

Asia: VN/15849/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa koskien hallituksen esitystä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Lakiin esitetään lisättäväksi säännös valtion erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuutus. Esityksen tavoitteena on muun muassa vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta ja vähentää yhteiskunnallisen eriarvoistumiskehityksen vaikutuksia koulutukselliseen tasa-arvoon.

Karvi pitää esityksen keskeistä ehdotusta erityisavustuksen vakinaistamisesta kannatettavana. Karvi pitää tärkeänä, että koulutuksellista tasa-arvoa edistävästä rahoituksesta säädetään laissa. Suomalaisessa yhteiskunnassa ja koulutuksessa on havaittu eriarvoistumiskehitystä eikä perusopetus pysty enää turvaamaan oppijoiden yhdenvertaisia ja tasa-arvoisia mahdollisuuksia. Yhteiskunnan sosiaalinen, alueellinen sekä väestön määrään ja rakenteeseen perustuva eriytyminen haastaa koulutusjärjestelmää sekä kansallisella että paikallisella tasolla, niin harvaan asutuilla seuduilla kuin suurkaupunkien sisällä.

Eriarvoistumiskehitystä on pyritty estämään vuodesta 2009 lähtien koulutuksellisella tasa-arvorahalla ja opetusryhmien pienentämisen valtionavustuksilla. Varhaiskasvatus on kuulunut vuodesta 2018 lähtien tasa-arvorahoituksen piiriin. Positiivisen erityiskohtelun rahoituksen vakiinnuttaminen ja myöntäminen pidemmiksi ajanjaksoiksi mahdollistaisi pitkäjänteisemmän kehittämistyön koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi. Samalla se vähentäisi varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäjien työtä jatkuvassa rahoitusten hakemisen virrassa sekä myös valtioavustusten myöntäjien valmistelu-, selvitys- ja päätösten tekemiseen liittyvää hallinnollista työtä.

Karvi haluaa kiinnittää huomiota esityksessä ehdotetun rahoituskauden keston. Vuosittain haettavien erityisavustusten pidentäminen kaksivuotiseksi on kannatettava ehdotus. Mutta on pohdittava, olisiko rahoitusta mahdollista jatkaa vielä pidemmäksi ajaksi, esimerkiksi koko hallituskaudeksi. Karvin tekemän selvityksen (Saarinen ym. 2021) mukaan hankkeiden onnistumista ovat haitanneet muun muassa niiden rajattu kesto, aiempien tulosten unohtaminen, samojen asioiden toistuminen sekä vastuun jääminen yksittäisille henkilöille. Määräajan loputtua asioiden on oletettu olleen hoidossa. Luodut käytännöt pysähtyvät hankkeen sisäpiirin oppilaitoksiin tai verkostoihin, eivätkä laajennu niiden ulkopuolelle. Esityksessä todetaan, että Opetus- ja kulttuuriministeriö antaa seurannan pohjalta eduskunnalle selvityksen koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisesta hallituskausittain. Hallituskauden mittainen kesto voisi näin ollen tukea myös valtakunnallisen tason seurannan aikataulua.

Esityksen säännöskohtaisten perustelujen kohdassa toimeenpanosta ja seurannasta esitetään, että Opetus- ja kulttuuriministeriö tukisi varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäjiä lain toimeenpanossa sekä valtionavustusprosessin toteutuksessa informaatio-ohjauksella. Karvi pitää tärkeänä sitä, että järjestäjiä tuetaan lain toimeenpanossa ja valtionavustusprosessin toteutuksessa. Karvi kuitenkin huomauttaa, että paikallisella tasolla varhaiskasvatuksen kokonaisuuden suunnittelu, toteuttaminen ja arviointi edellyttää järjestäjiltä ja yksityisiltä palveluntuottajilta toimivaa laadunhallinnan kokonaisuutta.

Karvin arviointien perusteella varhaiskasvatuksen ja yleissivistävän koulutuksen järjestäjät tarvitsevat tukea laadunhallintansa kehittämisessä (Mikkola ym. 2017, Harjunen ym. 2017, Silverström ym. 2021), ja omalta osaltaan Karvi toteuttaa järjestäjien tukemista osana lakisääteistä tehtäväänsä (Harkoma, Vlasov & Marjanen 2021). Karvi ehdottaa, että järjestäjille kohdennetun informaatio-ohjauksen sisältöjä tarkennettaessa huomioidaan järjestäjien ja palveluntuottajien toiveet tuesta lain toimeenpanossa ja valtionavustusprosessin toteutuksessa. Esimerkiksi suuri osa perusopetuksen järjestäjistä (Silverström ym. 2022) toivoo kansalliseen ohjaukseen tukeen ajallista, vuosikelloon perustuvaa näkökulmaa.

Esityksessä todetaan, että rahoituksen vakiinnuttaminen mahdollistaisi jatkossa toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta tukevan seurannan järjestämisen sekä paikallisella että valtakunnallisella tasolla. Karvi pitää tärkeänä sitä, että toiminnan vaikuttavuuden seuranta toteutettaisiin kansallisella ja paikallisella tasolla systemaattisesti. Erilaisista keinoista seurata ja arvioida toimintaa ja sen vaikuttavuutta on kuitenkin tarpeellista käydä laaja-alaista keskustelua. Karvi haluaa painottaa, että varhaiskasvatuksen toimien vaikuttavuuden ja laadun arvioinnissa tulee huomioida kyseisille toimille ja koko varhaiskasvatukselle asetetut tavoitteet. Nämä tavoitteet kumpuavat laeista, opetussuunnitelmista ja ajankohtaisesta varhaiskasvatuksen tutkimuksesta (ks. Vlasov ym. 2018). Varhaiskasvatuksen ja siihen liittyvien toimien vaikuttavuuden ja laadun arvioinnin tulee näin ollen perustua varhaiskasvatuksen rakenteiden ja prosessien laadun monimenetelmälliseen arviointiin.

