Varhaiskasvatusala tarvitsee henkilöstörakenteen muutoksen vuoksi tulevina vuosina lisää korkeakoulutettua henkilöstöä, ja erityisesti kelpoisista varhaiskasvatuksen opettajista on jo pitkään jatkunut kansallinen pula. Varhaiskasvatuksen koulutusten arvioinnin (Karila ym. 2024) perusteella alan opiskelijoiden haasteena on kuitenkin työssäkäynnin ja opintojen yhdistäminen. Samaan aikaan osalla opiskelijoista on haasteita akateemisissa opiskelutaidoissa ja henkisessä jaksamisessaan. Lisäksi alaa vaivaava työvoimapula ja joustavuuden ja etäopiskelun yleistyminen opinnoissa haastavat arvioinnin perusteella ajoittain riittävän lähiopetuksen ja laadukkaiden koulutusprosessien varmistumista. Arvioinnin perusteella suosittelemme, että kaikkien varhaiskasvatuksen koulutusten toteutuksen tulee tapahtua koulutukselle asetetut tavoitteet ja laatuvaatimukset huomioon ottavalla tavalla. Lisäksi poliittisella päätöksenteolla tulee turvata opiskelijoiden taloudellisen toimeentulon edellytykset ja riittävät opiskelijoiden terveyspalvelut ja opiskeluhuollon palvelut.

Perusopetus- ja lukiokoulutus

Perusopetuksen vahvistaminen ja koulu- ja oppilaitosnuorisotyön rahoituksen lisääminen

Julkisen talouden niukkenevat resurssit ja kuntien erilaiset taloustilanteet ovat luoneet eriarvoisuutta koulujen välille. Kuntien heikot taloustilanteet vaikuttavat esimerkiksi opetuksen toteuttamiseen, oppimisen tuen mahdollisuuksiin sekä valinnaiskurssien tarjonnan pienenemiseen. Tämä on yhtenäisen tasa-arvoisen perusopetuksen näkökulmasta ongelmallista, koska kaikkien kuntien oppilailla tulisi olla oikeus monipuoliseen ja laadukkaaseen opetukseen. Karvin arviointien (ks. Saarinen ym., 2019, 2021; Venäläinen ym., 2020) mukaan niukentuneilla resursseilla on negatiivisia vaikutukset opetuksen kehittämiseen. Tulosten mukaan taloudelliset resurssit muodostavat opetuksen järjestäjille, esiopetusyksiköille ja kouluille raamit, jotka määrittävät toimintaa, sen laatua ja laajuutta. Resurssien niukentuessa syystä tai toisesta joudutaan sopeuttamaan. Ensisijaisesti täytetään lakisääteiset tehtävät, mutta kaikesta muusta voidaan tarvittaessa karsia.

Karvin tekemä selvitys osoittaa, että Suomi on jäänyt koulutuskustannuksissa jälkeen keskeisiin pohjoismaisiin ja balttilaisiin vertailumaihin nähden. Erityisesti opetukseen suunnatut resurssit näyttävät olevan epätasapainossa tarpeeseen nähden. Reaalikustannusten jääminen vuoden 2009 tasoon on haasteellista, sillä mikään muu rinnakkaistieto ei osoita, että varsinaiset resurssoinnin kasvuun liittyvät tarpeet eivät olisi jatkaneet kasvua. Esimerkiksi erilaisten tukipäätösten saaneiden oppilaiden määrä on kasvanut joka vuosi vuodesta 2009 lähtien. Vaikka kansantalouden näkökannalta katsoen yhteiskunta on säästänyt paljon rahaa vuosien 2010–2021 välillä siten, että opetuskustannusten kasvua on saatu oleellisesti hillittyä, oppilaiden ja perheiden näkökannalta asia näyttäytyy siltä, että he eivät ole saaneet sellaisia palveluja kuin olisivat ehkä tarvinneet.

Erityisesti yleisopetukseen integroitujen, tukipäätöksen saaneiden oppilaiden tukeminen edellyttää lisäinvestointeja. (Metsämuuronen 2024.)

