10.2.2025

OPH-7007-2024

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lausunto koskien valtioneuvoston selontekoa YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030:n toimeenpanosta

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (myöhemmin Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto valtioneuvoston selonteosta YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030:n toimeenpanosta.

Karvi tuo tässä asiantuntijalausunnossaan esille kansalliseen koulutuksen arviointitoimintaan perustuvia näkemyksiä kestävän kehityksen edistämisestä ja Valtioneuvoston selonteosta Agenda2030:n toimeenpanoa koskien. Tulevaisuusvaliokunta on pyytänyt kokonaisarviota selonteosta sekä näkemystä siitä, miten valiokunnan edellisen mietinnön (TuVM 1/ 2021) kannanottoehdotukset on huomioitu. Lisäksi valiokunta on pyytänyt nostamaan esiin erityisen vaikuttavia toimia.

Karvi esittää erityisen vaikuttavana toimena kestävän kehityksen edistämiseksi, että aiempaa vahvempi huomio kohdistettaisiin kasvatuksen ja koulutuksen toimenpiteisiin. Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että erityisiä haasteita suomalaisessa yhteiskunnassa ja ihmisten kyvyssä osallistua yhteiskuntaan ovat heikentyvä osaaminen, eriarvoisuus ja terveydentila. Arviointitulostenkin valossa osaamisen, koulutuksen ja tasa-arvon kysymykset nousevat erityisisiksi kestävän kehityksen kehittämisalueiksi.

1. Kestävän kehityksen edistäminen ja sivistysparadigman muutos edellyttävät sekä kansallisia toimenpiteitä että ekososiaalisen yleissivistyksen painottamista opetussuunnitelmien toimeenpanossa paikallisella tasolla. Kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää osaamista sekä ymmärryksen ja tietoisuuden rakentamista laaja-alaisesti koulutustoimijoiden keskuudessa. Teeman tulisi näkyä vahvasti koulutuksen kansallisissa kehittämisohjelmissa. Kestävyysosaamisen tietoja, taitoja ja asenteita tulee vahvistaa opetuksen sisällöissä ja pedagogisin ratkaisuin.

   Kouluyhteisötyötä ja toimintakulttuuria kouluissa tulee edelleen kehittää siten, että voidaan vahvistaa lasten ja nuorten osallisuuden, yhteisöllisyyden ja merkityksellisyyden kokemusta. Koulutuksellisen eriarvoistumiskehityksen ehkäiseminen tulee olla yksi keskeisimpiä

kestävän kehityksen toimenpiteitä. Eri koulutusasteiden verkostoissa on paljon potentiaalia tukea kestävää kehitystä.

2. Opettajankoulutuksen ja opettajien täydennyskoulutuksen kehittäminen sekä pedagoginen johtaminen ovat keskeisessä asemassa kestävän kehityksen edistämisessä. Opettajankoulutusta ja opettajien täydennyskoulutusta on kehitettävä tukemaan opettajien kestävyysosaamista ja kestävyyskasvatuksessa tarvittavia pedagogisia valmiuksia. Suomella on erityisen hyvät edellytykset edistää kestävän kehityksen toteutumista varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa esimerkiksi henkilöstön korkean koulutustason vuoksi. Sen sijaan henkilöstön täydennyskoulutuksessa sekä muussa osaamisen ylläpitämisessä ja kehittämisessä on vakavia puutteita. Henkilöstön täydennyskoulutukseen osoitettujen määrärahojen karsiminen Opetushallituksen talousarviosta on entisestäänkin heikentänyt tilannetta.

3. Kestävyysosaamista ja kestävän kehityksen periaatteiden toteutumista kasvatus- ja koulutusalalla on arvioitava systemaattisesti ja pitkänteisesti. Arviointien lähtökohtana on oltava systeeminen näkemys koulutuksen ja kasvatuksen ilmiöistä, asioiden keskinäisistä yhteyksistä ja muuttuvasta toimintaympäristöstä. Arviointien tulee antaa tietoa ja ymmärrystä, joka vahvistaa kasvatus- ja koulutusjärjestelmän ja -organisaatioiden muutos- ja sopeutumiskykyä ja auttaa varautumaan tulevaan. Kehittävän arvioinnin menetelmillä on mahdollista toteuttaa ulkoista arviointia ja tukea koulutuspoliittisia päättäjiä tuottamalla tietoa siitä, mitä toimenpiteitä tulisi tehdä. Kehittävän arvioinnin avulla voidaan tuottaa myös itsearvioinnin välineitä, joilla voidaan tukea paikallisella tasolla tavoitteiden toteuttamista. Arviointitiedon käyttöä ja kehittämissuositusten toteutumista on seurattava kansallisen tilannekuvan vahvistamiseksi.

4. Koulutusjärjestelmän kykyä vastata työnantajien ja työikäisen aikuisväestön koulutustarpeisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa on vahvistettava. Työikäisen aikuisväestön mahdollisuudet hankkia uutta osaamista ja kouluttautua uudelleen erilaisissa rakennemuutostilanteissa ovat keskeinen osa koulutusjärjestelmän kestävyyttä ja yhteiskunnallinen kestävyystekijä sekä sosiaalisesti että taloudellisesti. Yritysten ja muiden työnantajien mahdollisuudet toimia alueellisesti ja kansallisesti kestävällä tavalla ovat olennaisesti sidoksissa osaavan työvoiman saatavuuteen ja sujuvaan koulutusyhteistyöhön ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kanssa. Edellä kuvattuja tavoitteiden saavuttamiseksi on

vahvistettava koulutusorganisaatioiden yleistä varautumista erilaisiin muutostilanteisiin sekä luotava kansalliset ja alueelliset yhteistyömallit positiivissa rakennemuutostilanteissa toimiselle. Lisäksi on edistettävä koulutusta ja työmarkkinoita koskevan ennakointiedon käyttökelpoisuutta ja saatavuutta yhdestä paikasta.

Alla oleva lausunto on rakennettu siten, että arviointituloksiin perustuvat Karvin näkemykset esitetään tulevaisuusvaliokunnan edellisen mietinnön kannanottoehdotusten mukaisesti.

Valiokunnan kannanottoehdotukset 1 ja 5: Agenda2030-toimenpideohjelmaan liittyvän monitoimijaisen ja hallinnon alat ylittävän työn koordinointi sekä arvioinnin resursointi ja kehittäminen osana tietoon perustuvaa päätöksentekoa

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus pitää tärkeänä, että vahvistetaan Agenda2030-toimenpideohjelmaan liittyvän monitoimijaisen ja poikkisektoriaalisen työn koordinointia sekä lisätään toimenpideohjelman toteutumiseen liittyvän arvioinnin resursseja. Arvioinnin, erityisesti kehittävän arvioinnin mahdollisuudet tukea kehittämistä ja päätöksentekoa tulisi tunnistaa aiempaa paremmin. Kasvatuksen ja koulutuksen osalta arviointietoa tarvitaan myös eri koulutusasteiden toiminnan kehittämisen tueksi.

Kestävän kehityksen ja siihen merkittävänä osana sisältyvän ekososiaalisen sivistyksen arvioinnin tarve on tulevaisuudessa yhä tärkeämmässä roolissa. Tulevaisuusvaliokunnan kannanoton mukaisesti Karvin näkemys on, että arviointia on tehtävä yli hallinnonalojen sekä etukäteen että jälkikäteen ja arviointitieto on otettava käyttöön lainvalmistelussa.

Sivistyksen, osaamisen ja kestävien elämäntapojen edistäminen edellyttää systemaattisen ja ajantasaisen arviointitiedon tuottamista koulutuksesta. Karvin arviointitoiminta on pitkäjänteisesti jo kymmenen vuoden ajan tuottanut tietoa kestävään kehitykseen liittyvien teemojen, kuten tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edellytyksistä ja toteutumisesta koulutuksessa. Karvi tuottaa tietoa esimerkiksi oppimistuloksista, kouluhyvinvoinnista, opettajuudesta ja opettajankoulutuksesta sekä koulutuksen työelämävastaavuudesta ja työllistymisestä.

Kansallinen koulutuksen arviointitoiminta on luonteeltaan tulevaisuusorientoitunutta ja arvioinnin vaikuttavuutta lisätään noudattamalla osallistavia kehittävän arvioinnin periaatteita. Arviointitoiminta palvelee sekä kansallista että paikallista kehittämistä ja päätöksentekoa. Karvin arvioinnit

kattavat koko koulutusjärjestelmän varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen ja vapaaseen sivistystyöhön. Arviointitehtävä mahdollistaa yli koulutusasteet kattavan arviointitiedon tuottamisen ja koulutusjärjestelmätasoiset analyysit koulutuksen tilasta. Kansallisen arviointitoiminnan jatkuvuus ja toimintaedellytykset on varmistettava myös tulevaisuudessa riittävin julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion talousarvioon sisältyvin toimintamenomäärärahoin.

Karvi on nostanut visioksi rakentaa koulutuksen arvioinnilla luottamusta kestävään tulevaisuuteen. Uuden koulutuksen arviointisuunnitelman (2024–2026) yksi ohjaavista tavoitteista on sosiaalisen, ekologisen ja taloudellisen kestävän kehityksen edistäminen. Jotta kestävyyskasvatuksen tavoitteiden integrointi koulutuksissa toteutettaisiin viisaasti ja luotettavalla tietopohjalla, teeman tulee näkyä kansallisessa tiedontuotannossa ja koulutuksen kehittämisessä. Edelleen on tarvetta myös kestävyyskäsitteen yhteiselle jäsentämiselle koulutuksen kontekstissa ja yli koulutusteet ylittäen, jotta kestävän kehityksen toteutumista voidaan tehokkaasti edistää koulutuksessa.

Karvissa kestävän kehityksen painopisteen alle sijoittuu viisi eri koulutusasteita koskevaa arviointia, joista laajin koskee kestävyysosaamisen toteutumista koulutuksessa. Euroopan unioni on suosittanut kestävyyskasvatuksen integroimista kaikille koulutusasteille, jotta voidaan varmistaa kestävyysosaamiseen tarvittavat tiedot, taidot ja asenteet. Kestävyysosaamisen nykytilaa tai sen vaikuttavuutta ei ole aiemmin arvioitu kansallisesti. Tämä on ollut puute koulutuksen ja koulutusorganisaatioiden kestävyyskasvatuksen tukemisessa ja kehittämisessä.

Karvin vuosina 2025–2027 toteuttama arviointi tuottaa tietoa kestävien periaatteiden toteutumisesta ja kestävyysosaamisesta useilla koulutusasteilla. Arvioinnin avulla luodaan kansallinen tilannekuva koulutuksen kestävyysosaamisen tilasta. Tavoitteena on arviointitiedon avulla edistää kestävyyskasvatusta. Arviointi tukee myös koulutuspoliittisia päättäjiä tuottamalla heille tietoa siitä, mitä toimenpiteitä tulisi tehdä kestävyyskasvatuksen edistämiseksi koulutuksessa. Korkeakoulujen osalta arvioinneissa huomioidaan Unifin Kestävän kehityksen ja vastuullisuuden teesit sekä Arenen Kestävän kehityksen ja vastuullisuuden ohjelma.

Valiokunnan kannanottoehdotus 2:
Väestön alueelliseen keskittymiseen ja eriytymiseen liittyvät ongelmat

Tulevaisuusvaliokunnan edellisessä mietinnössä tuotiin esiin väestön alueelliseen keskittymiseen ja eriytymiseen liittyvät ongelmat. Alueiden kehittymistä, koulutusta ja työllistymistä koskevalle

tiedolle on suuri tarve. Erityisesti tarvitaan sellaista koulutuksen työelämävastaavuutta koskevaa määrällistä ja laadullista arviointietoa, jolla voidaan tukea koulutuksen järjestäjiä.

Karvi toteuttaa ammatillisesta koulutuksesta työllistymiseen liittyvän arvioinnin vuosien 2024–2026 aikana. Arvioinnilla tuotetaan tietoa ammatillisesta koulutuksesta työllistymisen nykytilasta sekä siitä, miten työllistymisen mahdollisuuksia voidaan tukea koulutuksen aikana ja millaisia kehittämistoimia ammatilliseen koulutukseen tarvitaan, jotta työllistymistä voidaan edistää eri toimialoilla ja alueilla. Lisäksi arvioinnilla pyritään löytämään hyviä käytäntöjä kansallisesti ja kansainvälisesti työllistymisen edistämiseksi.

Osana arviointia Karvi julkaisi keväällä 2024 katsauksen, jossa tarkasteltiin ammatillisesta koulutuksesta valmistuneiden työllistymistä, työttömyyttä ja muuta sijoittumista vuoden ja viiden vuoden kuluttua tutkinnon suorittamisesta. Katsaus perustui Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusesta saataviin sijoittumistietoihin vuosilta 2009–2021. Katsauksen mukaan ammattitutkinnon suorittaneiden työllisyys oli vuosina 2009–2021 keskimäärin noin 80 prosenttia ja erikoisammattitutkinnon suorittaneiden yli 90 prosenttia sekä vuoden että viiden vuoden kuluttua tutkinnon suorittamisesta. Ammatillisen perustutkinnon suorittaneista puolestaan keskimäärin 64 prosenttia oli työllisiä vuosi valmistumisen jälkeen. Työttömien osuus oli keskimäärin 17 prosenttia. Viisi vuotta valmistumisen jälkeen työllisten osuus oli keskimäärin 74 prosenttia ja työttömien 11 prosenttia. Vuodesta 2015 lähtien työllisten osuus on kasvanut ja työttömien osuus laskenut covid-19-pandemian aikaa lukuun ottamatta.

Työllistyminen ja työttömyys vaihtelivat koulutusaloittain ja myös koulutusalojen sisällä oli eroja. Sekä vuoden että viiden vuoden kuluttua valmistumisesta parhaiten olivat työllistyneet terveys- ja hyvinvointialojen, kaupan ja hallinnon alan ja palvelualojen tutkinnon suorittaneet. Heikointa työllistyminen taas oli tietojenkäsittelyn ja tietoliikenteen (ICT) alalta, luonnontieteistä, humanistisilta ja taidealoilta valmistuneilla. Lukumääräisesti eniten perustutkinnon suorittaneista työllisistä ja työttömistä oli tekniikan aloilta valmistuneita.

Matalasti koulutetut ja heikosti koulutukseen osallistuvat ryhmät työmarkkinoilla

Agenda 2030:n tavoite 4 on taata kaikille avoin, tasa-arvoinen ja laadukas koulutus sekä elinikäiset oppimismahdollisuudet. Hallituksen selonteossa on todettu, että nykytilanteen valossa (kohta 4.4) jatkuvan oppimisen haasteisiin on syytä kiinnittää huomiota. Selonteossa kuvatuissa hallituksen toimenpiteissä kyseistä teemaa ei kuitenkaan juurikaan ole käsitelty. Karvin arvioinneissa on tullut

esille useita seikkoja, jotka tulisi huomioida jatkuvan oppisen mahdollisuuksien kehittämisessä nykyisellään heikosti koulutukseen osallistuvien ryhmien osalta.

Karvi arvioi vuosina 2020–2022 koulutusjärjestelmän kykyä vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa (Frisk ym. 2022). Nykyisille työmarkkinoille ja elinkeinoelämälle on tyypillistä, että erilaiset äkilliset rakennemuutokset seuraavat toisiaan, ajoittain hyvinkin nopeasti. Osassa tapauksissa työvoimaa vapautuu markkinoille esimerkiksi irtisanomisten ja teollisuusyritysten lakkauttamisen vuoksi, osassa tapauksissa tarvitaan paljon työvoimaa ja uudenlaista osaamista globaalisti nopeasti kehittyville aloille (esim. akkuteollisuus).

Karvin arvioinnin (Frisk ym. 2022) perusteella tutkinnon suorittaneet ovat merkittävin työikäisen väestön koulutuspalveluihin hakeutuva ryhmä työelämän äkillisissä rakennemuutostilanteissa. Nykyisellään työikäiselle väestölle suunnatut koulutuspalvelut vastaavat parhaiten korkeasti koulutettujen ja ammatillisen koulutuksen suorittaneiden henkilöiden tarpeisiin, kun näkökulmana käytetään koulutukseen hakeutumista ja pääsyä. Matalasti koulutetut, ikääntyvät ja heikosti koulutushalukkaat henkilöt ovat heikommassa asemassa koulutukseen hakeutumisessa äkillisissä rakennemuutostilanteissa.

Taustalla voi olla monia syitä. Ilmiö voi liittyä aiempiin kielteisiin kokemuksiin kouluttautumisesta ja opiskelusta. Myös opiskelutaidot ovat usein heikommat edellä kuvatuissa ryhmissä. Erityisesti digiosaaminen korostuu nykyisellään perustaitona opiskelussa. Koulutusjärjestelmän haasteena on kehittää myös sellaisia työelämän nopeissa muutostilanteissa tarjottavia koulutuspalveluita, joissa huomioidaan matalasti koulutettujen henkilöiden tarpeita ja opiskelussa tarvittavien perustaitojen vahvistamista osana opiskelua. Arvioinnissa tuli myös esille, että henkilökohtaiset syyt – kuten elämänhallinnan tai perheen ja opintojen yhteensovittamisen haasteet – aiheuttavat opintojen keskeyttämistä työelämän nopeissa muutostilanteissa. Myös tämä on tärkeää huomioida koulutusten ja ohjauspalveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Arvioinnin perusteella ammatillisen koulutuksen järjestäjillä ja korkeakouluilla on ajantasainen käsitys siitä, miten toimeentulon mahdollistavien etuuksien ja opiskelun yhteensovittaminen vaikuttaa yksittäisten henkilöiden mahdollisuuksiin opiskella työikäiselle aikuisväestölle suunnatuissa koulutuksissa. Molemmilla koulutusasteilla opintojen aikaisen toimeentulon vaikeudet olivat yksi yleisimmistä opintojen keskeyttämissyistä äkillisissä rakennemuutostilanteissa. On tärkeää varmistaa, että koulutusorganisaatioilla on jatkossakin hyvä käsitys eri kanavista, joista opiskelijan toimeentuloa opintojen aikana voidaan rahoittaa. (Frisk ym. 2022, 206–207.)

Valiokunnan kannanotto 7: Opettajien osaaminen kestävyysmurroksessa sekä ennakoinnin ja koulutusjärjestelmän toiminnan kehittäminen

Tulevaisuusvaliokunnan edellisen mietinnön ehdotuksiin sisältyi opettajien osaamisen kehittäminen kestävyysmurroksessa ja ekososiaalisessa sivistyksessä, eri alojen koulutustarpeiden ennakoinnin ja koulutusjärjestelmän kehittäminen kestävyysmurroksen edellyttämien osaamis- ja työvoimatarpeiden näkökulmasta, jatkuvan oppimisen suuntaaminen niille toimialoille ja alueille, joita kestävyysmurros eniten muuttaa, vapaan sivistystyön resurssien turvaaminen ja taiteen perusopetuksen lisääminen sekä tulevaisuuskasvatuksen lisääminen opetukseen ja oppilaanohjaukseen alkaen opettajien ja ohjaajien koulutuksesta sekä täydennyskoulutuksesta. Valtioneuvoston selontekoon kirjatut tavoitteet ja toimet vastaavat tulevaisuusvaliokunnan edellisen mietinnön ehdotuksiin. Karvi haluaa kuitenkin erityisesti nostaa esiin kasvatukseen ja koulutukseen sisältyvän merkittävää potentiaalin kestävän tulevaisuuden rakentamisessa. Siksi kestävyyskasvatusta ja kestävän kehityksen toteutumista kasvatuksessa ja koulutuksessa olisi erityisen tärkeää edistää tehokkailla toimenpiteillä. Tavoitteiden toteutumista tulisi tukea kehittävän arvioinnin keinoin ja tutkimustietoa hyödyntäen.

Opettajien osaaminen ja pedagoginen johtajuus kestävyysmurroksessa

Kestävyyskasvatus ja siihen liittyvä opettajien täydennyskoulutus ovat keskiössä, jotta kestävyysosaaminen saadaan korkealle tasolle kaikilla koulutusasteilla. Kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää uudenlaista ajattelua ja myös uudenlaista oppimista. Edellytyksenä on joka osatavoitteen kohdalla omaksua kestävän kehityksen periaatteet ja se että lopulta maapallon rajalliset resurssit asettavat kasvun rajat, jotka merkitsevät toimintamahdollisuuksia rajaavaa viitekehystä. Näin kaikessa toiminnassa tulee huomioida luonto, muut elolliset ja ihmisen toiminta. Oppiminen ja sivistys ovat tärkeitä kestävään tulevaisuuteen suuntaavan ajattelun taitojen opettelussa. Koulutuksen merkitys on tässä suuri ja kestävyysosaamisen koulutusta olisikin lisättävä kaikilla koulutusasteilla ja opettajankoulutuksessa. Opettajankoulutusta ja opettajien täydennyskoulutusta on kehitettävä tukemaan opettajien kestävyysosaamista ja kestävyyskasvatuksessa tarvittavia pedagogisia valmiuksia.

Kestävän kehityksen edistäminen varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa edellyttää pedagogista johtajuutta. Pedagogisen johtamisen toteutumisesta koulutuksessa ei ole ollut saatavilla yli koulutusasteet kattavaa arviointi- tai tutkimustietoa. Tähän tietotarpeeseen vastaten Karvi toteuttaa

vuosina 2024-2026 kansallisen arvioinnin opetuksesta, opettajuudesta ja pedagogista johtajuudesta eri koulutusasteilla. Aiemmat opettajuutta ja pedagogista johtajuutta koskevat Karvin arvioinnit ovat osoittaneet, että yhteiskunnan ja oppilaitosten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet merkittävästi oppilaitosten arkeen. Teknologiakehitys, oppilaiden ja opiskelijoiden kasvuympäristön muutokset, opetussuunnitelmauudistukset, yhteistyö-, toiminta- ja työskentelytapojen muutokset, ajan ja työtehtävien hallinta, oppimisympäristöjen kehittyminen, oppijaryhmien moninaistuminen ja tuen tarpeen kasvaminen ovat muuttaneet opetusta ja opettajuutta. Nyt toteutettavassa Karvin arvioinnissa laaditaan suosituksia opetuksen ja pedagogisen johtamisen kehittämiseksi, jotta koulutuksessa voitaisiin entistä paremmin vastata nykyisiin ja tulevaisuuden oppimisen, osaamisen ja työelämän tarpeisiin.

Karvin arvioinnin kirjallisuuskatsauksen mukaan pedagoginen johtaminen voi olla keskeinen tuki kestävyysajattelun edistämisessä. Pedagoginen johtaminen tarkoittaa Lahteron ja Salosen (2022) mukaan pedagogista johtajuutta konkreettisempaa, käytännössä tapahtuvaa johtamista, joka on tilannesidonnaista ja siten erilaista kunnissa, koulutuksen järjestäjillä sekä kouluissa ja oppilaitoksissa. Pedagogiseen johtamiseen kuuluvat johtamistoimenpiteet, jotka tukevat koulun perustehtävän saavuttamista ja opetussuunnitelman toteutumista. (Lahtero & Salonen 2022, s. 54.)

Pedagogista johtamista ohjataan lainsäädännöllä, opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteilla sekä muilla määräyksillä ja pedagogisella johtamisella voidaan tukea niiden tavoitteiden toteutumista. Varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjät linjaavat ja toteuttavat laissa ja opetussuunnitelman perusteissa kirjattuja tavoitteita. Sivistysjohtajat, kuntayhtymien johtajat, rehtorit ja koulutuspäälliköt johtavat omissa tehtävissään pedagogisia linjauksia. Varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjät sekä korkeakoulut ja niiden henkilöstö toteuttavat pedagogiikkaa ja johtavat omaa työtään. (Alava ym., 2012, s. 353–356.)

Lahteron ym. (2021) mukaan laajaa pedagogista johtamista toteuttava rehtori tai muu pedagogisesta johtamisesta vastuussa oleva henkilö pyrkii tukemaan koko kouluyhteisön ammatillista kehittymistä ja osaamisen hyödyntämistä siten, että ne edistävät opetussuunnitelman ja tutkinnon perusteiden tavoitteiden toteutumista ja oppilaiden oppimista. Tämä tapahtuu tukemalla opettajien keskinäistä yhteistyötä ja sitä kautta yhteisöllisen osaamisen lisääntymistä (Goddard ym. 2015 sit. Lahtero). Laajaan pedagogiseen viitekehykseen sisältyy myös suora pedagoginen johtaminen sekä koulun rakenteiden ja henkilöstön johtamisen avulla tapahtuva epäsuora johtaminen. (Lahtero ym. 2021, s. 328–329.)

Mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen ja oikeus esiopetukseen

Karvi pitää tärkeänä, että mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen sekä oikeus esiopetukseen toteutuu yhtäläisesti kaikille lapsille. Suomessa varhaiskasvatuksen osallistumisaste on kuitenkin jäänyt jälkeen EU:n tavoitteesta (European Commission 2020) ja muista pohjoismaista. Työvoimapoliittisen tehtävän lisäksi varhaiskasvatukseen osallistumisen määrän pitkäjänteinen nostaminen onkin ollut yli hallituskausien jatkunut tavoite, sekä yksi keskeisiä koulutukselliseen tasa-arvoon tähtääviä toimenpiteitä (Vlasov ym. 2024). Sekä kansallisena että tutkimuksellisena huolena on ollut se, kuinka varhaiskasvatuksesta eniten hyötyvät, kuten muuta kuin suomea äidinkielenään puhuvat ja heikoista sosioekonomisista lähtökohdista tulevat lapset, saataisiin palveluiden piiriin (Lazzari & Vandenbroeck 2012; Siippainen ym. 2020).

