

Eduskunnan Sivistysvaliokunta

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lausunto

HE 55/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (jatkossa Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi 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 kannatettavana esityksen keskeistä ehdotusta erityisavustuksen vakinaistamisesta. Karvi pitää tärkeänä, että koulutuksellista tasa-arvoa edistävästä rahoituksesta säädetään laissa. Suomalaisessa yhteiskunnassa ja koulutuksessa on havaittu eriarvoistumiskehitystä, eikä esimerkiksi perusopetus pysty enää turvaamaan oppijoiden yhdenvertaisia ja tasa-arvoisia mahdollisuuksia (ks. esim. Saarinen ym. 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. Suomessa on alueellistuneita kulttuureja, joissa sukupuoli, sosioekonominen tausta ja etnisyyttä nähdään eri tavoin.

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 & Vilkkama 2019). Ensimmäisen luokan alussa koulu selittää keskimäärin kuusi prosenttia oppilaiden matematiikan ja viisi prosenttia äidinkielen lähtötasosta. Oppilaat eivät siis ole erityisesti valikoituneet kouluihin taitojensa perusteella, vaan jokaisessa koulussa oli osaamiseltaan monen tasoisia oppilaita. Ääripäiden erot ovat kuitenkin huomattavia jo ensimmäisen luokan alussa: koulujen keskimääräisessä osaamistasossa voi olla laskennallisesti jopa kolmen vuoden osaamisero. Päiväkotien lähialueet ovat pienempiä kuin koulujen oppilasalueet, ja niissä erot voivat näkyä vieläkin suuremmin kuin koulujen välillä. (Ukkola ym. 2020.)

Alueellista 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 pidemmäksi

2.5.2022

ajanjaksoiksi kuin kahdeksi vuodeksi kerrallaan mahdollistaa pitkäjänteisemmän kehittämistyön koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamiseksi. Karvi pitää rahoituskauden pidentämistä neljään vuoteen erittäin kannatettavana. Rahoituskauden pidentäminen vähentää varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäjien työtä jatkuvassa rahoitusten hakemisen virrassa sekä myös valtioavustusten myöntäjien valmistelu- ja selvitystyötä ja päätösten tekemiseen liittyvää hallinnollista työtä. Karvi puoltaa myös valtionavustustoiminnan kehittämistä luomalla yhtenäinen digitalisoitu valtionavustusprosessi, joka osaltaan selkeyttää ja yhdenmukaistaa valtionavustustoiminnan käytäntöjä.

Esityksen säännöskohtaisten perustelujen kohdassa toimeenpanosta ja seurannasta esitetään, että Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee 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.

Karvin näkemyksen mukaan tasa-arvorahoituksella pystytään tukemaan myös henkilöstön sitoutumista, jaksamista ja motivoitumista ja siten yhä pysyvämpiä vuorovaikutussuhteita sekä lasten kesken että lasten ja aikuisten välillä varhaiskasvatuksessa ja kouluissa. Työolosuhteet ja resurssit vaikuttavat varhaiskasvatussyksiköissä ja kouluissa henkilöstön hyvinvointiin, motivoitumiseen ja jaksamiseen ja siten suoraan pedagogisen toiminnan laatuun ja mahdollisuuksiin, arjen toimintaan, tuen tarpeiden tunnistamiseen ja tukitoimien toteuttamiseen. (Repo ym. 2018, Siippainen ym. 2021, Ukkola & Väättäinen 2021.)

Karvi toteaa, että erityisavustuksen myöntäminen varhaiskasvatuksen toimipaikkaa ja koulun toimintaympäristöä kuvaavien kriteerien mukaisesti on kannatettavaa. Kansalliset perusopetuksen

oppimistulosarvioinnit (ks. esim. Kauppinen & Marjanen 2020; Metsämuuronen & Nousiainen 2021, Ukkola & Metsämuuronen 2021) ovat osoittaneet, että kaupunkien sisällä eri koulujen välillä voi olla suuriakin eroja, joihin vaikuttaa kunkin alueen sosioekonominen tilanne. Erilaiset ympäristöt luovat oppilaille erilaisia maailmoja rakentaa käsityksiä esimerkiksi omista mahdollisuuksistaan, sukupuolesta ja etnisyydestä (Saarinen ym. 2021). Erityisavustuksen myöntämiskriteereinä esitetyt väestön koulutustaso, työttömyysaste sekä vieraskielisen väestön osuus ovat Karvin näkökulmasta tarkoituksenmukaisia.