Karvin arviointien perusteella, julkisen talouden haasteista ja talouden velkasuhteesta huolimatta, on tärkeää vahvistaa perusopetuksen rahoitusta. Myös tasa-arvorahoituksen vakiinnuttaminen tukee pitkäjänteistä kehittämistyötä koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi. Kansalliset perusopetuksen oppimistulosarvioinnit osoittavat, että erot oppilaiden osaamisessa eri puolilla Suomea ovat pieniä ja myös alueelliset erot ovat pieniä. Kaupunkien sisällä eri koulujen välillä voi tosin olla suuriakin eroja, joihin voi vaikuttaa kunkin alueen sosioekonominen tilanne. Oikeudenmukaisuutta tavoitteleva koulutuspolitiikka tunnistaa alueellisia eroja ja erilaisia tarpeita, mutta pelkillä koulutuspoliittisilla toimilla ei voida vaikuttaa alueelliseen ja yhteiskunnalliseen segregaatioon, vaan tarvitaan myös muita politiikkatoimia, kuten talous-, asunto- ja työllisyyspolitiikkaa.

Kansalliset arviointitulokset osoittavat, että koulu- ja oppilaitosnuorisotyön toimenpidekokonaisuuden rahoittaminen on tarpeen. Karvin arvioinnin mukaan opetusvelvollisuuteen sitomattomien työntekijöiden (esim. kouluvalmentajat) toiminta ja läsnäolo kouluissa vaikuttaa positiivisesti kouluun kiinnittymiseen oppilaitosten yhteisöllisyyteen (Markkanen & Pusa 2023.) Karvin arvioinnit osoittavat, että 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 moninainen 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. (Ukkola ym. 2020, Ukkola & Metsämuuronen 2023).

Valmistava opetus

Karvin arvioinnit osoittavat, että valmistavan opetuksen lisärahoitus on tarpeen. Vieraskielinen väestö keskittyy erityisesti kaupunkeihin, ja tästä seuraa eroja myös koulu- ja aluetasolla. Osassa peruskouluja ei välttämättä ole yhtään 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.)

Valmistavassa opetuksessa oppilaiden iässä, taitotasossa ja koulunkäyntihistoriassa on suuria eroja, ja osa oppilaista tarvitsee valmistavaa opetusta huomattavasti nykyistä pidempään voidakseen siirtyä yleisopetukseen. On syytä huomioida, että valmistava opetus ei ole kaikille oppilaille mahdollinen, sillä opetuksen järjestäjällä ei ole velvoitetta sen järjestämiseen. 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. 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.)

Oppimisen tuki ja opinto-ohjaus ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa

Karvin arvioinnit osoittavat, että oppimiseen ja opinto-ohjaukseen kohdistetut lisäresurssit ovat erittäin kannatettavia, sillä kaikki oppilaat ja opiskelijat eivät saa tällä hetkellä oppimiseensa 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).

Lukiokoulutuksessa koulutuksen järjestäjän on turvattava riittävät resurssit oppimisen tuen toteuttamiseen. Monessa kunnassa taloudellinen tilanne on haastava, mikä vaikeuttaa resurssien lisäämistä. Laajat oppimisen tukeen liittyvät kehittämisvaatimukset ja -tarpeet edellyttävät siten myös valtion rahoituksen lisäämistä lukiokoulutukseen. (Hellgren ym. 2024)

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.

Karvin opinto-ohjauksen uusien muotojen arvioinnin (Jokio ym. 2023) mukaan sekä perusopetuksessa että toisella asteella psykologipalvelujen saatavuus ei ole riittävää. Koulujen ja oppilaitosten henkilöstön mukaan moniammatillinen yhteistyö juuri psykologipalvelujen kanssa toimii heikoiten.

Koulujen ja oppilaitosten ohjaushenkilöstö arvioi oppijoiden toimijuuden ja yhteisöllisyyden tukemisen toteutuvan melko hyvin heidän oppilaitoksissaan. Kokemukset toimijuuden ja yhteisöllisyyden tukemisesta olivat myös positiivisesti yhteydessä opinto-ohjauksen saavutettavuuteen ja resurssien riittävyyteen. Tulosten mukaan oppilaitoksissa, joissa resurssia koettiin olevan enemmän, myös toimijuutta ja yhteisöllisyyttä koettiin tuettavan parhaiten. (Myllykoski-Laine ym. 2024)

Poikkeustilanteiden vaikutukset lasten ja nuorten oppimiseen ja hyvinvointiin

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.) COVID-19-pandemia ja poikkeukselliset opetusjärjestelyt ovat vahvistaneet eriarvoistumiskehitystä. Pandemia-ajan ja yhteiskunnan eriarvoistumisen vaikutuksia oppimiseen ja hyvinvointiin on seurattava ja on huomioitava, että oppimis-, osaamis- ja hyvinvointivaje liittyvät toisiinsa (Metsämuuronen & Seppälä 2021). 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.)

Ammatillinen koulutus

Oppimisen tuki ja opinto-ohjaus ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa

Kansallisen arviointitoiminnan tulosten valossa on perusteltua, että hallitus on asettanut tavoitteeksi vahvistaa oppimisen tukea ja opinto-ohjausta toisella asteella (ml. TUVA-koulutus) ja osoittaa lisärahoitusta tähän tarkoitukseen. Karvin arvioinneissa on tuotettu viime vuosina runsaasti tietoa tuen ja ohjauksen toteutumisesta ja kehittämistarpeista toisella asteella. Ammatillista koulutusta koskevat tulokset on tiivistetty Karvin laatimaan Policy Brief -artikkeliin (Frisk ym. 2023). Arviointitulosten mukaan opiskelijoiden ohjaus- ja tukitarpeita tunnistetaan ammatillisessa koulutuksessa melko hyvin. Kaikki opiskelijat eivät kuitenkaan saa tarvitsemaansa ohjausta ja tukea riittävästi ja oikea-aikaisesti. Tästä syystä ohjauksen ja tuen saatavuutta on parannettava ja vaikuttavuuden seurantaa kehitettävä. Opetus- ja ohjaushenkilöstön riittävyys, työnjaon toimivuus ja osaaminen ohjauksen ja tuen tehtäviin tulee varmistaa. Osa opiskelijoista tarvitsee pedagogisten tukitoimien lisäksi myös muuta tukea. Erityisen tärkeää moniammatillisen yhteistyön toimivuuden varmistaminen on nyt, kun hyvinvointialueiden perustamisen myötä opiskeluhuollon palvelujen organisoinnissa on tapahtunut muutoksia. Arviointitulosten mukaan koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten yhteistyö opiskeluterveydenhuollon ja kuraattoripalvelujen kanssa toimii melko hyvin, mutta yhteistyötä psykologipalvelujen ja nuorisopalvelujen kanssa tulee kehittää. COVID-pandemia heijastui nuorten hyvinvointiin ja globaalin epävarmuuden lisääntyminen voi heikentää opiskelijoiden turvallisuuden tunnetta ja hyvinvointia. Tulevina vuosina tarvitaan vahvoja toimia niin kansallisella kuin paikallisella tasolla opiskelijoiden hyvinvoinnin tukemiseksi. (Emt.)

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025–2028 nostetaan esiin Orpon hallitusohjelmassasikin mainittu tavoite pyrkiä nostamaan korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Ammatillisen tutkinnon suorittaneiden uusien ammattikorkeakouluopiskelijoiden määrä on kasvanut tasaisesti vuodesta 2019 ja vuonna 2021 lähes puolet uusista ammattikorkeakouluopiskelijoista oli suorittanut ammatillisen tutkinnon. Tilastojen valossa ammatillisen tutkinnon tai lukiokoulutuksen suorittaneiden etenemisessä ammattikorkeakouluopinnoissa ei ole juuri eroja. Vuonna 2023 toteutetussa arvioinnissa, jossa tarkasteltiin ammatillisen koulutuksen tuottamia jatko-opintovalmiuksia

ammattikorkeakouluopintojen näkökulmasta, havaittiin kuitenkin, että ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on kehitettävää opiskelijoiden tavoitteiden mukaisen opetuksen tarjoamisessa erityisesti yhteisissä tutkinnon osissa. Korkeakoulutettujen nuorten osuuden kasvu edellyttää sitä, että yhä useampi ammatillisen tutkinnon suorittanut jatkaa opintojaan korkeakoulussa joko heti tutkinnon suoritettuaan tai myöhemmin. Ammatillisen koulutuksen rahoitusmalleja ja toiminnanohjausta kehitettäessä on keskeistä varmistaa, että ammatillisen koulutuksen järjestäjillä on myös jatkossa tosialliset mahdollisuudet tuottaa opiskelijoilleen korkeakouluopinnoissa tarvittavaa yleissivistävää osaamista ammatillisen osaamisen lisäksi. Korkeakoulutettujen määrän lisäämiseksi on myös tärkeää, että tulevassa ammatillisen koulutuksen rahoitusmallissa tutkinnon suorittamisen jälkeinen siirtyminen jatko-opintoihin otetaan koulutuksen järjestäjän rahoituksessa huomioon työllistymisen rinnalla.