Lasten varhaiskasvatukseen osallistumista edistää esimerkiksi se, että varhaiskasvatuspalvelut kohtaavat joustavasti perheiden lastenhoitoon liittyvät tarpeet. Arviointimme ovat osoittaneet, että huoltajien näkemys varhaiskasvatuksen laadusta ja sen merkityksestä lasten kasvulle ja oppimiselle on yhteydessä siihen, osallistuuko lapsi varhaiskasvatukseen vai ei (Siippainen ym. 2019). Vanhemmille laatu on ensisijaisesti sitä, mitä he näkevät ja kokevat, kuten turvallisia ja pysyviä vuorovaikutussuhteita pienissä ryhmissä. On tärkeää huolehtia siitä, että esimerkiksi henkilöstömitoituksiin, henkilöstön määrää sääteleviin suhdelukuihin tai lapsiryhmien kokoihin ei tehtäisi heikennyksiä, jotka potentiaalisesti rapauttaisivat vanhempien käsitystä varhaiskasvatuksen soveltuvuudesta omalle lapselleen (Vlasov ym. 2024). Lisäksi tulee huolehtia siitä, että alan veto- ja pitovoimaa vahvistetaan palkkauksen, perus- ja lisäkoulutuksen sekä suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen kehittämisen avulla. Tarvitaan myös varhaiskasvatuksen palvelurakenteen paikallista kehittämistä. Arviointituloksiimme viitaten pidämme tärkeänä, että varhaiskasvatuksen johtamisen edellytyksistä huolehditaan varmistamalla, että johtamiskokonaisuudet ja alaisten määrät pysyvät kohtuullisina (Kuusiholma-Linnamäki ym. 2023).

Maksuttoman viisivuotiaiden varhaiskasvatuksen kokeilun arviointi osoitti, että vuonna 2018–2019 korkeamman suhdeluvun ja subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen aikaan niissä kunnissa, joissa kyseiset heikennykset olivat voimassa, osallistui vähemmän viisivuotiaita lapsia varhaiskasvatukseen kuin muissa kunnissa (Siippainen ym. 2019). Arvioinnin perusteella tiedämme lisäksi, että viisivuotiaiden osallistuminen varhaiskasvatukseen oli vähäisempää, mikäli kunnassa maksettiin kotihoidon tuen kuntalisää. Kuntalisän tyypillisin ehto sitä maksavissa kunnissa oli, että kaikki perheen varhaiskasvatusikäiset lapset tuli hoitaa kotona. Tämä ehto on ristiriitainen lapsen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden kanssa. (Kuusiholma-Linnamäki & Siippainen 2021) Yllä mainitun kaltaisten heikennysten ja osallistumisen esteiden tunnistaminen ja nykyisten suhdelukujen

säilyttäminen ovatkin olennaisia toimenpiteitä osana varhaiskasvatuksen osallistumisasteen ja saavutettavuuden lisäämistä (Siippainen ym. 2019; 2020).

Perustaitojen osaaminen

Valtioneuvoston selonteossa tuodaan esille opetus- ja kulttuuriministeriön Sivistyskatsaukseen (2023) viitaten, että yli 20 vuotta jatkunut oppimistulosten lasku on Suomessa ollut kansainvälisesti poikkeuksellisen nopeaa, mutta nuorten oppimistulokset ovat laskusta huolimatta Suomessa yhä kansainvälisesti vertaillen hyviä. Perustaidot ovat välttämätön edellytys aktiiviseen ja osallistuvaan kansalaisuuteen. Karvi tuottaa kattavaa tietoa perusopetuksen ja ammatillisen koulutuksen oppimistuloksista.

Karvi arvioi keväällä 2024 kuudesluokkalaisten matematiikan ja äidinkielen taitoja. Arvioinnin tarkoituksena oli selvittää, mitä oppilaat osaavat kuudennen luokan lopussa ja miten he saavuttavat opetussuunnitelman perusteiden tavoitteet. Oppilaiden taidot olivat varsin samantasoisia eri puolilla Suomea. Suomen- ja ruotsinkielisten koulujen oppilaiden osaaminen oli matematiikassa keskimäärin yhtä hyvää. Myös tyttöjen ja poikien taidot matematiikassa olivat samalla tasolla. Pojat kuitenkin luottivat omiin taitoihinsa enemmän kuin tytöt. (Ukkola ym. 2025.)

Äidinkielessä ja kirjallisuudessa osaamiserot olivat suuria. Suomenkieliset tytöt osoittivat selvästi parempaa osaamista kuin muut oppilaat. Ruotsinkieliset tytöt ja suomenkieliset pojat ylsivät keskimäärin melko korkealle tasolle. Heikointa osaamista osoittivat ruotsinkielisten koulujen pojat ja suomea tai ruotsia toisena kielenä (S2) opiskelevat oppilaat, joiden pistemäärät olivat samaa luokkaa. Yksilöllinen vaihtelu oli kuitenkin suurta kaikissa oppilasryhmissä. (Ukkola ym. 2025.) Arvioinnissa käytettiin uudistettuja kuudennen luokan lukuvuosiarvioinnin kriteereitä, joiden mukaan myös opettajat antoivat ensimmäistä kertaa arvosanat todistuksiin keväällä 2024.

Alkuopetusvaiheessa eli kahdella ensimmäisellä vuosiluokalla keskeistä on lukemaan oppiminen. Oppilaat oppivatkin mekaanisen lukutaidon hyvin, mutta kolmannen luokan alussa puolella oppilaista virketasoisen tekstin lukeminen ja ymmärtäminen ei ole vielä täysin sujuvaa ja noin viisi prosenttia oppilaista ei osaa vielä lukea kunnolla edes sanoja. Lukemisen fokus vaihtuu alkuopetuksen jälkeen: kahden ensimmäisen luokan aikana lukutaito on oppimisen kohde, mutta kolmannella luokalla lukutaitoa aletaan käyttää oppimisen välineenä. Siksi on tärkeää, että lukutaidon perusta saadaan kuntoon ennen kolmannelle luokalle siirtymistä. (Ukkola & Metsämuuronen 2023.) Yhden vuosiviikkotunnin lisäys äidinkielen opetukseen vuosiluokille 1–2 tukee tätä tavoitetta.

Lukutaidon vaatimukset lisääntyvät ja muuttuvat oppilaiden kasvaessa ja koulupolun edetessä, ja oppilaat kohtaavat arjessaan yhä monimuotoisempia tekstejä. Arviointitulosten perusteella vaikuttaa siltä, että kouluissa keskitytään vahvasti peruslukutaitoon. Oppilaat löytävät taitavasti yksittäisiä tietoja monenlaisista teksteistä, ja lähes jokainen kuudesluokkalainen tunnistaa esimerkiksi prototyyppisen mainoksen kuvineen ja hintoineen. Sen sijaan tietojen yhdistäminen ja päätelmien tai kriittisten tulkintojen tekeminen teksteistä ei suju yhtä hyvin. (Ukkola ym. 2025.)

Kuudesluokkalaisilla näyttää olevan monenlaisia taitoja, joiden avulla he pärjäävät arjessaan ja osallistuvat yhteiskunnan toimintaan. Suurimmalla osalla perustaidot ovat hyvät. Arvioinnin tulosten perusteella suurin osa kuudesluokkalaisista ei vielä yllä ylimmille ajattelun tasoille, vaikka opetussuunnitelma sitä heiltä osin jo edellyttääkin. On myös huomattava, että kuudesluokkalaisten joukossa on paljon oppilaita, jotka eivät vielä osaa tehdä kirjaimellisen merkityksen ohi meneviä päätelmiä ja jotka eivät aina erota ohjeita mielipiteistä. Vaikka oppilaat osaavatkin tulkita esimerkiksi sarjakuvia ja tilastoja, huolestuttavaa on, että uutisten lukutaito ei ole kovin hyvällä tolalla. On tärkeää oppia erottamaan erilaiset mediasisällöt toisistaan. Kriittinen mediatekstien lukutaito on yhteiskunnallisen keskustelun ja kaupallisen vaikuttamisen näkökulmasta tärkeä kansalaistaito. (Ukkola ym. 2025.)

Matematiikassa kuudesluokkalaiset saavuttavat opetussuunnitelman perusteiden tavoitteet hyvin kuudennen luokan lopussa, ja oppimistulosten erot ovat pieniä oppilasryhmien välillä. On kuitenkin pohdittava myös sitä, ovatko opetussuunnitelman asettamat tavoitteet kuudennella vuosiluokalla jopa liian matalalla. Oppilailla on jäljellä enää kolmasosa perusopetuksen matematiikan oppitunneista, mutta sisältö muuttuu ylimmillä vuosiluokilla aiempaa abstraktimmaksi ja siten monelle vaikeammaksi. On kuitenkin tärkeää huomata, että oppilasjoukko on jakautunut niin, että osa oppilaista on taidoiltaan selvästi keskitason yläpuolella ja osa alapuolella. Osa oppilaista vaikuttaa pudonneen kärryiltä jo tässä vaiheessa: viisi prosenttia oppilaista ei yllä kuudennella luokalla hyväksyttyyn arvosanaan ja lisäksi pienellä osalla oppilaista oli yksilöllistetty oppimäärä matematiikassa. (Ukkola ym. 2025.)

Eriarvoistumiskehitys suomalaisessa koulutuksessa

Valtioneuvoston selonteossa tuodaan esille nuorten hyvinvoinnin polarisoituminen. Sosioekonomisella taustalla ja kodin tilanteella on suuri merkitys siihen, millaisia mahdollisuuksia nuorella on. Nuorten hyvinvoinnin edistämisessä on tärkeää ottaa huomioon perheiden tukeminen.

Suomalaisessa yhteiskunnassa ja koulutuksessa on havaittu eriarvoistumiskehitystä, eikä esimerkiksi perusopetus pysty enää turvaamaan oppijoiden yhdenvertaisia ja tasa-arvoisia mahdollisuuksia (ks. esim. Saarinen ym. 2021; Ukkola & Väätäinen 2021). Yhteiskunnan sosiaalinen, alueellinen sekä väestön määrään ja rakenteeseen perustuva eriytyminen haastaa koko koulutusjärjestelmää sekä kansallisella että paikallisella tasolla, niin harvaan asutuilla seuduilla kuin suurten kaupunkien sisällä.

Alueiden eriytyminen voi näkyä sosiaalisen, koulutuksellisen ja taloudellisen huono-osaisuuden kasautumisena oppilaiden verkostoissa. Oppimisympäristöillä ja vertaisryhmillä voi olla merkittävä vaikutus oppimistuloksiin (ks. esim. Kauppinen & Marjanen 2020; Metsämuuronen & Nousiainen 2021; Ukkola ym. 2020). Lähipiirin vaikutus ja koulutuspolkujen erkaneminen näkyvätkin kouluttautumisessa sekä yksilö- että koulutasolla. Suurissa kaupungeissa naapurustojen lapset eriytyvät usein alueillaan sekä sosiaalisesti että etnisesti voimakkaammin kuin aikuisväestö (Saikkonen ym. 2018; Bernelius & Vilkama 2019). Ensimmäisen luokan alussa koulu selittää keskimäärin kuusi prosenttia oppilaiden matematiikan ja viisi prosenttia äidinkielen lähtötasosta. (Ukkola ym. 2020.) Lähtötilanne perusopetuksen alussa on siis varsin tasainen. Koulujen väliset erot kuitenkin kasvavat jo alkuopetuksen aikana (Ukkola & Metsämuuronen 2023) ja ovat kolmannen luokan alussa samaa tasoa kuin kuudennella ja yhdeksännellä luokalla (Ukkola ym. 2025).

Karvin näkemyksen mukaan on ensiarvoista, että eriytymiskehitystä pyritään aktiivisesti ehkäisemään. Eriarvoistumiskehityksen ehkäiseminen tulee olla yksi keskeisimpiä kestävän kehityksen toimenpiteitä. Näin turvataan yhtäläisiä oppimisen edellytyksiä eri alueiden välillä, ja siten oppilaille voidaan tarjota mahdollisimman yhdenvertaiset mahdollisuudet oppimispolkunsa rakentamiseen ja osaamisensa kehittämiseen asuinalueesta riippumatta. On kuitenkin tärkeää muistaa, että kaupunkien sisäinen eriytymiskehitys on usein monitasoista ja kokonaisvaltaista, joten siihen ei voida vaikuttaa pelkästään koulutuksen tasa-arvorahoituksen keinoin. Pelkillä koulutuspoliittisilla toimilla ei voida vaikuttaa alueelliseen ja yhteiskunnalliseen segregaatioon, vaan tarvitaan myös muita politiikkatoimia, kuten talous-, asunto- ja työllisyyspolitiikkaa. Sillä alueiden toimintakykyyn, elinvoimaan ja vetovoimaan vaikuttavat suuresti muun muassa väestötiheys, asukkaiden ikä- ja koulutusrakenne, alueella toimivat yritykset ja palvelut, työllisyysaste ja palveluverkosto ja alueen liikenneyhteyksien kattavuus, sujuvuus ja toimivuus. Nämä kaikki linkittyvät vahvasti keskenään ja vaikuttavat toinen toisiinsa, ja siksi niiden vaikutukset voivat kumuloitua. Alueen vetovoima heikkenee, jos sille kasaantuu useita hyvinvointia heikentäviä tekijöitä, kuten työttömyyttä ja palveluverkostojen karsimista. Näivettymiskehitys ulottuu myös varhaiskasvatukseen ja kouluverkostoon, ja se voi saada paitsi henkilökuntaa, myös perheitä muuttamaan muualle. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen tarjonnalla voi kuitenkin olla olennainen asema siinä, kuinka asuttuina eri alueet Suomessa pysyvät ja millaiseksi eri alueiden väestörakenne kehittyy. (Ukkola & Metsämuuronen 2021, Ukkola & Väätäinen 2021.)

Opinto-ohjauksen toimivuus

Karvi arvioi vuosina 2022–2024 opinto-ohjauksen uusia ja vahvistettuja muotoja perusopetuksessa, toisella asteella, nivelvaihe- ja valmentavissa koulutuksissa sekä asuinkuntien ohjaus- ja valvontatyössä. Arvioinnin tulosten mukaan koulutuspaikkoja, -vaihtoehtoja tai erilaisia palveluita ei ole riittävästi vastaamaan nuorten erilaisiin tarpeisiin. Huoli nuorten opiskelukuntoisuudesta nostettiin usein arvioinnissa esiin. Opetus- ja ohjaushenkilöstön mukaan osan nuorista on vaikeaa tulla kouluun tai he eivät pysty osallistumaan ryhmäopetukseen lainkaan. Syiksi esitettiin muun muassa mielenterveyden ja käyttäytymisen haasteita. Arviointiaineistojen mukaan kouluissa ja oppilaitoksissa opiskelee tällä hetkellä sellaisia nuoria, joiden oikea paikka olisi opetus- ja ohjaushenkilöstön mielestä muualla kuin opiskelun piirissä. Tällaisten nuorten koettiin hyötyvän enemmän kuntoutuspalveluista kuin koulutuksesta. Kyseisten palvelujen piiriin pääseminen voi arvioinnin mukaan olla vaikeaa. Opetus- ja ohjaushenkilöstön mukaan nivelvaihe- ja valmentavissa koulutuksissa ei ole riittävästi opiskelupaikkoja tai niitä ei järjestetä lähellä opiskelijan kotia tai tukiverkostoa. Ongelmallista kuntien ohjaushenkilöstön mukaan oli myös se, että nuoret joutuivat toisinaan odottamaan pitkiäkin aikoja heille sopivien koulutuspaikkojen saamista, mikä haastaa nuorten tilanteita entisestään sekä hyvän ohjauksen toteuttamista.

Eri alojen koulutustarpeiden ennakointi ja koulutusjärjestelmän toiminta kestävyysmurroksen edellyttämien osaamis- ja työvoimatarpeiden näkökulmasta

Karvi julkaisi tammikuussa 2024 tulokset arvioinnista, jossa selvitettiin, miten toimivia ammatillisen koulutuksen tutkintojärjestelmän kehittämisen prosessit ovat työelämän ja yhteiskunnan ammatillisiin osaamistarpeisiin vastaamiseksi. Lisäksi arvioinnissa tarkasteltiin nykyisen tutkintojärjestelmän toimivuutta työelämässä olevien osaamisen kehittämisen kannalta.

Tutkintojärjestelmän muutostarpeiden tunnistaminen on keskeinen lähtökohta tutkintojärjestelmän kehittämiselle. Tunnistamiseen on luotu vuonna 2018 toteutetun ammatillisen koulutuksen reformin myötä erilaisia toimintatapoja ja -mekanismeja. Määrällistä ja laadullista ennakointia on kehitetty. Myös tietovarannot ovat kehittyneet ja tietoa tuotetaan paljon. Arvioinnin mukaan prosessit, joilla tietoa muunnetaan tutkintojärjestelmän kehittämis- ja muutostiedoksi eivät kuitenkaan ole riittävän systemaattisia. Riskinä on se, että tutkintojärjestelmän kehittäminen on enemmän reaktiivista kuin proaktiivista. Työelämän ja yhteiskunnan nopeat muutokset edellyttävät toimivampia tapoja tunnistaa tutkintojärjestelmän kehittämistarpeita. Tämä edellyttää datan ja informaation hallintaan ja

analysointiin sekä tiedon tulkintaan ja hyödyntämiseen liittyvien prosessien edistämistä eri toimijatasoilla.

Arvioinnin mukaan ammatillisten tutkintojen ja niiden perusteiden kehittämisessä on haastavaa hyödyntää valtakunnallisesti tuotettua ennakointitietoa osaamistarpeista, koska se on geneeristä pitkän aikavälin tietoa. Karvi suosittelee, että ennakointitiedon käytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä kehitetään yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen, Osaamisen ennakointifoorumin ja työelämätoimikuntien kesken. Opetushallituksessa tutkintojen perusteiden ajantasaisuuden seurannassa ja perustetyössä tiedon kokoamisen ja analysoinnin tapoja tulee systematisoida ja yhdenmukaistaa eri koulutusalojen ja tutkintojen välillä, koska niissä on tällä hetkellä vaihtelua. Lisäksi työelämätoimikuntien tehtävää osallistua ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteen sekä ammatillisten tutkintojen ja niiden perusteiden kehittämiseen tulee selkeyttää. Työelämätoimikuntien keskinäistä vuorovaikutusta ja toiminnan koordinointia tulee myös vahvistaa, jotta voidaan varmistaa yhtenäisemmät toimintatavat toimikuntien välillä.

Arvioinnin perusteella sidosryhmien osallistamisessa tutkintojärjestelmän kehittämiseen on menty viime vuosina avoimempaan ja moniäänisempään suuntaan, mutta työelämän osallistumista tulee kehittää sekä tutkintojärjestelmän kehittämishankkeissa että tutkintojen perusteiden kehittämisessä. Työelämän osallistamisessa haasteena on saada erityyppisiä toimijoita mukaan. Keskusjärjestöt ja ammattiliitot osallistuvat aktiivisesti, mutta työntekijätahojen tai yrittäjien osallistuminen on vähäisempää. Heitä on tärkeää saada enemmän mukaan, jotta osaamistarpeet välittyvät riittävästi työpaikoilta järjestelmätasolle.

Arvioinnin mukaan reformissa toteutettu tutkintojen määrän vähentäminen selkeytti tutkintojärjestelmää, ja tutkinnon osiin perustuva rakenne parantaa koulutuksen saavutettavuutta työelämässä. Myös perustutkinnoista, ammattitutkinnoista ja erikoisammattitutkinnoista muodostuva rakenne on arvioinnin mukaan tarkoituksenmukainen. Joustavuutta tulee kuitenkin lisätä. Tarvitaan enemmän mahdollisuuksia tutkinnon osien yhdistämiseen yli tutkintorajojen, enemmän valinnaisuutta sekä tutkintoa lyhyempien koulutuskokonaisuuksien kehittämistä uusiin osaamistarpeisiin vastaamiseksi. Arviointitulosten mukaan useat koulutuksen järjestäjät ovat jo kehittäneet tutkintoa lyhyempiä kokonaisuuksia. Tietoa ja kokemuksia näistä tulee jakaa ja välittää myös muille koulutuksen järjestäjille. Tutkinnon osien ja tutkintoa lyhyempien kokonaisuuksien tarjonnan ja suorittamisen lisääminen edellyttää myös rahoituskannustimien kehittämistä, mikä hallitusohjelmassa onkin asetettu tavoitteeksi.

Jatkuvan oppimisen koulutustarjonnan tietopohjaisuuden kehittäminen

Valiokunnan kannanottoehdotuksessa 7 on todettu, että valtioneuvoston tulee edistää eri alojen koulutustarpeiden ennakointia ja koulutusjärjestelmien toimintaa kestävyysmurroksen edellyttämien osaamis- ja työvoimatarpeiden näkökulmasta ja suunnata jatkuvaa oppimista ja uudelleenkouluttautumista oikeudenmukaisen siirtymän näkökulmasta varsinkin niille toimialoille ja alueille, joita kestävyysmurros eniten muuttaa.

Karvi toteutti vuosina 2020–2022 arvioinnin, jossa tarkasteltiin koulutusjärjestelmän kykyä vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa. Työmarkkinoiden äkillisiä muutoksia voidaan pitää tyypillisinä alueellista ja kansallista kestävyyttä monin tavoin haastavina ilmiöinä. Arvioinnissa tarkasteltiin laajalti jatkuvaan oppimiseen liittyvän ennakoinnin ja tietopohjan tilaa. Arvioinnin johtopäätös oli, että ammatillisen koulutuksen järjestäjät, korkeakoulut ja työnantajat tarvitsevat kootusti tietoa siitä, millaisia osaamistarpeita yhteiskunnassa, yksittäisillä työnantajilla ja yksilöillä on (Frisk ym. 2022).

Koulutustoimijat tarvitsevat myös nykyistä käyttökelpoisempaa ennakointitietoa jatkuvan oppimisen koulutustarjonnan suunnittelun tueksi. Eri tahoilta kerätty palautetieto on jo nykyisellään laajalti käyttökelpoista ammattikorkeakouluille ja korkeakouluille, mutta ennakointitiedon käyttökelpoisuudessa on pulmia. Kehittämiskohteita ovat synteesitiedon saatavuus ja tiedon kokoaminen kattavasti yhteen paikkaan. (Frisk ym. 2022, 101–108.) Arvioinnissa selvitettiin myös sitä, mitkä ennakointitiedon lähteet ammatillisen koulutuksen järjestäjät ja korkeakoulut kokevat nykyisellään käyttökelpoisimmiksi. Työ- ja elinkeinoministeriön ennakointitieto koettiin molemmilla koulutusasteilla kaikkein käyttökelpoisimmaksi. Opetushallituksen tuottamaa ennakointitietoa pidettiin ammatillisen koulutuksen järjestäjien keskuudessa käyttökelpoisempana kuin korkeakoulujen edustajien keskuudessa. Vastaavasti maakuntaliittojen tuottama ennakointitieto taas on käyttökelpoisempaa korkeakouluille kuin ammatillisen koulutuksen järjestäjille. (Frisk ym. 2022, 107–108.)

Karvi katsoo, että valmisteilla olevalla sähköisellä Osaamispolku-palvelulla ja siihen liittyvillä tietovarannoilla (osaamistietovaranto ja koulutustietovaranto) (VN/1227/2024) vastataan keskeisesti tarpeeseen koota yhteen tietoa olemassa olevasta osaamisesta, osaamisen kehittämisen tarpeista ja jatkuvan oppimisen koulutuksista.

Karvin arvioinnissa on suositeltu, että Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (Jotpa) tulisi kehittää toimintamalli ja indikaattoreita aikuisten koulutuspalvelujen tiedolla johtamiseen yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Palvelukeskuksen on tärkeää varmistaa, että nykyisin käytettävät indikaattorit tukevat alueellista työikäisen väestön tarpeiden seuraamista ja kartoittamista. Tiedolla johtamista ja indikaattoreita tulee kehittää edelleen siten, että se vahvistaa koulutusjärjestelmän

kykyä vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa. (Frisk ym. 2022, 222.)

Koulutusjärjestelmän, ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen varautuminen jatkuvan oppimisen tarpeisiin

Koulutusjärjestelmää ja koulutustoimijoiden kykyä toimia erilaisissa muutostilanteissa pitää kehittää, jotta jatkuvan oppimisen koulutuspalveluiden saatavuus työikäiselle aikuisväestölle voidaan turvata. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kyky vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa on keskimäärin hyvä. Kyvyssä on kuitenkin vaihtelua koulutusasteiden ja arviointialueiden välillä. Myös AVI-alueiden välillä on vaihtelua. Koulutusjärjestelmän kyky vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin negatiivisissa rakennemuutostilanteissa on nykyisellään melko hyvä. Koulutusjärjestelmän kyky vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin positiivisissa rakennemuutostilanteissa on tyydyttävä. (Frisk ym. 2022, 198.)

Varautumisesta äkillisiin muutoksiin näyttäisi tulleen eräänlainen yleiskyvykkyys, joka ammatillisen koulutuksen järjestäjillä ja korkeakouluilla tulisi olla. Joustokykyä voidaan pitää myös kilpailutekijänä, josta koulutustoimijat saavat etua nopeissa muutostilanteissa. Työelämän äkillisten rakennemuutosten viitekehyksessä tehty Karvin arviointi osoitti, että kovin täsmällinen varautuminen juuri tiettyihin muutoksiin työmarkkinoilla, toimialoilla ja alueilla ei ole mahdollista tai taloudellisesti järkevää. Tällöin korostuu se, millainen kyky ammatillisen koulutuksen järjestäjillä ja korkeakouluilla on yleisesti toimia nopeissa muutostilanteissa. Vaikka kansallinen ohjaus rahoitusmekanismeineen asettaa tiettyjä reunaehtoja varautumiselle, on koulutusorganisaatioiden välillä nykyisellään myös strategisista painopisteistä, toimintakulttuurista ja organisaatiorakenteista johtuvia eroja siinä, kuinka joustavasti ne voivat toimia sidosryhmien kanssa työmarkkinoiden muutostilanteissa. Koulutustoimijoiden keskinäistä yhteistyötä voidaan pitää osana niiden kilpailukykyä erilaisissa muutostilanteissa, samoin kuin yhteistyötä työnantajien ja muiden sidosryhmien kanssa. Kyky yhteistyöhön voi olla myös myönteinen erottautumistekijä koulutustoimijoille.

Tuloksia voi soveltaa laajemminkin nykyiseen toimintaympäristöön, jolle jatkuvat, suuret muutokset ovat olleet viime vuosina tyypillisiä. Varautuminen ja joustokyky tulisi huomioida ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen johtamisessa ja päätöksenteossa, laatujärjestelmissä ja tavoissa varautua taloudellisesti esimerkiksi omilla puskuriresursseilla nopeisiin muutostarpeisiin. Myös koulutustoimijoiden alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten yhteistyörakenteiden tulisi olla sellaisia, joiden avulla yhteisen tilannekuvan muodostaminen on mahdollista riittävän nopeasti äkillisissä muutostilanteissa. Nykyisellään äkillisiin muutostarpeisiin reagointi on usein erillistä,

eräänlaista vapaapalokuntatoimintaa, joka aktivoituu vasta erilaisten tilanteiden ollessa akuutteja. (Frisk ym. 2023, 8–9.)

Osaamiseltaan sopivan opetushenkilöstön puute ja rekrytointivaikeudet ovat nopeissa muutostilanteissa keskeinen pullonkaula, joka nykyisellään heikentää ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja erityisesti korkeakoulujen joustokykyä. Tilanne on haastava erityisesti silloin, kun työelämä tarvitsee osaamista, jota ei vielä löydy Suomesta. Silloin kun kotimaista osaamista ei vielä ole, osaavia kouluttajia voi olla tarpeen kouluttaa ulkomailla. Koulutusorganisaatiot ja yritykset kilpailevat näissä tilanteissa samoista osaajista, esimerkiksi prosessiosaajista, insinööreistä ja diplomi-insinööreistä. Oppilaitokset ja korkeakoulut häviävät rekrytoinneissa usein palkkauksen vuoksi. (Frisk ym. 2022, 137–138) Koulutuskentällä tarvitaan toimia opettajien ja kouluttajien saatavuuden parantamiseksi erilaisissa nopeissa muutostilanteissa. Koulutustoimijat voisivat esimerkiksi perustaa alakohtaisia, alueellisia, kansallisia tai kansainvälisiä henkilöstöpooleja edistämään henkilöstön saatavuutta tarveperustaisesti lyhytkestoiseen koulutukseen. (Frisk ym. 2022, 214). (Frisk ym. 2023, 6.)

Kestävän kehityksen koulutustarpeet biotalousalan korkeakoulutuksessa

Karvi toteuttaa korkeakoulujen koulutusalojen arviointeja ajankohtaisten tarpeiden mukaisesti. Karvin toteuttamassa Biotalousalan arvioinnissa (2024) todettiin, että alan koulutusta tarjoavat korkeakoulut ovat jo vastanneet hyvin kestävän kehityksen koulutustarpeisiin. Kestävyys- ja ilmasto-osaamisen teemoja päivitetään säännöllisesti biotalousalan opetustarjonnassa, ja korkeakoulut tarjoavat kattavasti matalan kynnyksen verkko-opintoja kestävän kehityksen aiheista jatkuvan oppimisen tueksi.

Arvioinnin mukaan huoltovarmuuden opetus ja eettisten kysymysten käsittely tulisi integroida vahvemmin osaksi opettajien täydennyskoulutusta. Työelämän roolia kestävän kehityksen koulutustarjonnan kehittämisessä on myös tarpeen vahvistaa. Lisäksi monialaisuuden ja monitieteisyyden edistäminen on ratkaisevan tärkeää Suomen tulevaisuuden myönteisen kehityksen kannalta.

Biotalousalan koulutusten edustajien mukaan tärkeimmät teemat koulutuksessa ovat kestävyys ja ilmastonmuutos. Kestävyyttä opetetaan kuitenkin tällä hetkellä koulutuksissa laajana teemana, jolloin voi olla riskinä, että taloudellinen ja sosiaalinen näkökulma jää liian vähälle huomiolle.

Valiokunnan kannanottoehdotus 10:
Alueellinen yhteistyö yritysten, järjestöjen ja yhdistysten sekä oppilaitosten välillä

Agenda 2030:n tavoitteena 8 on edistää kaikkia koskevaa kestävää talouskasvua, täyttä ja tuottavaa työllisyyttä sekä säällisiä työpaikkoja. Valiokunnan kannanottoehdotuksessa 10 on katsottu, että valtioneuvoston tulee edistää alueellista yhteistyötä esimerkiksi yritysten, järjestöjen ja yhdistysten sekä oppilaitosten (varhaiskasvatuksesta yliopistoihin ja korkeakouluihin) välillä niin, että sillä tuetaan alueellisia vahvuuksia, kehitetään kestävän kasvun keihäänkärkien ympärille systeemitason suunnittelu-, kehitys-, tutkimus- ja liiketoimintaosaamista sekä talenttikeskittymiä uusine yhteistyön muotoineen, mahdollistetaan kestävään kasvuun liittyviä kokeiluja sekä demonstraatio- ja pilottilaitoksia ja vivutetaan suuria kestävän kasvun investointeja.

Työmarkkinoiden äkillisistä rakennemuutoksista on tullut normaali tila, joka koskettaa suurta osaa koulutusorganisaatioista ja on yksi alueellisen yhteistyön kohteista (Frisk ym. 2022, 136). Selonteon Agenda2030:n kohtaa 8 koskevassa kohdassa ei tule juurikaan esille toimia alueellisen yhteistyön edistämiseksi työmarkkinoiden rakennemuutostilanteissa. Karvin rakennemuutoksia ja jatkuvaa oppimista koskevassa arvioinnissa (Frisk ym. 2022) tarkasteltiin laajalti koulutusorganisaatioiden, yritysten ja muiden työnantajien, kuntien ja viranomaisten yhteistyötä rakennemuutostilanteiden hoitamisessa. Keskeinen johtopäätös oli se, että negatiivisissa rakennemuutostilanteissa (työvoimaa vapautuu esimerkiksi irtisanomisten vuoksi) toimintamallit ovat useilla alueilla vakiintuneita ja niihin tukemiseksi ovat myös olemassa kansallinen rahoitusmenkanismi (Valtioneuvoston ÄRM-rahoitus). Positiivisten rakennemuutosten (työvoimaa tarvitaan lisää ja tarvittava osaaminen on uudenlaista) kohdalla mallit ovat vakiintumattomampia ja edellyttävät kehittämistä.

Positiivisilla rakennemuutoksilla ei ole vastaavaa kansallista toimintamallia kuin negatiivisilla rakennemuutoksilla. Valtioneuvosto myöntää negatiivisen äkillisen rakennemuutoksen ÄRM-alueille tapauskohtaisesti rahoitusta, joka on suunnattu ensisijaisesti yritysten toimintaedellytysten ja toimintaympäristön kehittämiseen uusien työpaikkojen luomiseksi. Valtioneuvostossa koordinoinnista vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Rahoituksen saamiseksi alueelliset toimijat valmistelevat yhdessä ehdotuksen toimenpiteistä ja haettavasta valtion rahoituksesta. Rahoitus kootaan tapauskohtaisesti eri rahoituslähteistä. Rahoituksessa hyödynnetään ensisijaisesti alueille jo kohdennettua rahoitusta. Ministeriöt voivat kohdentaa mahdollista lisärahoitusta lisäbudjettien kautta. Toimenpiteiden käytännön valmistelu ja toteutus kestävät tavallisesti useita vuosia. (Frisk ym. 2022, 41; 199–200.)

Alueellisia toimintamalleja voitaisiin myös jakaa tehokkaammin kansallisesti. Karvin arvioinnissa on suositeltu, että työ- ja elinkeinoministeriö kehittäisi positiivisiin äkillisiin rakennemuutoksiin alueellisia ja kansallisia toimintamalleja yhteistyössä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (Jotpa), muiden ministeriöiden, koulutusorganisaatioiden, kuntien, kuntien elinkeinotoimijoiden,

ELY-keskusten, TE-toimistojen, maakuntaliittojen, työnantajien, Business Finlandin ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. (Frisk ym. 2022, 213.)