Karvin näkemyksen mukaan on ensiarvoista, että eriytymiskehitystä pyritään aktiivisesti ehkäisemään tasa-arvorahoituksella. 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 segraatioon, vaan tarvitaan myös muita politiikkatoimia, kuten talous-, asunto- ja työllisyyspolitiikkaa. Sillä alueiden toimintakykyyn, elinvoimaan ja vetovoimaan vaikuttavat suuresti muun muassa väestötiheys, asukkaiden ikä- ja koulutus rakenne, 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 & Väättäinen 2021.)

Karvi kannattaa hallituksen esityksen terminologian päivittämistä ja tarkentamista. Koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen tukena hyödynnettävä rahoitus on, kuten esityksessä todetaan, tunnettu käsitteellä *positiivisen diskriminaation* rahoitus. Kuitenkin *tarveperustaisen rahoituksen* käsite kuvaa myös Suomessa kyseessä olevan rahoituksen luonnetta paremmin. Samoin *päivähoidon* käsitteen päivittäminen varhaiskasvatuslakia (549/2018) vastaavaksi *varhaiskasvatus* termiksi on kannatettava.

Lähteet:

- Bernelius, V. & Vilkkama, K. 2019. Pupils on the move: School catchment area segregation and residential mobility of urban families, *Urban Studies*, 56(15), 3095–3116.
<https://doi.org/10.1177/0042098019848999>.
- Kauppinen, M. & Marjanen, J. 2020. *Millaista on yhdeksäsluokkalaisten kielellinen osaaminen? Suomen kielen ja kirjallisuuden oppimistulokset perusopetuksen päättövaiheessa 2019*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 13:2020. https://karvi.fi/app/uploads/2020/08/KARVI_1320.pdf.

- Metsämuuronen, J., & Nousiainen, S. 2021. *Matematiikkaa Covid-19-pandemian varjossa. Matematiikan osaaminen 9. luokan lopussa keväällä 2021*. Julkaisut 27:2021. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Helsinki. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/12/KARVI_2721.pdf.
- Repo, L., Paananen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M-L., Eskelinen, M., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Hjelt, H. & Marjanen, J. 2018. *Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden 2016 toimeenpanon arviointi – Varhaiskasvatussuunnitelmien käyttöönotto ja sisällöt*. Julkaisut 16:2018. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Helsinki. https://karvi.fi/app/uploads/2018/08/Varhaiskasvatussuunnitelman-toimeenpanon-arviointi_2018.pdf
- Saarinen, J., Siekkinen, K., Laimi, T., Ahonen, A., Bernelius, V., Brunila, K., Gustavsson, M., Kauppinen, M. & Norrena, J. 2021. *Tasa-arvo teoiksi ja todeksi – Sukupuolten sisäisten ja välisten oppimistuloseröjen syitä ja taustoja perusopetuksessa*. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja 21. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/08/KARVI_1921.pdf
- Saikkonen P., Hannikainen K., Kauppinen T., Rasinkangas, J. & Vaalavuo, M. 2018. *Sosiaalinen kestävyys: Asuminen, segregatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. Raportteja 2/2018*. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-084-6>.
- Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. 2019. *Alkumittaus – matematiikan ja äidinkielen ja kirjallisuuden osaaminen ensimmäisen luokan alussa*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 17:2019. Helsinki. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2019/07/KARVI_1719.pdf.
- Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. 2021. *Matematiikan ja äidinkielen ja kirjallisuuden osaaminen kolmannen luokan alussa*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 20:2021. Helsinki. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/08/KARVI_2021.pdf.
- Ukkola, A., Metsämuuronen, J. & Paananen, M. 2020. *Alkumittauksen syventäviä kysymyksiä*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 10:2020. Helsinki. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2020/08/KARVI_Alkumittaus.pdf
- Ukkola, A. & Väättäin, H. (toim.) 2021. *Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja osallisuus koulutuksessa – katsaus kansallisiin arviointeihin*. Tiivistelmät 16: 2021. https://karvi.fi/wp-content/uploads/2021/12/KARVI_T1621.pdf