Julkisen talouden suunnitelmassa 2015–2028 esitetään oppivelvollisuuslaissa tarkoitetun maksuttoman oppimateriaalin rajaamista sen kalenterivuoden loppuun, jonka kuluessa opiskelija täyttää 18 vuotta. Mikäli tämä toteutuu, on seurattava mahdollisia opintojen loppuvaiheessa tapahtuvia opintojen keskeyttämisiä. Lisäksi on varmistettava, että opiskelijoiden yhdenvertaisuus toteutuu. Esimerkiksi Helsingin kaupunki on jo ilmoittanut selvittävänsä mahdollisuuksiaan tarjota maksuttomat oppimateriaalit opiskelijoilleen koko opiskeluajalle (Palkoaho 2024). Kaikilla koulutustoimijoilla ei kuitenkaan ole yhtäläisiä resursseja maksuttomien oppimateriaalien tarjoamiseen, mikä ajaa opiskelijat eriarvoiseen asemaan.

Osa opiskelijoista myös aloittaa toisen asteen opinnot vanhempana kuin toiset, jolloin he saavuttavat 18 vuoden iän varhaisemmassa vaiheessa opintojaan. Opiskelija on voinut olla vuoden TUVA-koulutuksessa perusopetuksen jälkeen ennen toisen asteen opintojen aloittamista tai esimerkiksi suorittanut useaan kertaan jonkin perusopetuksen luokka-asteen. Maahanmuuttotaustaiset opiskelijat ovat myös keskimäärin iältään kantaväestön edustajia vanhempia aloittaessaan toisen asteen ammatilliset opinnot (Vipunen 2024). Kaikki opiskelijat eivät myöskään etene samaa tahtia toisen asteen opinnoissaan. Opiskelijalla voi olla esimerkiksi henkilökohtaisia tai terveydellisiä haasteita, jotka pidentävät opiskeluaikaa. Lisäksi kaksoistutkintoa suorittavilla opiskelijoilla opintoaika on usein pidempi kuin yhtä tutkintoa suorittavilla, samoin kuin pidemmän kansainvälisen opiskelijavaihdon suorittavilla opiskelijoilla.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus ja koulutuksen kasautumisen vähentäminen

Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028 tuodaan esille, että ammatillisen koulutuksen kasautumista samoille henkilöille vähennetään ja rahoituksen vähennys kohdistetaan aikuisten, jo toisen asteen ammatillisen tutkinnon tai korkea-asteen tutkinnon suorittaneille kohdentuvaan ammatilliseen koulutukseen. Selonteossa ei tarkenneta, tarkoitetaanko ammatillisen koulutuksen kasautumisella samantasoisen vai eritasoisen koulutuksen suorittaneita.

Karvi pitää tärkeänä, että koulutus- ja osaamistasoa Suomessa nostetaan. Samaan aikaan, kun koulutustasoa kohotetaan, on tärkeä varmistaa jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämisen mahdollisuudet myös koulutusasteiden sisällä.

Ammatillisen koulutuksen kolmiportainen tutkintorakenne koostuu perustutkinnoista, ammattitutkinnoista ja erikoisammattitutkinnoista. Ammatillisessa perustutkinnossa osoitetaan laaja-alaiset ammatilliset

perusvalmiudet alan eri tehtäviin. Ammattitutkinnoissa osoitetaan puolestaan perustutkintoa syvällisempää tai rajatuimpiin työtehtäviin kohdistuvaa työelämän tarpeiden mukaisesti kohdennettua ammattitaitoa. Erikoisammattitutkinnoissa taas osoitetaan ammattitutkintoa syvällisempää ammatin hallintaa tai monialaista osaamista. (Laki ammatillisesta koulutuksesta 531 / 2017.)

Arviointitulosten mukaan ammatillisen koulutuksen kolmiportainen rakenne on perusteltu, mutta joustavuutta tulee lisätä. Tarvitaan enemmän mahdollisuuksia tutkinnon osien yhdistämiseen yli tutkintorajojen, enemmän valinnaisuutta sekä tutkintoa lyhyempien koulutuskokonaisuuksien kehittämistä uusiin osaamistarpeisiin vastaamiseksi. Lisäksi tutkintojärjestelmän kansalliseen kehittämiseen ja uudistamiseen liittyviä toimintatapoja ja prosesseja tulee parantaa. (Goman ym. 2024.)

Arviointitulosten mukaan tutkinnon osat ja niiden yhdistämisestä koostuvat tutkintoa lyhyemmät kokonaisuudet voivat usein vastata työelämässä olevien henkilöiden jatkuvan oppimisen tarpeisiin paremmin kuin kokonaiset tutkinnot. Haasteena on kuitenkin se, että tutkinnon osia ei vielä tunneta riittävästi työelämässä ja työelämän on vaikea löytää niitä. Tarvitaan aktiivisempaa tiedottamista työelämän suuntaan ja tutkinnon osien sekä niistä koostuvien osaamiskokonaisuuksien parempaa näkyväksi tekemistä esimerkiksi Opintopolku- ja ePerusteet-palveluissa. Tutkinnon osien ja tutkintoa lyhyempien kokonaisuuksien tarjonnan ja suorittamisen lisääminen edellyttää myös rahoituskannustimien kehittämistä, koska tähän saakka rahoituskertoimet ovat painottaneet tutkintojen tarjoamista ja suorittamista. (Emt.)

Arviointitulosten mukaan ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämiseen ja uudistamiseen liittyviä toimintatapoja ja prosesseja tulee parantaa. Eri tutkintotyypeistä koostuvan kokonaisuuden kehittämiseen tulee kiinnittää huomiota. Viime vuosina perustutkinnot ovat olleet pääasiallisena kehittämisen kohteena, kun taas ammatti- ja erikoisammattitutkintojen kehittäminen ei ole ollut yhtä aktiivista. Tämän lisäksi haasteita on eri tutkintojen osaamisen päällekkäisyyksien tunnistamisessa, tutkinnon osien laajuuksien vaihtelussa sekä tutkintojen perusteiden laadun vaihtelussa. Myös ennakointitiedon hyödynnettävyydessä tutkintojen kehittämiseen on parannettavaa. Tutkintojärjestelmän kehittämiselle tulisi laatia visio ja strategia tai vastaava pitkäntähtäimen suunnitelma tukemaan kehittämistoimien priorisointia, vaiheistamista ja vaikuttavuutta suhteessa kehittämiseen käytettävissä oleviin resursseihin. (Emt.)

Korkeakoulutus

Hallituksen tutkimus- ja kehityspanostukset näkyvät korkeakoulutuksessa ennen kaikkea nopeana rahoitettujen tohtorikoulutuspaikkojen lisäyksenä. Tarpeellisena jatkumona tohtorikoulutuksen lisäykselle on määräaikaiseen tutkimuslaitosten post doc -ohjelmaan kohdennettava 40 milj. euroa. Rahoitus mahdollistaa yhteensä 85 post doc -tutkijan palkkaamisen kolmeksi vuodeksi.

Opintorahan indeksikorotukset jäädyttäminen vuosiksi 2025—2027 ja opiskelijoiden palauttaminen yleisestä asumistuesta opintotuen asumislisän piiriin 1.8.2025 lukien heikentävät perustutkinto-opiskelijoiden sosioekonomista asemaa. Tämä todennäköisesti vaikeuttaa hallituksen tavoitetta nostaa korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Karvin useissa

arvioinneissa nousee esiin se, että opiskelijat kaipaavat jo nyt enemmän tukea hyvinvointinsa edistämiseen. Osa opiskelijoista kokee myös opinnoissa saamansa ohjauksen ja tuen puutteelliseksi.

Hallitus pyrkii lisäämään korkeakouluissa jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia ja poistamaan esteitä yksityisen rahoituksen kasvattamiselle. Karvin toteuttamissa korkeakoulujen auditoinneissa ja alakohtaisissa arvioinneissa on noussut esiin tarve kehittää korkeakoulujen sisäistä jatkuvan oppimisen organisoinnin mallia. Karvi pitää OKM:n jatkuvan oppimisen strategiaa ja sen toimeenpanoa edelleen ajankohtaisena. Olennainen kysymys on, missä määrin jatkuvan oppimisen kehittäminen jää yksittäisten korkeakoulujen tehtäväksi ja missä määrin jatkuvan oppimisen kokonaisuuden kehittämiseen tarvitaan kansallista tukea ja koordinaatiota yhteistyössä korkeakoulujen, työelämän ja opiskelijoiden kesken.

Avoin korkeakouluopetus

Avoimen korkeakouluopetuksen enimmäismaksun korottaminen 15 eurosta 45 euroon tulee olemaan merkittävä nousu kustannuksissa avoimen korkeakouluopetuksen opiskelijoille. Kun kansallisena tavoitteena on vahvistaa avoimen korkeakoulutuksen väylää tutkinto-opiskelijoiden valintamenettelynä, niin tosiasiallisesti yhä useammalle opiskelijalle korkeakoulutukseen pääsystä tulee entistä kalliimpaa. Tarjolla tulee jatkossakin olla taloudellisia tukimuotoja, jotta nousevat hinnat eivät ole esteenä sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevien opiskelijoiden osallistumiselle avoimeen korkeakouluopetukseen.

Karvi pitää tärkeänä, että avoimen korkeakouluopetuksen uuden hinnoittelun vaikutuksia seurataan systeemisesti koko korkeakoulujärjestelmän, korkeakoulujen kehittämistyön ja yksilöiden näkökulmasta: edistääkö maksukorotus kansallista tavoitetta osaamistason nostamisesta, monipuolistuuko avointen korkeakouluopintojen tarjonta, lisäävätkö korkeakoulut avointen opintojen ja polkuopintojen väyliä uusille koulutusaloille, miten avoimen väylä suhteutuu muihin valintatapoihin sekä miten maksukorotus vaikuttaa yksilöiden yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin päästä avoimen korkeakoulutuksen opintoihin.

Karvin maahanmuuttajien koulutuspolkujen (Airas ym. 2020) ja joustavien opintopolkujen arviointien perusteella koulutuspolkujen sujuvoittamisen edistäminen on yksi avaintekijä. Joustavien opintopolkujen mahdollisuudesta ja jatkuvasta oppimisesta tulee jatkossakin huolehtia, kun yhteiskuntamme tavoittelee koulutustason ja osaamistason nostamista. Joissain tilanteissa koulutuksen maksuttomuus edesauttaa yhdenvertaisuuden toteutumista siten, että kaikilla on mahdollisuus lisätä osaamistaan ja kouluttautua muuttuviin työelämän tarpeisiin ennen työelämää ja myös työelämän aikana.

Harri Peltoniemi
Johtaja

Hannele Seppälä
Yksikön johtaja, varajohtaja

Lähteet

Maija A., David D., Markus L., Getuar S., Heidi S., Mafi S., Tuomas S., Hilla V. & Hanna V. 2019. Taustalla on väliä. Ulkomaalaistaustaiset opiskelijat korkeakoulupolulla. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 22: 2019.

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. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Policy brief 4:2023.

Goman, J., Huusko, J., Isoaho, K., Lehikko, A., Metsämuuronen, J., Rumpu, N., Seppälä, H., Venäläinen, S. & Åkerlund, C. 2021. 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.

Goman, J., Kilpeläinen, P., Kiesi, J., Antila, J., Burman, C., Hannula, M., Herranen, J., Katajisto, S., & Laakkonen, M. 2024. Tutkintojärjestelmä ja muuttuvat osaamistarpeet. Arviointi ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämisprosesseista ja toimivuudesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 6:2024.

Hellgren, J., Saarinen, J., Marjanen, J., Lepola, L., Pullinen, H., Ahola, S., Engblom-Pekkala, K., Eriksson, M., Fredriksson, P., Hynänen, I., Karjalainen, T. & Värri, K. 2024. Oppimisen tuki lukiokoulutuksessa. Julkaisut 11:2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1124.pdf

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.

Hakamäki-Stylman, V., Hievanen, R., Aaltola, M., Anttila, A., Keränen, H., Nurkka, N., Peteri, S., Ranta, K., Riihimäki, S., Stadius, A., Tammilehto, M. & Kaihari, J. Amiksesta ammattikorkeakouluun – Arviointi ammatillisen koulutuksen tuottamista valmiuksista suhteessa ammattikorkeakouluopintojen vaatimuksiin. Julkaisut 2:2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0224_0.pdf

Jokio, K., Myllykoski-Laine, S., Nousiainen, S. & Marjanen, J. 2023. Opinto-ohjauksen toteutuminen – Arviointituloksia oppivelvollisuusikäisten koulutuksista. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 30:2023. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/ documents/Karvi_3023.pdf

Metsämuuronen, J. 2024. Osaamisen hinta. Perusopetuksen kustannukset matematiikan osaamisen viitekehyksessä. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. (Julkaisuajankohta 05/2024).

Metsämuuronen, J. & Seppälä, H. 2021. COVID-19-pandemia, osaamisvaje ja osaamisen eriytyminen. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Policy Brief 1:2021. POLICY BRIEF 1:2021 (karvi.fi)

Markkanen, E-L. & Pusa, A-M. 2023. Sitouttavan kouluyhteisötyön arviointi. Arvioinnin loppuraportti. Julkaisut 10: 2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_2023_0.pdf

Moitus, S., Weimer, L. & Välimaa, J. 2020. Flexible learning pathways in higher education. Finland's country case study for the IIEP-UNESCO SDG4 project in 2018–2021. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 12.

Myllykoski-Laine, S., Jokio, K., Kalalahti, M. & Kiilakoski, T. 2024. Kouluun ja opintoihin kiinnittymisen tukeminen oppivelvollisuusikäisten koulutuksissa. Julkaisut 10:2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.
https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1024.pdf

Karila, K., Rantala, K., Rusi, M., Davidsson, S., Helakari, P., Holsti, E., Keloneva, R., Kytölaakso, K., Malkamäki, L., Valkonen, S., Frisk, T., Mustonen, K., Sarkkinen, T. & Huhtanen, M. (2024). Varhaiskasvatuksen koulutus Suomessa 2023: Arviointi koulutuksen tilasta ja kehittämistarpeista. Julkaisut 7:2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0724.pdf

Palkoaho, M. (19.4.2024). Helsinki saattaa lähteä kapinaan koulujen materiaalimaksuja vastaan. Helsingin Sanomat. https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000010370777.html

Saarinen, J., Venäläinen, S., Johnson P., Cantell, H., Jakobsson, G., Koivisto P., Routti M., Väänänen J., Huhtanen M. & Viitala M. (2021. OPS kehittämistyön kompassina. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden 2014 toimeenpanon arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 1:2021.
https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0121.pdf

Saarinen, J., Venäläinen, S., Johnson, P., Cantell, H., Jakobsson, G., Koivisto, P., Routti M., Väänänen, J., Huhtanen, M., Kivistö A. & Viitala, M. 2019. OPS-työn askeleita. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden 2014 toimeenpanon arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 1:2019. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0119.pdf

Seppälä, U., Kivistö, J., Joas, M., Kaikkonen, V., Rantanen, T., Rantanen, T., Tiilikainen T. & Nordblad M. 2020. Yhteiskuntatieteellisen korkeakoulutuksen arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisuja 2.

Toom, A., Heide, T. Jäppinen, V., Karjalainen, A., Mäki, K., Tynjälä, P., Huusko, M., Nurkka, N., Vahtivuori-Hänninen, S. & Karvonen, A. 2023. Korkeakoulupedagogiikan tila ja uudistaminen -arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 22.

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. & Paananen, M. 2020. Alkumittauksen syventäviä kysymyksiä. Julkaisut 10:2020. 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.

Venäläinen, S., Saarinen, J., Johnson, P., Cantell, H., Jakobsson, G., Koivisto, P., Routti, M., Väänänen, J., Huhtanen, M., Kauppinen, L. & Viitala, M. 2020. Näkymiä OPS-matkan varrelta. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden 2014 toimeenpanon arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 5:2020.
https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0520.pdf

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.

Vipunen 2024. Opetushallinnon tietopalvelu. Ammatillisen koulutuksen uudet opiskelijat, opiskelijat ja tutkinnon suorittaneet.
https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Ammatillinen%20koulutus%20-%20opiskelijat%20ja%20tutkinnot%20-%20live%20-%20opiskelijat%20ja%20tutkinnot.xlsb

Vlasov, J., Sarkkinen, T. & Harkoma, S. 2024. Laadukkaan varhaiskasvatuksen toteuttaminen vaatii kestäviä poliittisia päätöksiä. Policy Brief 1:2024. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Karvi_Policy-brief_0124.pdf