Arvioinnissa on lisäksi todettu, että ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen on äkillisissä rakennemuutostilanteissa tärkeää pystyä muodostamaan yhteinen tilannekuva alueen muiden toimijoiden kanssa. Tämä koskee sekä negatiivisia että positiivisia äkillisiä rakennemuutoksia. Yhteisen tilannekuvan muodostamiseen tarvitaan vakiintuneita yhteistyörakenteita. Yhteisen tilannekuvan luominen ei liity vain äkillisiin rakennemuutostilanteisiin, vaan se on osa lyhyen ja pitkän aikavälin ennakointia. Arvioinnissa esille nostettuja esimerkkejä tällaisesta vuorovaikutuksesta olivat erilaiset kumppanuusmallit, kuten innovaatioallianssit ja alakohtaiset klusterit. Esimerkiksi Oulun seudulla on innovaatioallianssi, jossa Oulun seudun koulutuskuntayhtymä, Oulun yliopisto ja Oulun ammattikorkeakoulu ovat mukana. Muita kumppaneita ovat Oulun kaupunki, paikallinen sairaanhoitopiiri, Luonnonvarakeskus LUKE, VTT ja Technopolis Oy. Vaasan seudulla toimii yritysten ja paikallisen kuntien elinkeinoyhtiö VASEKin EnergyVaasa -klusteri, jonka kanssa ammattiopisto Vamia, Vaasan ammattikorkeakoulu ja Vaasan yliopisto tekevät yhteistyötä. (Frisk ym. 2022, 118.)

Ruotsinkielisten ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen yhteistyössä on kehittämistarpeita. Karvin toteuttamassa arvioinnissa on todettu, että ruotsinkielisten koulutusorganisaatioiden varautuminen äkillisiin rakennemuutostilanteisiin vaihtelee enemmän kuin suomenkielisten. Arvioinnissa esille nostettuja syitä olivat koulutusorganisaatioiden keskinäinen kilpailu ja sijoittuminen samalle maantieteelliselle alueelle. (Frisk ym. 2022, 125.) Arvioinnissa on suositeltu, että ruotsinkielisten ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kykyyn toimia äkillisissä rakennemuutostilanteissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Tavoitteena tulisi olla nykyistä vahvempi koulutusorganisaatioiden yhteistyö. Lisäksi tavoitteena tulisi olla tasapainon löytäminen kielilain mukaisen ruotsinkielisen väestön koulutustarpeiden palvelemisen ja työelämän nopeiden muutostilanteiden esille tuomiin tarpeisiin vastaamisen välillä. (Frisk ym. 2022, 214.)

Karvin arvioinnissa tuli myös esille, että osalla ammatillisen koulutuksen järjestäjistä ja korkeakouluista yhteistyö työnantajien kanssa koulutusten toteuttamisessa työelämän nopeissa muutostilanteissa kaipaa kehittämistä. Yhteistyöllä edistetään koulutuksen työmarkkinarelevanssia ja koulutukseen osallistuvien työllistymistä. Karvin arvioinnin tulosten mukaan molemmilla koulutusasteilla on jonkin verran toimijoita, jotka ovat tehneet vain vähän tai eivät lainkaan yhteistyötä pienten ja keskisuurten työnantajien kanssa koulutuksen toteuttamisvaiheessa. Sama koski isojen työnantajien kanssa tehtävää yhteistyötä. Korkeakouluissa isojen työnantajien kanssa yhteistyötä toteutusvaiheessa melko paljon tai paljon tekevien toimijoiden osuus oli suurempi kuin ammatillisen koulutuksen järjestäjien keskuudessa, mikä selittynee ammatillisen koulutuksen järjestäjien heterogeenisyydellä koon ja tehtävien suhteen. Ammatillisen koulutuksen järjestäjistä suurempi osa kuin

korkeakouluista tekee melko paljon tai paljon yhteistyötä yksinyrittäjien ja ammatinharjoittajien kanssa koulutuspalveluiden toteuttamisessa. (Frisk ym. 2022, 207–208.)

Karvin arvioinnissa yksi johtopäätöksistä oli, että toimivassa työikäiselle väestölle suunnatussa koulutuspalvelussa hyödynnetään alueellisesti ja koulutusalakohtaisesti eri koulutusorganisaatioiden osaamista ja koulutuspalveluja. Työelämän nopeissa muutostilanteissa osaamisen kehittämisen tarpeet voivat ylittää yhden koulutusorganisaation mahdollisuudet tarjota työnantajille tarpeenmukaisia koulutuspalveluja. Koulutusorganisaatiot voivat yhdessä tarjota monipuolisia koulutuspalveluja ja vastata alueen tai toimialan työnantajien tarpeisiin. Arvioinnin perusteella koulutusorganisaatioilla on jo toimivia yhteistyömalleja koulutusten yhteistarjontaan. Toimialakohtainen yhteistyö näyttäytyi arvioinnissa korkeakoulujen vahvuutena, esimerkiksi FITech-verkostoyliopisto, jossa voi opiskella suomalaisten tekniikan alan yliopistojen kursseja maksutta. (Frisk ym. 2022, 70–71.)

Koko koulutusjärjestelmän kehittämiskohteita ovat muun muassa äkillisiin rakennemuutostilanteisiin liittyvät yhteistyömallit, ennakointi ja pienten osaamiskokonaisuuksien rahoitus. Erityisesti positiivisiin äkillisiin rakennemuutostilanteisiin tarvitaan uusia kansallisia ja alueellisia toimintamalleja. Koulutuksen järjestäjillä ja korkeakouluilla tulisi olla toimivat sisäiset rakenteet ja prosessit työelämän nopeissa muutostilanteissa toimimiseksi eri yhteistyökumppanien kanssa.

Johtaja Harri Peltoniemi
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Varajohtaja Hannele Seppälä
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Lähteet:

European Commission (2020). Education and Training Monitor 2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Saatavilla https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2020/en/index.html Luettu 15.4.2024

Frisk, T., Isoaho, K., Hietala, R., Kotiranta, L., Hirsjärvi, I., Huttula, T., Kankare, P., Löytänen, O., Myllykangas, P., Mäki, M., Stenbacka, Å. & Suomala, P. 2022.: Koulutusjärjestelmän kyky vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 8:2022.

Frisk, T., Isoaho, K. & Hietala, R. 2023. Varautumisesta ja joustokyvystä koulutustoimijoiden uusi supervoima? – näkökulmia ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen varautumiseen ja kykyyn tarjota jatkuvan oppimisen koulutuspalveluita äkillisissä rakennemuutostilanteissa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Policy Brief -sarja 1:2023.

Kuusiholma-Linnamäki, J. & Siippainen, A. (2021). Yhteenveto viisivuotiaiden maksuttoman var-haiskasvatuskokeilun arvioinnista vuosina 2018–2021. Tiivistelmät 12:2021. Kansal-linen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_T1221a.pdf

Kuusiholma-Linnamäki, J., Sarkkinen, T., Vlasov, J., Fonsén, E., Heikkinen, S., Hjelt, H., Lahtinen, J., Lohi, N., Mäkelä, M., Siippainen, A. (2023). Päiväkodin johtajan työ: Johtamiskoko-naisuudet, varajohtamisen rakenteet ja johtajan työhön kohdistuvat odotukset. Jul-kaisut 29:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/Karvi_2923.pdf

Lazzari, A. & Vandenbrock, M. (2012). Literature Review of the Participation of Disadvantaged Children and families in ECEC Services in Europe. Teoksessa J. Bennett (toim.) Early Childhood Education and Care (ECEC) for Children from Disadvantaged Backgrounds: Findings from European Literature Review and Two Case Studies. Study commis-sioned by the Directorate general for Education and Culture. Brussels: European Comission.

Siippainen, A., Repo, L., Metsämuuronen, J., Kivistö, A., Alasuutari, M., Koivisto, P. & Saarikallio-Torp, M. (2019). Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun ensimmäisen vaiheen

arviointi. Varhaiskasvatukseen osallistuminen ja kokeilun järjestäminen. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 16:2019. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1619.pdf

Siippainen, A., Paananen, M., Metsämuuronen, J., Repo. L., Sarkkinen, T., Alasuutari, M., Koivisto, P., Saarikallio-Torp, M. & Kirjavainen, T. (2020). Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun arvioinnin toinen vaihe. Varhaiskasvatukseen osallistuminen, kokeilun kustannukset ja järjestäminen. Julkaisut 14:2020. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1420.pdf

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/fi/julkaisut/laadukkaan-varhaiskasvatuksen-toteuttaminen-vaatii-kestavia-poliittisia-paatoksia