Kansalliset perusopetuksen oppimistulosarviointit (ks. esim. Ukkola & Metsämuuronen 2019; 2020; Metsämuuronen & Nousiainen 2021) osoittavat, että alueiden välisten erot ovat pieniä. Sen sijaan kaupunkien sisällä eri koulujen välillä voi olla suuriakin eroja, joihin voi vaikuttaa kunkin alueen

sosioekonominen tilanne. Se voi vaikuttaa oppilaaseen jopa enemmän kuin perheen sosioekonominen tausta. Karvin arvioinneissa on havaittu, että kansallisella tasolla sukupuolten väliset oppimistuloserot eivät ole suuria. Sen sijaan on kuitenkin havaittavista oppimistulosten polarisoitumista molempien sukupuolten sisällä, niin sekä tyttöjen että poikien osalta heikommin ja hyvin menestyvien oppilaiden välillä. Sukupuolen tasa-arvon lisäksi on tarkasteltava myös esimerkiksi alueellista tasa-arvoa. Suomessa on alueellistuneita kulttuureja, joissa sukupuoli, sosioekonominen tausta ja etnisyys nähdään eri tavoin. Erilaiset ympäristöt luovat oppilaille erilaisia maailmoja rakentaa käsityksiä esimerkiksi omista mahdollisuuksistaan, sukupuolesta ja etnisyydestä. (Saarinen ym. 2021.)

2000-luvulta lähtien Suomessa on ollut käytössä opetus- ja kulttuuriministeriön lisärahoituksia positiivisen erityiskohtelun toteuttamiseksi kunnissa. Karvin raportissa (Saarinen ym. 2021) todetaan, että määrärahat ovat olleet toistaiseksi suhteellisen pieniä ja lyhytkestoisia. Rahoituksen kohdentamiseen tarvittaisiin kansallisesti yhtenäinen käytäntö. Sen avulla olisi mahdollista arvioida positiivisen erityiskohtelun toimivuutta ja tiedostaa kohdistettujen resurssien tarkoituksenmukaisuutta. Pidempikestoisten hankkeiden toteuttaminen mahdollistaa kehittämistyöstä saatujen tulosten vakiinnuttamiseen osaksi toimintaa sekä saatujen tulosten ja hyvien käytäntöjen levittämisen. Pelkillä koulutuspoliittisilla toimilla ei voida vaikuttaa alueelliseen ja yhteiskunnalliseen segregatioon, vaan tarvitaan myös muita politiikkatoimia, kuten talous-, asunto- ja työllisyyspolitiikkaa.

KANSALLINEN KOULUTUKSEN ARVIOINTIKESKUS

Harri Peltoniemi

Hannele Seppälä

Johtaja

Yksikön johtaja

Lähteet:

Harjunen, E., Hietala, R., Lepola, L., Räisänen, A. & Korpi, A. 2017. Arvioinnilla luottamusta – Perus-opetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 3:2017.

https://karvi.fi/app/uploads/sites/15/dlm_uploads/2017/01/Arviointiraportti.pdf

- Harkoma, S., Vlasov, J. & Marjanen, J. 2021. Varhaiskasvatuksen kansallisten arviointityökalujen pilotointi. Julkaisut 13:2021. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/06/KARVI_1321.pdf
- Metsämuuronen, J. & Nousiainen, S. 2021. Matematiikkaa covid-19-pandemian varjossa – Matematiikan osaaminen 9. luokan lopussa keväällä 2021. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 27:2021. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/12/KARVI_2721.pdf
- Mikkola, A, Repo, L., Vlasov, V., Paananen, M. & Mattila, V. 2017. Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila. Julkaisut 22:2017. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2017/10/KARVI_2217.pdf
- Saarin, J., Siekkinen, K., Laimi, T., Ahonen, A., Bernelius, V., Brunila, K., Gustavsson, M., Kauppinen, M. & Norrena, J. 2021. Tasa-arvo teoiksi ja todeksi – Sukupuolten sisäisten ja välisten oppimistulosten syitä ja taustoja perusopetuksessa. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja 21. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/08/KARVI_1921.pdf
- Silverström, C., Hietala, R. & Poroila, A. 2022. Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 9:2022.
- Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. 2019. Alkumittaus – Matematiikan ja äidinkielen ja kirjallisuuden osaaminen ensimmäisen luokan alussa. Julkaisut 17. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/app/uploads/2019/07/KARVI_1719.pdf.
- Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. 2020. Alkumittaus – Koulutulokkaiden matematiikan ja äidinkielen ja kirjallisuuden taidot ja osaamisen taustatekijät. Tiivistelmät 12. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/app/uploads/2020/08/KARVI_T1320.pdf.
- Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. 2018. Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset. Julkaisut 24:2018. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. <https://karvi.fi/publication/varhaiskasvatuksen-laadun-arvioinnin-perusteet-ja-suositukset/>

Saarin, Jaana
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus